

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 novembre 1997;

SENTITO il Relatore Professor Fabio Gobbo;

VISTA la legge del 10 ottobre 1990 n. 287;

CONSIDERATO quanto segue:

I. FATTO

i. La società Snam

1. La società Snam Spa (di seguito Snam) svolge l'attività di importazione, trasporto e distribuzione primaria di gas naturale. L'intero capitale sociale di Snam è detenuto dalla società Eni Spa (di seguito Eni), a sua volta, controllata dal Ministero del Tesoro attraverso una partecipazione del 51% del capitale sociale.

2. L'attività di importazione di gas naturale viene svolta da Snam in regime di monopolio di fatto, attraverso l'impiego di tre gasdotti di importazione di sua proprietà che convogliano il gas, rispettivamente, dall'Olanda, dalla Russia e dall'Algeria. Dei 36,56 miliardi di metri cubi di gas importato da Snam nel 1996, il 12% provenivano dall'Olanda, il 37% dall'ex URSS e il restante 51% dall'Algeria.

3. A fine 1996, Snam era proprietaria di oltre 27 mila chilometri di rete di trasporto di gas naturale, pari al 97% del totale della rete esistente in Italia. Di questi, circa 16 mila si riferiscono a rete primaria e il resto a rete secondaria. La dotazione infrastrutturale di Snam nella fase di trasporto comprendeva, inoltre, alla stessa data, 20 centrali di compressione, oltre 1.200 impianti di telemisura, 541 impianti di decompressione. Snam, inoltre, sia direttamente, sia in quanto appartenente al gruppo Eni, utilizza il 100% della capacità di stoccaggio di gas installata in Italia. Oltre a Snam, gli unici due operatori che possiedono una rete di trasporto ad alta pressione di gas sono le società Edison Gas e Società Gasdotto del Mezzogiorno (di seguito SGM), di cui Edison Gas controlla circa il 35% del capitale. La rete di queste due società si estende per 1.000 chilometri in alcune aree delle regioni Abruzzo, Lazio, Molise e Puglia.

4. Snam, nel corso del 1996, ha distribuito 53,5 miliardi di metri cubi di gas naturale, pari al 95% del totale della domanda realizzata nel periodo (56,5 miliardi di metri cubi). Il restante 5% è stato distribuito, in alcune aree limitate delle regioni Abruzzo, Molise, Lazio e Puglia, da Edison Gas e SGM. Con riferimento alle varie tipologie di utenze primarie, Snam, nel 1996 ha venduto il 97% del gas destinato alle aziende di distribuzione per i consumi civili, il 98% di quello utilizzato dall'industria e il 62% di quello impiegato per usi termoelettrici.

ii. L'attuale normativa sul vettoriamento obbligatorio del gas naturale

5. L'articolo 12, primo comma, della legge n. 9/1991 stabilisce che «le società proprietarie di metanodotti (indifferentemente se di reti ad alta o bassa pressione) provvederanno al vettoriamento sul territorio nazionale di gas naturale prodotto in Italia ed utilizzato in stabilimenti delle società produttrici, delle società controllate, delle società controllanti o di società sottoposte al controllo di queste ultime o per

forniture all'Enel o alle imprese di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643» (società elettriche municipalizzate).

6. La norma contiene una serie di requisiti oggettivi e soggettivi che delimitano l'applicabilità del vettoriamento obbligatorio. In primo luogo, l'oggetto è ristretto al solo gas nazionale; inoltre, i produttori sono ammessi a tale diritto esclusivamente se l'utilizzo è destinato all'autoconsumo o alle utenze termoelettriche. L'Enel è, al momento, l'unico soggetto privato ad aver sottoscritto, nel settembre 1993, con Snam uno specifico accordo di vettoriamento di gas estero su base volontaria, in quanto non contemplato nei limiti per cui è riconosciuto il diritto di vettoriamento, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 9/1991. L'accordo prevede il vettoriamento tramite la rete Snam di un quantitativo di 4 miliardi di metri cubi annui di gas acquistati da Enel stessa direttamente da Sonatrach (l'ente produttore algerino).

7. Il 3° comma dell'articolo 12 della legge n. 9/1991 stabilisce che «le condizioni e il corrispettivo per il servizio di vettoriamento saranno concordati tra le parti tenendo conto di un'adeguata remunerazione degli investimenti, dei costi di esercizio, dei criteri in uso sui mercati europei del gas per la determinazione dei compensi per il vettoriamento e dei conseguenti livelli, nonché dell'andamento del mercato dell'energia. In caso di mancato accordo tra le parti, le condizioni e il corrispettivo saranno stabiliti dal CIP, sentite le parti».

8. In ossequio al dispositivo di legge, le condizioni di vettoriamento obbligatorio attualmente vigenti sono contenute nel testo dell'accordo sottoscritto il 22 dicembre 1994 tra Snam, Assomineraria e Unione Petrolifera, in rappresentanza dei produttori. Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 12 della legge n. 9/1991, le Condizioni Generali di tale accordo stabiliscono che il gas vettoriato sia utilizzabile «presso centrali Enel, presso utenze industriali del Gruppo della società produttrice (intendendosi incluse nel Gruppo: la società produttrice, le sue controllate, la sua controllante e le società controllate da quest'ultima), presso le imprese di cui al testo unico approvato con R.D. 15 ottobre 1925 n. 2578, che esercitano le attività di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 6 dicembre 1962». Inoltre, il vettoriamento è ammesso, con riferimento alla rete di proprietà della società SGM, «limitatamente ai produttori azionisti della stessa» (Edison Gas, Elf Italiana, Fina, Petrex), nonché «per la produzione di energia elettrica per cessione all'Enel» (ai sensi degli artt. 20 e 22 della legge n. 9/1991).

9. Un ampliamento degli usi consentiti ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 9/1991 è intervenuto a seguito di un *Addendum* all'accordo del dicembre 1994, sottoscritto nel dicembre 1995. In quella sede si è stabilito tra le parti che «qualora sopravvenga una modifica del controllo di una società produttrice, tale da farla uscire dal gruppo di appartenenza originario, [...] la stessa avrà diritto di continuare ad usufruire del servizio di vettoriamento alle utenze industriali previste nel piano quinquennale vigente al momento della modifica del controllo».

10. Tale *Addendum*, che trae origine dalla cessione delle attività minerarie, precedentemente riunite nella società Fiat RiMi Spa, da parte del gruppo Fiat a British Gas Plc., ha consentito alla nuova società British Gas RiMi Spa di mantenere il diritto di vettoriamento del proprio gas destinato agli stabilimenti Fiat.

iii. Il costo del vettoriamento

11. Il costo di vettoriamento stabilito dall'accordo Snam/Assomineraria- Unione Petrolifera del 22 dicembre 1994 è composto da una parte fissa «Tf», rappresentativa degli oneri di vettoriamento sopportati dal trasportatore e «indipendenti dall'estensione delle reti», e da una parte variabile «Tv», direttamente proporzionale alla distanza del trasporto. Mentre la parte fissa Tf è sempre pari a 8,5 lire al metro cubo di gas vettoriato, la parte variabile Tv è inversamente legata al diametro del tubo utilizzato per il vettoriamento secondo lo schema illustrato nella tabella 1.

Tab. 1. Determinazione delle componenti fisse e variabili del costo di vettoriamento

Fasce di diametro	Tf (Lit/m3)	Tv (Lit/m3)
32" < D >= 48"	8.5	0.049
18" < D >= 32"	8.5	0.093
12" < D > = 18"	8.5	0.167
D < = 12"	8.5	0.382

12. Individuato per ogni coppia di punti di consegna e di riconsegna il «percorso minimo di gasdotto» in chilometri, il costo è stabilito, utilizzando i parametri della tabella 1, con la seguente formula:

$$To = Tf + \left(\sum_i (Tv * Li) \right)$$

dove Li rappresenta la distanza percorsa in chilometri sulla fascia di diametro iesima.

13. Il costo di vettoriamento contemplato dall'accordo del dicembre 1994 viene aggiornato mensilmente sulla base dell'indice del costo del lavoro e dell'indice dei prezzi praticati dai grossisti pubblicati dall'Istat.

iv. La recente posizione di Assomineraria

14. In data 26 giugno 1997, Assomineraria ha inviato una comunicazione a Snam (e per conoscenza all'Unione Petrolifera) in cui veniva chiesta una revisione delle condizioni contenute nell'accordo di vettoriamento del 22 dicembre 1994, a far data, retroattivamente, dal 1° gennaio 1997. Tale richiesta di revisione nasceva in considerazione:

«dei recenti sviluppi del quadro della normativa europea in materia di vettoriamento che stanno significativamente modificando lo scenario di riferimento comunitario;

della dinamica del costo di vettoriamento registrata a partire dall'entrata in vigore dell'accordo;

della consapevolezza dei propri associati che le condizioni normative dell'accordo non corrispondono più allo spirito de mercato del gas naturale che ne avevano dettato la compilazione e la successiva sottoscrizione».

15. Snam, con lettera del 27 agosto 1997, ha escluso l'esistenza di norme in base a cui fosse possibile rivedere l'accordo del 22 dicembre 1994. In particolare, richiamando il terzo paragrafo delle premesse dell'accordo del dicembre 1994, ove si stabilisce che le condizioni ivi contenute non costituiscono «pregiudizio per gli sviluppi che, a livello di normativa comunitaria, dovessero intervenire sulla materia del vettoriamento del gas», Snam ha manifestato la propria intenzione di valutare l'impatto di eventuali provvedimenti normativi sull'accordo del 1994 solo dopo l'approvazione della Direttiva europea in materia di trasporto di gas.

16. In relazione alla dinamica del costo di vettoriamento contenuta nell'accordo del dicembre 1994, Snam ha ritenuto eccessivamente generico il punto sollevato da Assomineraria e si è dichiarata pronta ad accettare una revisione del costo di vettoriamento solamente, così come previsto al secondo paragrafo dell'accordo del dicembre 1994, «sulla base di giustificazioni debitamente motivate a seguito di mutamenti nelle circostanze tali da causare pregiudizio ad una delle parti».

17. Sempre in data 26 giugno 1997, contestualmente alla lettera con cui sollecitava la revisione delle condizioni vettoriamento, Assomineraria ha inviato a Snam una seconda lettera, in cui veniva proposta la revisione sia dei prezzi di cessione del gas a Snam da parte dei piccoli produttori nazionali (stabilito da un accordo di somministrazione sottoscritto nel giugno del 1995) sia dei prezzi relativi ai cosiddetti «residui di vettoriamento» (stabiliti da un accordo sottoscritto nel febbraio del 1996), «in ossequio ai principi di liberalizzazione della concorrenza». Inoltre, in quella lettera Assomineraria ha sottoposto a Snam le seguenti richieste:

1) «la possibilità di cessione del gas tra i titolari di concessione di coltivazione ed il contestuale diritto di vettoriamento indipendentemente dalle rispettive quote di titolarità»;

2) «la possibilità per i produttori di giacimenti nazionali di limitate dimensioni di accedere comunque al vettoriamento del gas senza limitazione alcuna».

18. Snam, con lettera del 27 agosto, ha espresso la propria disponibilità a rivedere il prezzo d'acquisto del gas dai produttori nazionali, così come definito nell'accordo di somministrazione del giugno 1995. Al contrario, con riferimento alla possibile estensione richiesta da Assomineraria del vettoriamento ai produttori nazionali, anche per gli altri usi non contemplati dall'articolo 12 della legge n. 9/1991, Snam ha sostenuto che tale misura può «trovare adeguata collocazione solamente nel contesto di una modifica del quadro normativo».

II. DIRITTO

i. I mercati rilevanti

19. Da un punto di vista tecnico è irrilevante distinguere l'attività di vettoriamento di gas naturale per conto terzi da quella di trasporto di gas proprio. Le infrastrutture utilizzate per le due attività sono le stesse. Inoltre, la presenza di condizioni standard da rispettare per l'immissione ad alta pressione di gas naturale nelle reti, in costanza di caratteristiche organiche del fluido, rende nei fatti il gas naturale perfettamente fungibile. Pertanto, ai fini di valutare l'effetto dei comportamenti posti in essere da Snam nella fase del vettoriamento di gas naturale in Italia, il primo mercato rilevante coincide con quello relativo all'attività di trasporto di gas naturale a mezzo della rete ad alta pressione installata in Italia.

20. L'attività di trasporto è funzionalmente correlata a quella di distribuzione, che non potrebbe essere svolta senza l'accesso a una adeguata capacità di trasporto del gas. Pertanto, qualsiasi iniziativa che investa la fase a monte del trasporto ha una influenza diretta sul mercato a valle della distribuzione primaria.

21. Al fine di valutare l'effetto dei comportamenti posti in essere da Snam nella fase del vettoriamento, le considerazioni fin qui svolte consentono di individuare il secondo mercato rilevante nella distribuzione di gas naturale all'interno del territorio nazionale.

ii. La posizione dominante di Snam

22. Snam dispone del 97% della rete ad alta pressione installata in Italia (27.000 chilometri). Inoltre, in aggiunta alla dotazione di centrali di compressione e agli impianti di telemisura, utilizza il 100% della capacità di stoccaggio sotterranea di gas naturale esistente in Italia. Snam, inoltre, nel corso del 1996, ha distribuito a utenze primarie (industrie, aziende termoelettriche, distributori civili) 53,5 miliardi di metri cubi di gas naturale, pari al 95% del totale della domanda realizzata nel periodo (56,5 miliardi di metri cubi).

Questi elementi sono sufficienti a individuare, anche sulla base di una consolidata giurisprudenza comunitaria (Corte di Giustizia, sentenze Hoffmann-La Roche (Vitamine) del 1977 e AKZO III del 1991), l'esistenza di una posizione dominante di Snam nei mercati del trasporto e della distribuzione primaria di gas naturale.

23. Significativa appare, inoltre, la circostanza che Snam negozia le condizioni di prezzo prevalenti sui mercati, da un lato, con Assomineraria e Unione Petrolifera, per quanto riguarda il vettoriamento obbligatorio previsto dalla legge n. 9/1991, e dall'altro lato con le altre associazioni di categoria degli utenti, per quanto riguarda la distribuzione primaria. Gli altri due operatori che detengono una rete ad alta pressione e che, dunque, svolgono attività di trasporto e distribuzione primaria (SGM e Edison Gas), in base alle informazioni di cui dispone attualmente l'Autorità, applicano prevalentemente le stesse condizioni commerciali previste dagli accordi sottoscritti da Snam.

iii. Il presunto abuso di posizione dominante

24. Alla luce della posizione dominante detenuta da Snam sui mercati rilevanti del trasporto e della distribuzione primaria di gas naturale, l'Autorità ritiene che le condizioni di vettoriamento contenute nell'accordo Snam/Assomineraria-Unione Petrolifera del dicembre 1994, possano avere natura abusiva, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90, in quanto utilizzate da Snam in modo «strategico» al fine di disincentivare l'ingresso di operatori attivi nella fase upstream della produzione sul mercato della distribuzione primaria.

25. Al riguardo, si osservi che la richiesta di revisione dell'accordo di vettoriamento sottoscritto con Snam nel dicembre 1994 avanzata da Assomineraria nel giugno 1997, è motivata, tra l'altro, sulla base «della dinamica del costo del vettoriamento». Ciò, da un lato, sottolinea l'insoddisfazione avvertita dalla controparte di Snam in merito ai termini economici dell'accordo e rappresenta un indizio significativo del fatto che Assomineraria ritenga le condizioni del costo di vettoriamento non più aderenti ai criteri espressi al 3° comma dell'articolo 12 della legge n. 9/1991: «un'adeguata remunerazione degli investimenti, dei costi di esercizio, i criteri in uso sui mercati europei del gas per la determinazione dei compensi per il vettoriamento e dei conseguenti livelli, l'andamento del mercato dell'energia».

26. Un ulteriore elemento che induce a far prospettare la natura abusiva delle condizioni di vettoriamento è rappresentato dal fatto che, in presenza di una collocazione dei campi di coltivazione di gas naturale dei produttori privati quasi esclusivamente nell'area offshore dell'Adriatico e dello Ionio-, e di una struttura del costo del vettoriamento direttamente proporzionale alla distanza tra il giacimento di estrazione del gas e il punto di consegna (cfr. supra punto 12), si viene a determinare un forte disincentivo, per i produttori di gas, a sfruttare le proprie risorse naturali, il cui consumo non sia sufficientemente limitrofo ai giacimenti di estrazione.

27. Tenuto conto che, sulla base delle informazioni a disposizione dell'Autorità, il prezzo «alla spiaggia» del gas naturale che Snam riconosceva nel 1996 a un produttore privato (sulla base dell'accordo di somministrazione del 1995 con Assomineraria) era all'incirca intorno alle 100 lire al metro cubo, alle condizioni vigenti il costo di vettoriamento per una distanza di 200/300 chilometri (al netto dell'effetto legato all'indicizzazione mensile e considerando tubi di diametro compreso tra i 38" e i 12") incide sino al 30-40% del prezzo che il produttore avrebbe spuntato vendendo direttamente il proprio gas a Snam. Tali condizioni di costo rappresentano indubbiamente un forte ostacolo allo sviluppo di soggetti attivi nella fase della distribuzione primaria indipendenti da Snam. Indicativo, al riguardo, è il caso della società Centro Energia Spa, attiva nel settore della cogenerazione elettrica, e integrata a monte nell'upstream attraverso la titolarità della concessione per lo sfruttamento di un giacimento di gas in Adriatico, la quale, piuttosto che sviluppare in proprio il giacimento e usufruire del vettoriamento obbligatorio alle condizioni vigenti, ha ritenuto più conveniente cedere l'intero titolo minerario alla società Agip Spa

28. L'Autorità ritiene, inoltre, che il rifiuto manifestato da Snam nella sua comunicazione del 27 agosto 1997 ad Assomineraria, in merito a una possibile estensione del vettoriamento di gas naturale anche oltre gli usi previsti dall'articolo 12 della legge n. 9/1991 (cfr. supra punti 17 e 18) possa configurare un'ulteriore infrazione all'articolo 3 della legge n. 287/90, in quanto volta a impedire o limitare gli sbocchi o gli accessi al mercato.

29. Al riguardo, non appare giustificabile la motivazione del rifiuto opposto da Snam alla richiesta di Assomineraria (cfr. supra punto 18). Infatti, ancorché l'articolo 12 della legge n. 9/1991 preveda un diritto di vettoriamento in caso di specificati utilizzi individuati dalla legge, il conseguente obbligo in capo a Snam di vettoriare il gas naturale per tali usi non esclude, di per sé, la possibilità che altri soggetti, che svolgono attività diverse dalla generazione di energia elettrica o dall'autoconsumo, possano ottenere, tramite appositi accordi, l'accesso alla sua rete per il vettoriamento di gas naturale.

30. Pertanto, il rifiuto di Snam di concedere il servizio di vettoriamento del gas ai propri clienti (in questo caso i piccoli produttori di gas nazionale) sembra riconducibile alla fattispecie del rifiuto di contrarre da parte dell'impresa in posizione dominante.

Oltretutto, anche tale comportamento può configurare una condotta «strategica» di Snam volta a escludere dal mercato della distribuzione primaria soggetti attivi nella fase upstream della produzione di gas naturale. Al riguardo, data l'attuale configurazione del mercato, si osserva, infatti, che un produttore nazionale di gas naturale privato del servizio di vettoriamento non ha altra alternativa che la vendita del gas «alla spiaggia» a Snam. Tutto il gas dei produttori privati a cui Snam rifiuta il vettoriamento, dunque, rifluisce necessariamente nella rete di trasporto di Snam e accresce la disponibilità di gas a sua disposizione per soddisfare la domanda nazionale.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti messi in atto da Snam, relativi alla fissazione del costo del vettoriamento di cui all'articolo 12 della legge n. 9/1991 e al rifiuto di concedere il vettoriamento sulle proprie reti ai piccoli produttori nazionali anche per gli usi non contemplati dall'articolo 12 della medesima legge, possano configurarsi quale abuso della posizione dominante detenuta da Snam stessa sui mercati del trasporto e della distribuzione primaria di gas naturale in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90 nei confronti della società Snam Spa;

b) la fissazione del termine di giorni quaranta, decorrente dalla data di ricezione della notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali delle società sopra menzionate del diritto di essere sentiti, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Attività Istruttoria "B" dell'Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopraindicato;

c) che il responsabile del procedimento è il dottor Carlo Cazzola;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Attività Istruttoria "B" di questa Autorità dai legali rappresentanti della società Snam Spa, nonché da chiunque abbia nel procedimento un interesse diretto, immediato e attuale o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 6 giugno 1998.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuliano Amato

* * *