

Roma, 12 dicembre 2012

Ministro dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture e dei Trasporti

L'Autorità, nella adunanza del 12 dicembre 2012, ha esaminato il documento denominato "Strategia Economica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile" (di seguito, SEN) predisposto per la consultazione pubblica.

In via preliminare, prima di fornire le proprie valutazioni sul documento, l'Autorità intende manifestare tutto il suo apprezzamento per la scelta del Ministro dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture e dei Trasporti di predisporre, per la prima volta dopo il Piano Energetico Nazionale del 1988, un documento strategico programmatico sul comparto dell'energia. Negli oltre due decenni da tale data, infatti, il comparto dell'energia è stato attraversato da profonde trasformazioni, tra cui la più importante è sicuramente rappresentata dall'intenso processo di liberalizzazione dei mercati che ha modificato l'assetto di intere fasi delle filiere produttive nel settore dell'energia elettrica, del gas naturale, della produzione e distribuzione di prodotti petroliferi (senza dimenticare ovviamente la spinta allo sviluppo delle c.d. "fonti rinnovabili" derivante dalle direttive comunitarie in materia di controllo delle emissioni clima-alteranti). Tutte queste trasformazioni sono tuttavia avvenute nel nostro Paese senza l'ausilio di un quadro strategico d'insieme che le tenesse unite, ma hanno seguito un processo autonomo, a volte armonico, altre volte dissonante con una ricaduta dei costi derivanti da tale assenza di coordinamento sulla collettività dei consumatori.

Con la predisposizione della SEN, in uno scenario di medio periodo (sino al 2020)¹, viene opportunamente affrontata in modo sistematico una possibile riorganizzazione dell'intero comparto dei settori dell'energia in funzione di quattro obiettivi principali da raggiungere: (i) ridurre il costo dell'energia per cittadini ed imprese (in particolare con l'obiettivo di azzerare il differenziale di costo con i principali paesi europei); (ii) raggiungere e superare gli obiettivi ambientali definiti dal c.d. pacchetto 20/20/20 di direttive comunitarie; (iii) garantire la sicurezza energetica del Paese riducendo la dipendenza dall'estero; (iv) favorire la crescita sostenibile attraverso lo sviluppo del settore energetico. In una prospettiva di rilevanza concorrenziale, è chiaro che dei quattro obiettivi enucleati dalla SEN il principale è il primo - la riduzione del costo dell'energia - essendo gli altri tre connessi ad obiettivi di politica ambientale ed industriale situati al di fuori delle sfere di competenza istituzionale dell'Autorità.

Prima di fornire osservazioni su alcune singole misure previste dalla SEN, si intende, in una prospettiva generale legata all'impostazione del documento, osservare come non sarà facile conseguire questi obiettivi tutti insieme; in particolare la riduzione "assoluta" del costo dell'energia e il raggiungimento (o il superamento) dei traguardi ambientali previsti dalla direttiva 20/20/20, dati gli attuali livelli di incentivazione delle energie rinnovabili, sono obiettivi che, in teoria, presentano le maggiori difficoltà connesse ad un loro soddisfacimento congiunto. Sotto questo profilo appare sicuramente più realistico, ed improntato ad una maggiore trasparenza, affermare esplicitamente che l'obiettivo di riduzione del costo debba essere inteso come riduzione del costo "relativo" dell'energia rispetto ai principali *partner* europei (che nei prossimi anni saranno impegnati forse più dell'Italia a mettere in campo risorse per raggiungere gli obiettivi di de-carbonizzazione fissati dall'Unione Europea).

La SEN stabilisce che i predetti obiettivi vengano perseguiti attraverso sette priorità di intervento: i) promozione dell'efficienza energetica; ii) promozione di un mercato del gas competitivo, integrato con l'Europa e con l'opportunità per l'Italia di divenire il principale *hub* sud-europeo; iii) sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili anche superando gli obiettivi europei ma contenendo gli oneri conseguenti in bolletta; iv) sviluppo di un mercato elettrico pienamente integrato con quello europeo; v) ristrutturazione dell'industria nazionale della raffinazione e della distribuzione carburanti; vi) sviluppo sostenibile della produzione nazionale di idrocarburi; vii) modernizzazione del sistema di *governance* dell'energia con l'obiettivo di rendere più snelle e veloci le procedure decisionali.

Nel documento le priorità di intervento sono elencate in ordine decrescente rispetto alla loro capacità di garantire il raggiungimento dei quattro obiettivi prefissati. Le iniziative in materia di efficienza energetica sono dunque considerate quelle in grado di garantire più di ogni altra tale raggiungimento. Nonostante ciò, l'Autorità ritiene che alcune tra le linee di intervento individuate abbiano una maggiore affinità con la propria sfera di competenze istituzionali come appare dimostrato dal fatto che molti spunti contenuti nella SEN riferiti a queste priorità sono stati già oggetto, nel recente passato, di interventi di segnalazione ai sensi degli articoli 21 e/o 22 della legge n. 287/90. Si fa riferimento,

¹ *[Incidentalmente si osserva che la scelta dell'orizzonte temporale della SEN al 2020 non è oggetto di discussione nel presente Parere che si limita a giudicare alcune delle misure di intervento proposte dato l'orizzonte che il documento si è prefissato.]*

in particolare, alle seguenti tematiche: i) la riforma della *governance* del comparto dell'energia; ii) la promozione di un mercato del gas competitivo unitamente al progetto di fare dell'Italia un *hub* sud europeo del gas; iii) il progetto di creare le condizioni per un mercato elettrico sempre più integrato con il resto d'Europa che sappia sfruttare l'attuale eccesso di capacità da fonte convenzionale (gas) anche in esportazione verso i paesi confinanti; iv) il progetto di razionalizzare l'industria della raffinazione e la rete di distribuzione carburanti.

Nel presente Parere, pertanto, troveranno spazio prevalente rilievi su questi temi, richiamando, ove necessario, quanto già affermato dall'Autorità nelle sue recenti segnalazioni. Le altre tre linee di intervento individuate dalla SEN per il raggiungimento degli obiettivi prefissati (promozione dell'efficienza energetica, sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili, sviluppo sostenibile della produzione nazionale di idrocarburi), ancorché di assoluto rilievo, non avranno uno spazio confrontabile alle altre quattro. L'unica eccezione si avrà relativamente a qualche valutazione relativa al peso dell'incentivazione per le energie rinnovabili sulle bollette di consumatori finali ed imprese.

Sulla riforma della governance del comparto dell'energia

Preliminarmente l'Autorità ritiene molto apprezzabile la scelta di includere tra le linee di priorità della SEN un capitolo sulla riforma della *governance* dell'intero comparto. I costi derivanti dalla c.d. *governance* multilivello attualmente prevalente nel comparto (Stato, Regioni, Province, Comuni, associazioni sul territorio, ecc.) sono stati di recente oggetto di una specifica segnalazione da parte dell'Autorità². L'elevata conflittualità istituzionale tra poteri centrali e locali è infatti troppo spesso causa di ritardi e incertezze nei processi di autorizzazione delle infrastrutture energetiche ritenute necessarie allo sviluppo dei mercati.

A parere dell'Autorità, la normativa in materia di poteri sostitutivi dello Stato rispetto alle Regioni inadempienti nel rendere i pareri dovuti all'interno del processo autorizzativo di infrastrutture energetiche, contenuta all'articolo 38 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, rappresenta il massimo punto di sintesi di questa difficile dialettica istituzionale. Al tempo stesso, tuttavia, l'Autorità ha anche di recente osservato come sia giunto il momento di riflettere a fondo sull'attuale struttura del titolo V della Costituzione, rilevando l'opportunità di cambiamenti idonei a risolvere le criticità emerse in questi anni³. In particolare, si ritiene che potrebbe essere coerente con l'obiettivo (ritenuto primario nella SEN) di creazione di un mercato dell'energia ricco di fonti di approvvigionamento, liquido e dunque caratterizzato da prezzi decrescenti, un disegno finalizzato ad escludere l'energia dalle materie sottoposte alla legislazione concorrente e a ricondurla sotto la competenza esclusiva dello Stato. Si tratta di uno sviluppo che, peraltro, oltre ad essere prospettato nella SEN, è contenuto in un disegno di legge governativo presentato in Parlamento nei mesi scorsi.

Tra le proposte contenute nella SEN, e che sono state oggetto di specifica segnalazione dell'Autorità, vi è anche quella relativa ad un maggior coinvolgimento dei territori (e delle associazioni di cittadini) nella fase di presentazione delle opere precedente a quella dell'autorizzazione. In particolare, si condivide la proposta di prevedere l'istituto del "dibattito pubblico" che dovrebbe assicurare, prima dell'avvio del procedimento autorizzativo, una piena conoscenza delle finalità e delle caratteristiche dell'infrastruttura da realizzare, in modo da facilitare l'inserimento dell'opera nel territorio e nel contesto economico-sociale. Si tratta di una misura ripresa in modo deciso anche nella proposta di Regolamento Europeo sulle infrastrutture energetiche (c.d. *Infrastructure package*) attualmente in discussione presso il Parlamento Europeo.

Sviluppo di un mercato all'ingrosso del gas competitivo ed integrato con il resto dei paesi europei (Italia hub sud europeo del gas)

La priorità connessa allo sviluppo della competitività del mercato del gas naturale in Italia, al fine di adeguare i prezzi italiani all'ingrosso del gas ai (più bassi) livelli medi europei, tenuto conto del peso che questo *input* ha nella produzione di energia elettrica nel nostro Paese, è di fondamentale importanza per il raggiungimento della globalità degli obiettivi della SEN. Sotto questo profilo, la proposta di fare dell'Italia un *hub* sud europeo del gas assume una sua rilevanza solo se coerente con l'obiettivo principale di riduzione dei prezzi.

Affinché ciò sia possibile, tale proposta non deve scaturire come un "progetto nazionale" (magari in opposizione a progetti simili, o a legittimi interessi, di altri Paesi confinanti), ma deve "imporsi" come un esito efficiente del processo di creazione del "mercato unico" dell'energia che l'Unione Europea sta perseguendo e che, probabilmente, nel 2014 troverà una prima fase attuativa.

Affinché dunque l'Italia possa divenire un *hub* del gas al pari di quelli già esistenti in altre zone d'Europa alcuni elementi sono necessari: i) una serie (limitata) di investimenti in nuove infrastrutture di importazione sia via tubo sia tramite rigassificatori di GNL; ii) un mercato organizzato efficiente e liquido; iii) una adeguata capacità di stoccaggio facilmente disponibile ai terzi su base di mercato; iv) un numero alto di operatori europei (*trader*) che scelgono l'Italia come luogo delle proprie transazioni (corollario a questo ultimo elemento è la capacità delle infrastrutture che connettono l'Italia con l'Europa di supportare il trasporto di gas "in contro flusso" da sud a nord – circostanza che richiede anch'essa nuovi investimenti rispetto all'attuale assetto).

² [Cfr. da ultimo AS988 "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013", in Boll n. 38/12.]

³ [Cfr. nota precedente.]

Con riferimento al primo aspetto, nella SEN si propongono, in estrema sintesi, una serie di misure: (i) accrescere l'utilizzo dei gasdotti esistenti; (ii) facilitare la costruzione di nuove infrastrutture di importazione (in particolare terminali di rigassificazione) che abbiano una rilevanza primaria per la realizzazione dell'obiettivo – c.d. “strategiche” – il cui costo sarebbe perciò socializzato dal sistema tariffario; (iii) identificare altre infrastrutture di importazione definite “non strategiche” la cui realizzazione dovrebbe essere facilitata attraverso il sistema dell'esenzione dal regime di accesso dei terzi.

Su questi temi, l'Autorità si è di recente espressa in maniera chiara⁴, auspicando che il Governo, nel procedere ad individuare le infrastrutture essenziali così come previsto dall'articolo 57-*bis*, comma 1, del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, avesse cura di: (i) effettuare una rigorosa analisi dell'effettiva necessità di nuovi investimenti, al fine di non prevedere opere che, dato l'attuale livello di domanda di gas, non siano necessarie e finiscano per gravare eccessivamente sui consumatori finali; (ii) agire, nel processo di scelta delle c.d. infrastrutture strategiche, in stretta coerenza con il processo di individuazione delle c.d. infrastrutture di interesse comune europeo ai sensi dell'emanando Regolamento del Parlamento e del Consiglio sulle infrastrutture energetiche. La SEN sembra aver recepito alcune di queste indicazioni, in particolare la prima, nella misura in cui appare chiaro che il numero delle infrastrutture a cui affidare lo *status* di “infrastruttura strategica” sarà assai limitato e verrà definito da uno studio specifico in via di predisposizione da parte del Ministero stesso, ENEA e AEEG.

Con riferimento al tema della creazione di un mercato organizzato liquido ed efficiente, in prima battuta non si può non osservare che nel corso del 2012, complice da un lato l'eccesso di offerta di gas causato dalla congiuntura economica, ma anche il progressivo funzionamento del mercato del bilanciamento di recente costituzione, si sia sviluppato anche in Italia uno spazio per scambi di partite di gas su base spot valorizzate al prezzo prevalente sul c.d. Punto di Scambio Virtuale (PSV); a questo si è anche accompagnata una progressiva riduzione dello *spread* tra il prezzo al PSV e quello sui principali *hub* liquidi europei (in particolare TTF) che ancora per tutto il 2011 era molto più elevato della componente legata ai costi di trasporto.

L'Autorità è favorevole ad un sistema nel quale si sviluppi sempre più un sistema di scambi di gas su base *spot* rispetto alla attuale prevalenza di contratti di lungo periodo (quasi sempre su base *take or pay*)⁵. Le proposte contenute nella SEN auspicano una progressiva migrazione – nel mercato dell'approvvigionamento all'ingrosso – da contratti di lungo periodo (*take or pay* e generalmente indicizzati al prezzo di prodotti petroliferi) a contratti spot che possono risentire maggiormente delle condizioni congiunturali del mercato del gas (nella giusta prospettiva di pervenire nel più breve tempo possibile ad una c.d. *gas to gas competition*). Sotto questo profilo le impostazioni contenute nella SEN appaiono coerenti con possibili sviluppi a medio termine relativi al mancato rinnovo di alcuni contratti *take or pay* attualmente sottoscritti dai principali importatori italiani che avrebbe l'effetto di liberare completamente il gasdotto Tenp/Transitgas il cui proprietario Fluxys potrebbe pertanto dedicarlo esclusivamente al commercio di gas spot dagli *hub* europei (TTF ecc.) in Italia (e viceversa dall'Italia verso il nord Europa). Si tratta di una situazione che, sotto un profilo concorrenziale, potrebbe effettivamente contribuire non poco alla riduzione “strutturale” del divario tra il prezzo europeo e quello italiano del gas naturale. Al tempo stesso, nella prospettiva della creazione dell'*hub* italiano prefissata dalla SEN, un gasdotto Tenp/Transitgas completamente privo di diritti di transito legati a contratti di lungo periodo faciliterebbe la realizzazione di operazioni di controflusso (sud-nord).

Per quanto riguarda l'incremento della capacità di stoccaggio, si ricorda che l'Autorità ha condotto qualche anno fa, congiuntamente con l'AEEG, un'indagine conoscitiva sul settore dello stoccaggio⁶ ad esito della quale sono emerse dettagliate indicazioni volte ad affrontare proprio il problema della necessità di indurre la costruzione di nuova capacità di stoccaggio, problema risolto dal legislatore con il Decreto Legislativo n. 130/10. L'Autorità ritiene che alcune delle misure al tempo individuate (e relative: al processo di raccolta delle informazioni sui giacimenti in via d'esaurimento convertibili in stoccaggio; alle procedure di gara e di selezione delle offerte che deve seguire il Ministero dello Sviluppo Economico nella individuazione dei concessionari dei nuovi siti di stoccaggio; allo snellimento delle procedure burocratiche per il rilascio della concessione e delle autorizzazioni) possano costituire tuttora delle valide indicazioni per favorire un ulteriore incremento della capacità di stoccaggio. Va, infine, ricordato che, sempre nelle conclusioni dell'Indagine Conoscitiva sullo Stoccaggio, l'Autorità aveva favorevolmente valutato sia la creazione e lo sviluppo dei mercati organizzati per il bilanciamento e per la *commodity* gas, sottolineandone gli effetti positivi anche sulla disponibilità di flessibilità, sia il passaggio ad una allocazione della capacità di stoccaggio attraverso meccanismi di mercato (rispetto agli attuali meccanismi che prevedono l'allocazione prioritaria ai soggetti che vendono gas ad usi domestici).

⁴ [AS988, cit..]

⁵ [A testimonianza di ciò, si cita un recente procedimento istruttorio nei confronti di Eni Spa per una ipotesi di abuso di posizione dominante consistente nella mancata effettuazione di aste di capacità secondaria proprio sui due gasdotti (Tenp/Transitgas e Tag) che consentono di trasportare gas in Italia dai principali mercati spot del nord Europa. Tale procedimento si concluse con l'accettazione di impegni presentati da Eni consistenti nell'obbligo di effettuare gare prevalentemente sul gasdotto Tenp/Transitgas per cinque anni in maniera di garantire un collegamento strutturale tra mercati europei e rendere sempre meno vincolante la “congestione contrattuale” sui principali gasdotti che collegano il Paese con i paesi confinanti (cfr. provv. n. 23871 del 6 settembre 2012, A440 - “Mercato italiano dell'approvvigionamento all'ingrosso del gas naturale”, in Boll. n. 36/12).]

⁶ [Cfr. provv. n. 19925 del 28 maggio 2009, IC38 - Mercato Dello Stoccaggio del Gas Naturale, in Boll. n. 21/09.]

Il progetto di creare le condizioni per un mercato elettrico sempre più integrato in grado di sfruttare l'attuale eccesso di capacità da fonte convenzionale (gas) anche in esportazione verso i paesi confinanti

La SEN analizza le attuali condizioni del mercato elettrico italiano individuando alcune criticità che si traducono, in ultima analisi, in un maggior costo dell'energia per gli utilizzatori italiani, sia domestici che industriali. In estrema sintesi si individuano quattro motivi per l'esistenza di valori di prezzi dell'energia elettrica più alti della media europea:

- il *mix* di *input* utilizzati per la generazione elettrica, principalmente basato su gas e fonti rinnovabili e che si differenzia notevolmente da quello della media europea per l'assenza di nucleare e la bassa incidenza di carbone, che possono offrire costi inferiori;
- prezzi all'ingrosso del gas che hanno determinato nel 2011 un incremento di circa 10-12 euro/MWh sui costi della produzione elettrica di una centrale CCGT rispetto ad analoga produzione europea;
- incentivi alla produzione rinnovabile elettrica, che dovrebbero ammontare a 12,5 miliardi di euro nel 2012 ed incidere per quasi il 20% della bolletta elettrica totale (escluse imposte);
- inefficienze e distorsioni nella rete (con un sovraccosto stimato di circa 500 milioni di euro/anno per il sistema), come ad esempio quelli tra le principali isole italiane e il continente, che determinano ancora un significativo differenziale di prezzo tra continente e Sicilia, oppure gli ostacoli alla circolazione tra il Centro e il Sud Italia, che possono limitare il potenziale di produzione rinnovabile.

Su una di tali criticità (il costo del gas naturale in presenza di un *mix* produttivo che fa fortemente affidamento su impianti termoelettrici alimentati con questo *input*) si può rimandare a quanto già detto nella precedente sezione di questo Parere. Sul tema del *mix* tecnologico, la SEN non sembra tuttavia fornire risposte soddisfacenti; secondo il documento, nel 2020, quasi tutta l'energia elettrica italiana sarà prodotta da gas naturale ed energia rinnovabile: quest'ultima dovrebbe coprire il 38% del fabbisogno elettrico, rispetto al circa 27% attuale; il gas dovrebbe coprire un ulteriore 38%, rispetto all'attuale 45%, con il restante 24% coperto da carbone (14%) ed import (10%). Non pare all'Autorità che dato questo *mix* produttivo, si possa prevedere una sostanziale riduzione del prezzo dell'energia elettrica in Italia a meno di non ottenere risultati straordinari sul fronte della diminuzione del prezzo del gas naturale.

A fronte di tali criticità, l'Autorità condivide l'obiettivo - che nella SEN viene considerato come strategico - relativo al riequilibrio delle prospettive di valorizzazione dei numerosi impianti a ciclo combinato a gas (CCGT) molto efficienti costruiti negli ultimi anni nel nostro Paese, attraverso azioni per rendere competitivo sui mercati esteri l'attuale surplus di potenza convenzionale del parco elettrico italiano. Tale obiettivo, il quale, ad avviso dell'Autorità, può essere perseguito solo operando in stretta cooperazione con gli organismi comunitari (per motivi assai simili a quelli richiamati in relazione al progetto di creazione dell'hub del gas), interagisce direttamente con le altre condizioni del mercato elettrico italiano, in quanto richiede un intervento sui costi del sistema (anche in termini di modulazione del peso della incentivazione della produzione da fonti rinnovabili) e interventi sulla rete di trasmissione per eliminare tutti gli ostacoli e rendere possibile, laddove economicamente conveniente, un eventuale sviluppo delle esportazioni di energia elettrica dall'Italia verso i Paesi confinanti.

Un simile sviluppo sarebbe anche in grado di mitigare i problemi di sovraccapacità produttiva (che tendono sempre di più a gravare sui bilanci delle società di generazione elettrica) e potrebbe rendere non più necessario far gravare sulla collettività i costi del mantenimento in funzione della capacità termoelettrica spiazzata sul mercato dalla sempre maggiore capacità non programmabile da fonte rinnovabile, ma ritenuta nondimeno necessaria per garantire la sicurezza di funzionamento della rete proprio per i possibili sbilanciamenti derivanti dalla sempre maggiore presenza di capacità rinnovabile.

Anche in relazione a tale obiettivo riferito al mercato elettrico, e alle misure per raggiungerlo, l'Autorità intende qui fare riferimento a numerosi propri pronunciamenti, che riguardano alcuni dei passaggi cruciali sopra delineati. In via preliminare si osserva che, per quanto riguarda gli investimenti in nuove infrastrutture di trasmissione, tutte le osservazioni sopra svolte sulla *governance* del sistema e sulla individuazione delle infrastrutture strategiche valgono anche per le infrastrutture da realizzare nella trasmissione di elettricità, con una postilla però legata al ruolo di Terna S.p.A., in qualità di gestore della rete di trasmissione sulla base di una concessione di pubblico servizio.

L'Autorità da molti anni osserva con preoccupazione che, per un insieme articolato di motivazioni (alcune direttamente riferibili ai costi della *governance* multilivello prima descritti), il completamento del piano di potenziamento della rete di trasmissione nazionale da parte di Terna S.p.A. non viene a compimento. Si ricorda che nel 2010 l'Autorità è dovuta intervenire, con due istruttorie nei confronti di ENEL S.p.A. e Edipower S.p.A., per porre fine a fenomeni di sfruttamento di potere di mercato nella macrozona Sicilia dovuti in particolare all'insufficiente connessione dell'isola con il resto del Paese⁷. Il "sovrapprezzo" derivante dalla incompleta connessione dell'isola con il resto d'Italia (dove peraltro è noto che vi è capacità in eccesso che potrebbe essere utilizzata per coprire la domanda siciliana) è misurabile in alcuni euro al Mwh. Gli impegni assunti da ENEL S.p.A. e Edipower S.p.A., nel corso dei due citati procedimenti appaiono idonei, nell'immediato (ed in attesa del completamento del nuovo collegamento tra Sicilia e continente (Sorgente-Rizziconi) che Terna S.p.A. sta realizzando), a porre un limite a tale sfruttamento di potere di mercato "strutturale" degli operatori siciliani.

⁷ [Cfr. provv. n. 21960 del 22 dicembre 2010, A423 - "ENEL - dinamiche formazioni prezzi mercato energia elettrica in Sicilia", in Boll. n. 50/10; provv. n. 21962 del 22 dicembre 2010, I721 - "Tolling Edipower", in Boll. n. 50/10.]

Nella propria segnalazione del gennaio 2012⁸, l'Autorità, con riferimento a questi temi, si è dunque soffermata sull'importanza, anche sotto il profilo concorrenziale, del perseguimento delle opere di potenziamento della rete di trasmissione e di risoluzione delle congestioni, anche attraverso una efficace e rigorosa applicazione della norma (articolo 36 del Decreto Legislativo n. 93/11) che ha previsto un sistema di pianificazione degli investimenti del gestore di rete Terna S.p.A. e di controllo da parte dell'AEEG, da attuarsi rispettando comunque il principio di separazione proprietaria tra la trasmissione e la generazione elettrica. Al riguardo, si sottopone alla valutazione del Ministero la possibilità che la SEN individui indirizzi, che trovino poi l'attuazione dell'AEEG, che prevedano anche la presenza di misure di penalizzazione dei ricavi di Terna S.p.A. qualora le opere previste non entrino in funzione nei tempi prospettati.

Sempre con riferimento al valore assoluto del costo dell'energia elettrica in Italia, non si può non affrontare brevemente il tema dell'incentivazione alle fonti rinnovabili, che gravano attualmente sul sistema sia dal lato dei produttori di elettricità da fonti convenzionali (come oneri per l'acquisizione dei c.d. certificati verdi), che dal lato degli utilizzatori finali (nella voce oneri generali della bolletta). L'Autorità sul punto ha segnalato l'eccessivo peso che dal 2013 deriverà dalla sovrapposizione, a carico di alcuni soggetti produttori, sia dell'obbligo di pagamento dei certificati verdi (sia pure giunti alla loro fase conclusiva prevista per il 2016), sia dei costi connessi alla partecipazione a titolo oneroso al sistema dei diritti di emissione della CO₂⁹. Più recentemente l'Autorità ha segnalato ai Ministeri competenti ed all'AEEG i profili discriminatori, in particolare a danno delle piccole e medie imprese energivore, insiti nelle attuali modalità con le quali i c.d. "oneri generali di sistema" vengono ripartiti tra i consumatori industriali¹⁰. Si ritiene che il documento in esame, nella sua formulazione definitiva, debba affrontare questi temi in maniera più incisiva di quanto già fatto nella sua attuale formulazione.

Si osserva, infine, che nell'enucleare gli spunti di consultazione relativi al mercato elettrico, la SEN riconosce che tra le principali sfide affrontate nel documento non sono state comprese azioni che riguardano il mercato *retail* e gli strumenti di tutela per singole categorie di clientela (domestico, PMI); ciononostante in uno dei punti di consultazione contenuti nel documento si chiede esplicitamente di esprimere un parere sull'elevato grado di tutela dei consumatori finali attualmente previsto per i consumatori elettrici italiani.

L'Autorità intende qui ribadire quanto già affermato nella propria segnalazione di inizio 2012¹¹ in merito all'importanza di studiare modalità di progressivo abbandono dei regimi di tutela attualmente previsti per la vendita finale di energia elettrica e gas naturale e/o il loro confinamento alle utenze effettivamente vulnerabili, così che siano le forze di mercato a garantire equità ed efficienza ai prezzi per le altre tipologie di utenza. L'Autorità auspica infine che un documento di natura programmatica come la SEN riesca a trovare un felice bilanciamento tra l'esigenza di assicurare nel breve periodo livelli di prezzi *retail* adeguatamente contenuti e l'interesse a garantire che il regime di "maggior tutela" dei consumatori non si assesti su livelli di tariffa relativamente bassi tali da erodere gli spazi a disposizione delle imprese che intendano operare sul mercato libero, frenando così la diffusione su scala significativa della libera vendita di energia e gas da parte di imprese che operano in concorrenza tra loro. L'Autorità è consapevole che tale scelta, posto che potrebbe nell'immediato comportare temporanei incrementi nei prezzi praticati a buona parte di clienti finali, debba esser fatta con la necessaria gradualità e con attenzione alle condizioni generali dei mercati. Pertanto, proprio un documento come la SEN, che si propone di fissare priorità e obiettivi nel medio termine (2020) per l'azione pubblica nel settore dell'energia, appare la sede più appropriata per includere tra tali priorità e obiettivi il superamento dei regimi di tutela e il passaggio, coi dovuti tempi, a mercati *retail* di gas ed energia elettrica completamente liberi e concorrenziali.

Il progetto di razionalizzare l'industria della raffinazione e la rete di distribuzione carburanti al fine di ridurre i prezzi attuali ai migliori livelli europei

Riguardo al settore petrolifero, la SEN individua, quali principali temi da affrontare, la crisi della raffinazione e la necessità di ristrutturare e rendere più efficiente e meno costosa la rete distributiva dei carburanti autotrazione.

L'attuale situazione di crisi del settore della raffinazione italiana (ed europea) ha come cause, da un lato, la forte riduzione congiunturale della domanda, dall'altra, la sempre maggiore penetrazione delle importazioni di prodotti raffinati sul mercato nazionale.

Le misure proposte dalla SEN con riferimento al settore della raffinazione prevedono: i) iniziative di ristrutturazione e riconversione delle attività di raffinazione in siti di stoccaggio di prodotto petroliferi; ii) sviluppo di azioni a livello di Unione Europea ai fini dell'adozione di interventi di sostegno alla raffinazione quali l'introduzione di una "*green label*" per i prodotti raffinati in Europa, stabilendo che solo i prodotti ottenuti con processi industriali che soddisfano gli stessi

⁸ [AS901 - "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - ANNO 2012", in Boll. n. 51/11.]

⁹ [AS807 - "Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - attuazione della direttiva 2009/28/CE", in Boll. n. 7/11.]

¹⁰ [AS992 - "Meccanismi di promozione produzione di energia da fonti rinnovabili ed assimilate", in Boll. n. 44/12.]

¹¹ [AS901, cit..]

standard ambientali applicati in Europa possano essere utilizzati in Europa¹²; iii) emanazione entro dicembre 2012 del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2009/119/CE relativa alle scorte obbligatorie di prodotti petroliferi al fine di minimizzare i costi complessivi del sistema logistico petrolifero nazionale, prevedendo un forte utilizzo delle infrastrutture di stoccaggio private o pubbliche già esistenti.

Con riferimento alla prima questione vengono subito in evidenza alcuni temi di rilievo antitrust. Assumendo come un dato la crisi strutturale della raffinazione europea, qualsiasi iniziativa a livello nazionale o europeo di ristrutturazione concordata del settore (che decida quali raffinerie chiudere e che eventualmente preveda degli incentivi alla chiusura) dovrà essere discussa con le competenti Autorità di concorrenza europee e/o nazionali, dal momento che si tratterebbe in ogni caso di intesa restrittiva della concorrenza che andrebbe – ove ne ricorrano i presupposti – eventualmente valutata ai sensi dell'articolo 101(3) TFUE. Sul tema della c.d. "green label" e delle riforme legislative in materia di logistica si rimanda a quanto si argomenterà più avanti in questo Parere.

Con riferimento al secondo obiettivo (ristrutturazione rete carburanti), la SEN ripercorre gli importanti e ben noti problemi strutturali del settore: una rete di distribuzione che si caratterizza per una estrema frammentazione e numerosità degli impianti (23.000, circa il doppio di quelli presenti in altri paesi comparabili), a fronte di dimensioni medie piccole (in termini di litri erogati e di metri quadrati per punto vendita), di vetustà elevata e di una scarsa diversificazione nei settori cosiddetti *non-oil*. Questa situazione, accentuata dal calo delle vendite verificatosi negli ultimi tre anni, secondo il documento, determina una scarsa profittabilità per gli impianti, a fronte di prezzi unitari relativamente elevati per i clienti finali italiani (al netto delle tasse).

Le iniziative che la SEN ritiene siano da avviare in questo settore mirano a rendere il mercato dei carburanti più concorrenziale e ad incidere sul livello dei prezzi, rafforzando la tutela dei consumatori, la trasparenza dei prezzi e la qualità del servizio offerto. Si tratta in buona sostanza di una serie di misure che sono in larga parte attuative di norme introdotte con il decreto-legge in materia di Liberalizzazioni n. 1/12¹³.

Assume invece rilievo autonomo l'obiettivo, contenuto nella SEN, di istituire – nell'ambito del decreto legislativo di recepimento della direttiva sulle scorte – un mercato all'ingrosso dei carburanti, una sorta di "borsa dei carburanti" ed una piattaforma centralizzata della logistica dove potranno anche rifornirsi gli operatori e i gestori indipendenti.

In prima battuta, con riferimento al tema della attuazione delle misure previste nel D.L. n. 1/12, l'Autorità ripropone integralmente le osservazioni formulate nella sua segnalazione di inizio ottobre 2012 sulla legge annuale concorrenza 2013 (cfr. AS988)¹⁴.

Più in generale si osserva come sui temi del mercato della distribuzione dei carburanti emerga con forza l'importanza rivestita dal processo di liberalizzazione dell'accesso all'attività di distribuzione carburanti, avviato nel 2008 con l'approvazione dell'articolo 83-*bis* della legge 133/2008, per lo sviluppo di alcuni operatori concorrenzialmente dinamici, vale a dire gli operatori indipendenti (le c.d. pompe bianche) e gli operatori della Grande Distribuzione Organizzata.

L'Autorità rinnova l'auspicio che tale processo di liberalizzazione dell'attività venga completato e rafforzato con l'adozione di norme chiare e non soggette ad interpretazioni che eliminino ogni tipo di obbligo asimmetrico a carico dei nuovi entranti con riferimento alle caratteristiche dell'impianto che si intende realizzare, che prevedano la possibilità di aprire impianti totalmente automatizzati (anche all'interno di centri urbani e senza alcuna distinzione tra modalità *pre* e *post pay*), che superino le attuali limitazioni alla tipologia di prodotti *non-oil* che possono essere venduti negli impianti di distribuzione carburanti.

¹² [A livello nazionale, si è data attuazione a questa misura di apposizione di un "green label" con l'adozione già nel D.L. Sviluppo recentemente approvato (D.L. n. 83/12) di un meccanismo autorizzativo dei prodotti petroliferi importati che consenta di verificare l'impronta ambientale di tali prodotti extraeuropei.]

¹³ [Incremento della modalità di erogazione self-service e rimozione di molti vincoli sulle attività non-oil; miglioramento della comunicazione e della trasparenza dei prezzi dei carburanti all'utente; progressiva eliminazione del vincolo dell'esclusiva, introducendo la possibilità per i gestori, che sono anche titolari dell'autorizzazione petrolifera, di svincolarsi per il 50% dal vincolo di esclusiva e quindi di rifornirsi direttamente sul mercato all'ingrosso; divieto per le normative regionali di imporre, per i nuovi impianti, obblighi di presenza di alcuni carburanti (GPL o metano autotrazione), laddove tali obblighi comportino oneri di tipo economico o laddove sussistano ostacoli tecnici sproporzionati alla finalità della diffusione di tali tipi di carburanti; implementazione delle misure per la chiusura degli impianti cosiddetti "incompatibili" alle norme urbanistiche, al codice della strada, ecc.; ri-finanziamento del Fondo per la razionalizzazione della rete dei carburanti, ampliandone la destinazione anche ai contributi per i costi ambientali di ripristino dei luoghi a seguito di chiusura degli impianti; introduzione di nuove tipologie contrattuali per regolare i rapporti tra Compagnie petrolifere, retisti e gestori degli impianti di distribuzione carburanti; possibilità per i titolari ed i gestori dei punti vendita di riscattare l'impianto, anche consorziandosi o associandosi, in modo da far aumentare il numero delle pompe bianche e dei retisti.]

¹⁴ ["i) al fine di incentivare la chiusura di impianti di distribuzione carburanti incompatibili, si dovrebbe adottare una norma primaria volta ad attivare i poteri sostitutivi, in primis della Regione e, in caso di inerzia di quest'ultima, del Governo nei confronti dei Comuni che non provvedessero autonomamente entro un termine congruo (e perentorio) alla individuazione e alla chiusura degli impianti incompatibili; ii) al fine di rimuovere ogni vincolo residuo frapposto da normative regionali all'apertura di nuovi impianti di distribuzione carburanti, all'articolo 17, comma 5, del d.l. n. 1/2012, dovrebbe essere introdotto il divieto di prevedere qualsiasi altro obbligo asimmetrico (dotazione di impianti fotovoltaici, di videosorveglianza, ecc), nonché eliminata l'ultima parte del comma 5 ("se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo"); iii) al fine di liberalizzare pienamente l'attività di impianti completamente automatizzati, all'articolo 18 del d.l. n. 1/2012 andrebbe eliminato il vincolo alla localizzazione ("posti al di fuori dei centri abitati"); iv) al fine di liberalizzare l'attività di vendita di tabacchi presso gli impianti di distribuzione carburanti, andrebbe abrogato il comma 22-bis, dell'articolo 8, del d.l. n. 16/2012, così come convertito dalla l. n. 44/2012".]

Al riguardo, si osserva con preoccupazione come numerose Regioni Italiane (tra cui Puglia e Toscana) continuino, invece, anche di recente, ad approvare normative che appaiono andare nella direzione opposta rispetto ad una piena liberalizzazione dell'attività, imponendo obblighi asimmetrici all'apertura di nuovi impianti e/o vincoli alla creazione di impianti *self service*. L'Autorità ritiene al riguardo che un documento come la SEN debba porre come obiettivo strategico del Governo quello di contrastare queste iniziative regionali anche fino all'impugnazione delle stesse davanti alla Corte Costituzionale.

L'Autorità sta svolgendo un'indagine conoscitiva sul settore della distribuzione carburanti¹⁵ da cui sta emergendo che gli operatori indipendenti della distribuzione carburanti in rete che risultano maggiormente aggressivi sotto il profilo concorrenziale sono quelli della GDO oppure, tra le c.d. pompe bianche, quelli associati ad un preciso modello di funzionamento che allo stato prevale soprattutto nel Nord-Est del Paese. Dagli atti dell'indagine emerge inoltre come alcune zone del territorio nazionale, come il Meridione (e in particolare la Sicilia) siano svantaggiate rispetto al livello dei prezzi dei carburanti nonostante la presenza di numerose infrastrutture di raffinazione e di logistica (esclusivamente di proprietà delle imprese verticalmente integrate).

In quest'ottica, sotto il profilo concorrenziale sarebbe opportuno cercare di ricreare il più possibile le condizioni oggi prevalenti nel Nord-Est, che consistono in massima parte nella accessibilità a infrastrutture logistiche e a prodotto non controllati dalle società petrolifere verticalmente integrate. Un simile sviluppo potrebbe non solo favorire la diffusione di operatori indipendenti più numerosi ed efficienti su tutto il territorio nazionale, ma anche fornire un'occasione di riconversione del modello operativo delle reti c.d. colorate appartenenti a società che hanno ormai una presenza molto limitata nella raffinazione, le quali potrebbero sviluppare modalità di approvvigionamento più autonome rispetto al semplice ricorso alle società verticalmente integrate che agiscono contemporaneamente quali loro fornitori di prodotto e quali loro concorrenti sui mercati a valle.

In questo contesto, a giudizio dell'Autorità, le iniziative relative alla creazione di mercati organizzati della logistica e del prodotto, contenuti nello schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2009/119/CE, appaiono particolarmente opportune.

Un passo ulteriore nella stessa direzione, - che potrebbe essere utilmente inserito nella SEN - trae spunto dalla ricordata necessità di una ristrutturazione della industria della raffinazione nazionale. Una delle conseguenze di tale processo di ristrutturazione potrebbe essere la trasformazione in deposito di prodotti finiti di alcune raffinerie di proprietà di società verticalmente integrate. In occasione di tale trasformazione, si potrebbe richiedere che almeno un sottoinsieme dei nuovi depositi di stoccaggio che si otterrebbero dalla riconversione delle raffinerie venga ceduto da parte degli operatori verticalmente integrati a società che non operano a valle nella distribuzione in rete di carburanti ovvero venga gestito come una infrastruttura accessibile ai terzi. Una maggiore disponibilità di depositi primari da parte di operatori non integrati verticalmente potrebbe infatti favorire notevolmente l'approvvigionamento di prodotto da parte di operatori indipendenti (anche nella forma di consorzi di acquisto di piccoli proprietari e/o di gestori di impianti), anche attraverso un più agevole ricorso alle importazioni di prodotto finito a basso costo.

In relazione a quest'ultimo punto, l'Autorità invita a riflettere con attenzione sulla reale necessità di introdurre misure di stampo protezionistico come quelle sui vincoli al rispetto degli standard ambientalistici prefigurate nella SEN (c.d. "*green label*"), che avrebbero il notevole costo, ostacolando le importazioni *extra* europee, di rallentare un processo che potrebbe trasformare la crisi del sistema nazionale della raffinazione in una opportunità di riorganizzazione su basi più dinamiche e concorrenziali dell'intera filiera dei carburanti per autotrazione (anche grazie ad un deciso avvio della piattaforma della logistica e del mercato organizzato dei prodotti finiti).

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente parere, precisandone i motivi.

L'Autorità ringrazia per l'attenzione dimostrata nei confronti della propria attività istituzionale.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

¹⁵ [Cfr. provv. n. 22254 del 23 marzo 2011, IC44 - "Impianti di distribuzione carburanti indipendente", in Boll. n. 12/11.]