

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, Vi ringrazio, innanzi tutto, per avere dato all'Autorità che rappresento la possibilità di far sentire la propria voce su una materia di così rilevante interesse per la vita economica del nostro Paese.

1. Premessa

Lo schema di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 14 febbraio 2000 è volto a dare attuazione alla direttiva 98/30/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale. Come le altre direttive europee in materia di liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità, le norme comunitarie offrono soltanto un quadro di principi generali. Le modalità di applicazione vengono lasciate ai singoli Stati membri, affinché esse possano essere definite in funzione dello specifico contesto economico e normativo di ciascun mercato nazionale.

Deliberatamente, quindi, e nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, il legislatore europeo si limita a fissare requisiti **minimi** necessari alla creazione di un mercato interno del gas. La fissazione di requisiti minimi comuni pone però le condizioni affinché si inneschi, tra i vari sistemi economici nazionali, un processo di "concorrenza tra sistemi", nel quale ciascun paese cerca di sfruttare al meglio le potenzialità di sviluppo e di competitività che la liberalizzazione del mercato comune apre per ciascuna industria nazionale. Del fatto che tale processo di "concorrenza tra sistemi" abbia significativamente preso l'avvio, per quanto concerne il settore del gas, abbiamo ormai ampia evidenza: numerosi Stati europei, come l'Italia importatori netti di gas, hanno recepito, fin dal 1998, la direttiva nel proprio ordinamento nazionale, nel pieno rispetto delle prescrizioni del legislatore europeo e con effetti maggiori di quelli previsti circa il grado d'apertura iniziale del loro mercato interno. In Germania, per esempio, la liberalizzazione è stata immediata e completa ed ha attribuito alla generalità dei consumatori la qualifica di idoneità. Allo stesso modo, in Spagna, il grado iniziale di apertura del mercato è stato significativamente maggiore di quello minimo previsto dalla direttiva (30%) e ha oggi raggiunto il 60%.

In questo quadro, eventuali scelte nazionali di protezione dell'esistente, che si limitino al mero soddisfacimento dei requisiti **minimi** comunitari, non potrebbero che risultare, in ultima analisi, penalizzanti per l'industria nazionale.

Non sarebbe quindi né desiderabile né opportuna una difesa meramente conservativa degli assetti esistenti, giustificata in virtù della loro compatibilità con le direttive comunitarie, giacché essa comprometterebbe gravemente la capacità di adeguamento dei sistemi economici nazionali e la loro capacità di competere in modo efficiente su un mercato liberalizzato al livello dell'intera Unione Europea.

2. Le condizioni di reciprocità

Per le suddette ragioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato apprezza quindi innanzi tutto, e significativamente, il fatto che lo schema di decreto legislativo non si collochi in un orizzonte di stretta aderenza ai requisiti minimi comunitari, ritenendo che tale scelta non potrà che rivelarsi benefica per gli sviluppi futuri dell'industria nazionale del gas.

In particolare, è meritevole di attenzione il pieno recepimento che l'art. 33 dello schema di decreto legislativo realizza dell'art. 19 della direttiva comunitaria 98/30/CE, attraverso la determinazione di condizioni di reciprocità che favoriscono, nell'ambito del mercato comune europeo, gli operatori di paesi membri che riconoscono una più ampia tipologia di clienti idonei. Tale norma, congiunta con la norma dell'art. 22, che riconosce appunto a una vasta categoria di clienti, e a partire dal 1° gennaio 2003 a tutti i clienti, la qualifica di idoneità, rende la maggiore contendibilità sul mercato interno un presupposto essenziale affinché alle imprese nazionali vengano riconosciute maggiori opportunità competitive sugli altri mercati dell'Unione Europea.

Nel prosieguo della mia relazione vorrei concentrarmi su quattro aspetti dello schema di decreto, cruciali nelle prospettive della concorrenza e del mercato:

- 1) L'approvvigionamento, lo stoccaggio e la separazione verticale
- 2) La tutela e lo sviluppo della concorrenza
- 3) La distribuzione
- 4) Le tariffe

3. L'approvvigionamento, lo stoccaggio, la separazione verticale

L'articolo 3 dello schema di decreto legislativo, nel dettare norme per l'attività di importazione, introduce una autorizzazione per importare gas naturale da paesi non appartenenti all'Unione Europea, subordinata al possesso di una serie di requisiti. Fra questi, è richiesta la "*disponibilità di capacità di stoccaggio strategico ubicat[a] nel*

territorio nazionale nella misura del 10% delle quantità di gas naturale importato in ciascun anno e con una disponibilità di punta giornaliera al termine del periodo di punta stagionale pari almeno al 50% dell'importazione media giornaliera prevista nello stesso periodo di punta" (comma 2, lettera [d]).

L'obbligo di detenere capacità di stoccaggio strategico in proporzione fissa alle importazioni da paesi extra UE rappresenta una restrizione della concorrenza nella fase dell'approvvigionamento. In particolare, tale vincolo appare tanto più stringente se associato al fatto che l'obbligo di detenere capacità di stoccaggio deve essere rispettato all'interno del territorio nazionale piuttosto che all'interno dell'Unione Europea.

Nonostante disponga di riserve di gas naturale, il nostro Paese ha accresciuto la propria dipendenza dalle importazioni, in proporzione con l'aumento del consumo di questa fonte energetica. Tale dipendenza è attesa accentuarsi ulteriormente, nel breve e medio periodo, soprattutto nei confronti di paesi produttori che non appartengono all'Unione Europea. Allo stesso tempo diminuirà il ruolo delle risorse interne.

Lo sviluppo dei rapporti contrattuali, mediante i quali Eni ha accresciuto e diversificato negli anni i suoi approvvigionamenti dall'estero, assicurando la crescente disponibilità di gas per l'intera economia italiana, si è intrecciato con scelte di politica internazionale e di politica commerciale internazionale che, in ampia misura, vanno al di là delle conoscenze e delle competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva avuto modo di chiarire, nella segnalazione dell'8 novembre 1999, la propria consapevolezza della necessità di prestare "la dovuta attenzione alle implicazioni per la politica commerciale estera dell'Italia" per gli aspetti connessi con la liberalizzazione del mercato del gas naturale nella fase dell'approvvigionamento dall'estero. In particolare, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato riconosce la diffusa e condivisa preoccupazione per quanto riguarda le garanzie sulla sicurezza e sulla continuità degli approvvigionamenti dall'estero di una fonte energetica che eserciterà un ruolo sempre più decisivo nello sviluppo economico del Paese.

Tuttavia, nel considerare le norme dello schema di decreto intese ad assicurare un controllo adeguato sulla sicurezza degli approvvigionamenti dai paesi esterni all'UE, al fine di evitare che l'intero sistema nazionale del gas possa essere vulnerabile nel momento in cui il mercato si apre alla concorrenza, l'Autorità non può esimersi dall'osservare che tale preoccupazione deve essere messa in relazione con le condizioni **di fatto** in cui versa la disponibilità di stoccaggio oggi in Italia. La tutela di un interesse generale, rappresentato dalla sicurezza e dalla continuità degli approvvigionamenti, cui risponde la norma sullo "stoccaggio strategico", deve armonizzarsi con la tutela dell'altro interesse generale, rappresentato dall'effettiva apertura alla concorrenza del mercato. E' indubbio che questo obiettivo - che costituisce il fine principale della direttiva 98/30/CE - può essere raggiunto nella misura in cui tutte le imprese che intendono entrare nel mercato italiano del gas naturale possano trasportarvi, stoccare e vendervi gas acquistato all'estero in condizioni di parità, pur nel soddisfacimento di requisiti stringenti di sicurezza e continuità di approvvigionamento.

Secondo dati di sua fonte, Eni controlla attualmente il 99 per cento degli stoccaggi disponibili, mentre la disponibilità di nuovi stoccaggi è scarsa. E' indubbio, pertanto, che il rispetto del vincolo dello "stoccaggio strategico" per le importazioni extra UE potrebbe rendere compatibile la continuità degli approvvigionamenti con l'effettiva apertura del mercato a nuovi competitori, solo nelle circostanze nelle quali il controllo sull'attività dello stoccaggio venga tenuto compiutamente disgiunto dal controllo sulle attività di approvvigionamento e di vendita.

Solo in questo modo, infatti, le imprese che forniscono il servizio dello stoccaggio possono essere incentivate a porre in atto comportamenti neutrali e non discriminatori nei confronti degli operatori che intendono acquistare liberamente il gas all'estero e/o venderlo in Italia. In mancanza di una compiuta separazione del controllo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è altrimenti dell'avviso che occorrerebbe rivedere i requisiti, oggi troppo stringenti, dell'autorizzazione in ordine alla capacità di stoccaggio.

La questione del controllo coinvolge la questione della separazione proprietaria nella filiera verticale del gas, interessandone non solo l'attività di stoccaggio, ma anche quella di trasporto del gas.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha la convinzione, già espressa nella precedente segnalazione, che la separazione **proprietaria** tra le attività di Snam oggi verticalmente integrate, distinguendone le fasi in monopolio naturale (come la rete di trasporto) dalle fasi in cui è possibile un confronto concorrenziale tra più operatori (come l'approvvigionamento e la vendita finale), si riveli, indipendentemente dalla gradualità della sua attuazione, una misura indispensabile per il definitivo assetto competitivo del mercato italiano del gas naturale.

Le ragioni generali, che militano a favore di una siffatta separazione proprietaria nel mercato del gas naturale, sono state di recente ribadite anche dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). La tesi dell'OCSE è appunto che un'impresa che controlla un monopolio naturale, se verticalmente integrata anche in attività concorrenziali, può avere un forte incentivo a limitare la capacità delle infrastrutture essenziali in proprio

possesto (e tali sono le infrastrutture di trasporto e, per le ragioni indotte dall'introduzione di requisiti stringenti per l'attività di approvvigionamento, quelle di stoccaggio del gas); al fine di prevenire l'utilizzo e l'accesso di quelle infrastrutture da parte dei suoi concorrenti che operano, appunto, nei mercati in concorrenza. Gli altri due requisiti sono l'assenza di condizioni discriminatorie per l'accesso alle reti e l'effettiva alternativa tra diversi fornitori concessa ai consumatori: Cfr. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Promoting competition in the natural gas industry*, Background Note by Secretariat, Working Party No. 2 on Competition and Regulation. DAF/CLP/WP/2(2000))1, Paris, 27 January 2000: "Experience from other industries shows that achieving the full benefits of competition in the competitive segment requires ownership separation of the competitive component from the non-competitive component" 8p.18).. Diventa, in tali circostanze, requisito cruciale, per promuovere la concorrenza e la qualità della regolamentazione, lo scioglimento dei legami proprietari che si intrecciano fra i segmenti non concorrenziali e quelli concorrenziali del mercato.

In questo quadro di definizione dell'assetto strutturale dell'intera filiera del gas l'Autorità, nel condividere le previsioni sull'estensione della capacità di stoccaggio contenute nell'articolo 13 dello schema di decreto legislativo, ritiene necessario sottolineare che gli incentivi alla conversione a stoccaggio di gas naturale dei giacimenti in fase di avanzata coltivazione (art.13, comma 3) siano distribuiti in armonia con la necessità di rafforzare le condizioni per lo sviluppo della concorrenza, escludendo qualsiasi agevolazione che discrimini ingiustificatamente l'accesso ad una risorsa giudicata essenziale dallo schema di decreto legislativo.

4. Tutela e sviluppo della concorrenza

L'articolo 19 dello schema di decreto legislativo stabilisce limiti, validi a "decorrere dal 1° gennaio 2003 e fino al 31 dicembre 2010", affinché nessuna impresa del gas possa vendere, direttamente o a mezzo di società controllate, controllanti o controllate da una medesima controllante, ai clienti finali più del 50% dei consumi nazionali di gas naturale su base annuale, e affinché, nel contempo, nessuna impresa del gas possa immettere gas importato o prodotto in Italia, nella rete nazionale, al fine della vendita in Italia, direttamente o a mezzo di società controllate, controllanti o controllate da una medesima controllante, per quantitativi superiori al 70% dei consumi nazionali di gas naturale su base annuale. Tali percentuali sono calcolate al netto delle perdite e detratte le quantità di gas direttamente o indirettamente autoconsumato.

Si tratta di due misure, scelte invero tra una molteplicità di soluzioni possibili, volte a favorire il realizzarsi di una rottura della condizione di quasi-monopolio di fatto oggi in capo all'operatore dominante.

La previsione di non considerare il gas autoconsumato ne riduce soprattutto in prospettiva, la loro portata, giacché non viene considerato l'impulso alla concorrenza proveniente dalla componente termoelettrica della domanda che, unanimemente, è attesa aumentare con maggiore intensità nei prossimi dieci anni e nella quale crescerà verosimilmente la presenza di Eni. Sarà, infatti, possibile, per Eni, entrare nel mercato della generazione elettrica e, per Snam, estendere nel tempo, in virtù della norma che esclude l'autoconsumo dal calcolo delle quote, la sua posizione dominante sul mercato del gas naturale.

Più in generale, tuttavia, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ritiene opportuno sottolineare che il ricorso a misure amministrative rigide, come soglie predefinite o "tetti antitrust", può presentare aspetti di problematicità che possono essere superati solo in virtù del fatto che tali strumenti abbiano carattere temporaneo e siano strettamente finalizzati al governo della fase di transizione.

Nel caso del gas, la temporaneità è espressamente prevista dallo schema di decreto e riferita a un periodo di sette anni: essa appare, pertanto, effettivamente in grado di garantire che, al termine di un periodo transitorio, spetterà al mercato di fare emergere il migliore competitore; in questa prospettiva, sarebbe forse addirittura desiderabile una anticipazione nel tempo del periodo di valenza delle soglie.

La diversità delle soglie di vendita e di immissione in rete, infine, potrà, nel periodo transitorio, facilitare lo sviluppo di attività di trading commerciale da parte anche dei cosiddetti "clienti grossisti", contributo che può rivelarsi importante per la promozione della concorrenza.

5. Distribuzione

L'attività della distribuzione, che dal 1° luglio 2003 sarà opportunamente separata da quella della vendita, implica l'utilizzo e la gestione delle reti locali, che sono monopoli naturali. L'Autorità condivide la previsione dello schema di decreto riguardante il ricorso esclusivo alla gara per l'affidamento di un'attività che viene considerata servizio pubblico. In questa prospettiva, è apprezzabile che le norme dello schema di decreto legislativo inerenti la distribuzione locale del gas naturale seguano l'impostazione contenuta nel disegno di legge recante *Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 6 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni*

transitorie, che prevede per i cosiddetti “servizi a rilevanza industriale” - com'è la distribuzione del gas naturale - il ricorso a un principio non derogabile di “concorrenza per il mercato”: questo consente infatti che, nelle condizioni di mercato configurabili come “monopoli naturali”, il confronto concorrenziale possa comunque esplicitarsi nella fase antecedente all'attribuzione della gestione.

E' indispensabile che questa impostazione venga mantenuta. Restano aperti tuttavia due aspetti. In primo luogo, lo schema di decreto legislativo non recepisce, del disegno di legge, alcuni profili che favorirebbero una più ampia partecipazione alle gare nella fase transitoria. In secondo luogo, nello schema di decreto legislativo in esame, come, più in generale, nel disegno di legge sul riordino dei servizi pubblici locali, la durata della fase transitoria appare comunque eccessiva e meritevole di una riconsiderazione, per i ritardi che concorre a determinare sull'avvio del processo di liberalizzazione del servizio di distribuzione.

6. Tariffe di trasporto e vendita

L'articolo 23 dello schema di decreto legislativo stabilisce che l'“*Autorità per l'energia elettrica e il gas determina le tariffe per la vendita ai clienti non idonei e, entro il 1° gennaio 2001, le tariffe per il trasporto e dispacciamento, per lo stoccaggio e per la distribuzione, in modo da assicurare una congrua remunerazione del capitale investito, sulla base di criteri stabiliti dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*” (art. 23, comma 2).

Nel Rapporto inviato il 23 novembre 1999 dalla Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento europeo, sull'armonizzazione del mercato interno del gas naturale, viene affrontata questa stessa materia, con modalità che l'Autorità condivide e che suggerisce di prendere attentamente in considerazione.

In particolare, il Rapporto insiste sulla necessità di individuare comuni criteri di base per la fissazione delle tariffe di accesso. Questi dovrebbero ispirarsi ai seguenti principi: *obiettività*, grazie ad una metodologia di calcolo applicabile a tutte le richieste di accesso; *corretta corrispondenza ai costi*, per recuperare solo quelli connessi ad ogni diverso tipo di accesso richiesto ed evitare sussidi incrociati; *non discriminatorietà*, per assicurare un identico trattamento ad analoghe richieste di accesso; *semplicità e trasparenza*, per consentire una corretta previsione del costo dell'accesso da parte di ogni impresa interessata; infine, *prevedibilità*, per evitare mutamenti arbitrari del metodo di calcolo.

L'appropriato disegno delle funzioni regolamentari appare ugualmente rilevante per quanto concerne la determinazione della tariffa di vendita del gas ai “clienti non idonei”. Com'è noto, solo dal 1 gennaio 2003, almeno in linea di principio, sarà riconosciuto a tutti gli attuali consumatori il diritto di scegliere, tra i fornitori, quelli che assicureranno la più vantaggiosa combinazione tra qualità e prezzo del servizio offerto per la vendita del gas (art. 22, comma 2). Fino a quella data, dunque, i consumatori che non presentano i requisiti elencati nell'art. 22, comma 1, saranno considerati “non idonei”.

Secondo la legge 14 novembre 1995, n. 481, tuttavia, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas “*stabilisce e aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe di cui ai commi 17, 18 e 19*” (art. 2, comma 12, lettera [e]).

Considerando che l'art. 23, comma 1, dello schema di decreto legislativo fa “*salve le funzioni di indirizzo spettanti al Governo e le attribuzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con particolare riferimento all'articolo 2, comma 12, della legge 14 novembre 1995, n. 481*”, limitatamente all'arco temporale che termina il 31 dicembre 2002, le ulteriori previsioni dell'art. 23, comma 2, che affidano al Ministero dell'industria la definizione di criteri per determinare la tariffa di vendita del gas ai “clienti non idonei” dovrebbero, in tale prospettiva, essere armonizzati con i principi contenuti nella stessa norma istitutiva dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che definisce ipotesi ministeriali e di governo con poteri di indirizzo generale.

7. Sintesi e conclusioni

In conclusione, lo schema di decreto legislativo del 14 febbraio 2000 di recepimento della direttiva 98/39/CE contribuisce positivamente alla apertura del mercato del gas naturale e alla creazione di condizioni concorrenziali adatte a determinare una riduzione del prezzo di questa fonte di energia. L'ampia definizione dei clienti idonei (art. 22); la chiara scelta per un accesso regolato al sistema del gas (art. 23 e art. 26); il riconoscimento della pubblica utilità di tutte le opere necessarie alla realizzazione di infrastrutture di importazione, trasporto, stoccaggio di gas naturale e di terminale di gas naturale liquefatto (Gnl) (art. 30); infine, i criteri di “reciprocità” individuati dall'articolo 33, sono tutti elementi da valutare positivamente in questa prospettiva.

È anche vero, tuttavia, che lo schema di decreto, nel suo impianto generale, pone condizioni stringenti allo sviluppo di una concorrenza tra approvvigionatori di gas (*cd gas to gas competition*); di tale premessa occorre

adeguatamente tenere conto affinché tutte le altre misure contenute nello schema di decreto possano operare nella direzione voluta di apertura del mercato.

Diventa in questa prospettiva cruciale che, nel rispetto delle condizioni poste in tema di sicurezza e continuità degli approvvigionamenti, sia garantita, nel definitivo assetto competitivo del settore, in accordo con le indicazioni dell'OCSE, la piena separazione del controllo proprietario delle attività relative allo stoccaggio e al trasporto del gas naturale.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ritiene inoltre indispensabile che, con ogni cura volta ad evitare una durata eccessiva del periodo transitorio, venga mantenuto il diretto richiamo delle norme relative alla distribuzione locale all'impostazione del disegno di legge in materia di servizi pubblici locali.

Infine, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato auspica una compiuta armonizzazione dei poteri regolativi affidati al Ministero dell'Industria e all'Autorità per l'energia elettrica e il gas con i principi contenuti nella stessa norma istitutiva dell'Autorità di regolazione.

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, Vi ringrazio nuovamente per l'opportunità offerta all'Autorità che rappresento di esprimere il proprio parere su questa materia così importante per l'economia del nostro Paese.