

Senato della Repubblica

Commissione X (industria, commercio, turismo)

Esame per parere parlamentare sullo schema di decreto legislativo recante misure per la maggior concorrenzialità nel mercato del gas naturale ed il trasferimento dei benefici risultanti ai clienti finali, ai sensi dell'articolo 30, commi 6 e 7 della legge 23 luglio 2009, n.99

**Audizione del Presidente Antonio Catricalà
Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**

8 giugno 2010

1. Disciplina essenziale posta dallo schema di decreto

La disciplina posta dallo schema di dlgs in esame è ispirata alla logica di promuovere la realizzazione di nuova capacità di stoccaggio per il gas.

I soggetti imprenditoriali contemplati sono: l'impresa dotata di quota di mercato superiore ad una certa soglia (l'unico in grado di superare il 40% nell'anno termico 2011 è l'*incumbent* ENI); le imprese clienti industriali grandi consumatori di energia e le altre imprese clienti piccole e medie, eventualmente consorziate; le imprese operanti nel settore del gas, concorrenti di ENI.

Si supera la precedente impostazione¹ basata essenzialmente sui divieti, assistiti da sanzione amministrativa, di immettere in rete un quantitativo di gas superiore al 61% del totale dell'immesso e di vendere più del 50% del totale delle vendite.

Nello schema di dlgs in esame, è stabilito che, al superamento della soglia del 40% della quota di mercato all'ingrosso - che dovrà essere attestata dalla stessa impresa, secondo una metodologia che sarà stabilita dal MSE - l'impresa sarà obbligata a svolgere procedure di cessione di gas a favore di terzi, regolamentate nelle condizioni giuridiche e di prezzo con decreto MSE, su proposta dell'Autorità di regolazione; se, in alternativa, l'impresa si impegna a realizzare nuovi siti di stoccaggio, aumentando la capacità complessiva del sistema, la stessa potrà superare la predetta soglia del 40%, senza dover procedere alla cessione di gas, fino al raggiungimento della soglia 60%. Oltre questo limite, sarà sempre obbligata alla cessione del gas a terzi (artt.3, 4 e 5 dello schema di decreto).

L'operatore che voglia superare quelle soglie, sarà quindi tenuto o alla cessione di gas, oppure ai potenziamenti indicati. La disposizione, in tal modo, lascia all'impresa stessa valutare i costi e i benefici della scelta di superare le soglie.

Come detto, nel caso in cui, l'impresa operante nel settore del gas sia interessata a innalzare la propria quota di mercato oltre il 40% e fino al 60%, dovrà assumere l'impegno vincolante per la realizzazione di nuove strutture di stoccaggio, per volumi pari a 4 miliardi di metri cubi, nell'ambito delle iniziative

¹ Il D.Lgs. n. 164/00, di liberalizzazione del settore del gas, ha introdotto all'art. 19 due tetti *antitrust*, rispettivamente, sulle immissioni in rete e sulle vendite a clienti finali:

- tetto sulle immissioni in rete di gas per il periodo 1° gennaio 2002-31 dicembre 2010 pari al 75% dei consumi nazionali di gas (al netto degli autoconsumi dell'impresa). Tale percentuale si riduce di due punti percentuali per ciascun anno successivo al 2002 fino a raggiungere il 61%;

- tetto sulle vendite per il periodo 1° gennaio 2003-31 dicembre 2010 pari al 50% dei consumi nazionali di gas (al netto degli autoconsumi dell'impresa) I limiti di cui sopra si intendono superati qualora la media delle percentuali effettivamente conseguite da un'impresa, calcolata ogni anno con riferimento al triennio precedente, risulti superiore alla media delle percentuali consentite per il medesimo triennio (art. 19. co. 5). Nel caso di superamento di tali limiti l'art. 19. co. 7 indica che "l'Autorità garante della concorrenza e del mercato adotta i provvedimenti di cui all'articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287".

contenute nel rapporto redatto dal MSE (art.4 dello schema di decreto). L'impresa che supera le soglie potrà anche impegnarsi a sviluppare nuove infrastrutture di stoccaggio non contenute nel rapporto MSE, le quali devono comunque essere prima valutate positivamente dall'MSE. In ogni caso gli impegni devono riguardare volumi complessivamente non inferiori a 4GSmc (miliardi di metri cubi) di nuova capacità di stoccaggio².

Si tratterebbe quindi di un notevole incremento della capacità di stoccaggio di modulazione, pari a circa il 45% di quella attualmente disponibile.

Il programma o il relativo aggiornamento sono approvati dal MSE, sentite l'Autorità garante della concorrenza e l'Autorità di regolazione.

Sulla correttezza delle attestazioni della quota di mercato, sulla realizzazione dei programmi di potenziamento e sulle procedure di cessione del gas cui la stessa fosse tenuta, insiste la vigilanza dell'Autorità garante della concorrenza che, se del caso, può irrogare sanzione fino al 10% del fatturato, previa istruttoria (art.5, comma 5 dello schema di dlgs).

Partecipazione dei soggetti investitori alle procedure di potenziamento della capacità di stoccaggio.

La medesima impresa che per superare le soglie deve effettuare gli investimenti in capacità, deve anche consentire la partecipazione allo sviluppo delle infrastrutture delle imprese terze; il dlgs le definisce come soggetti investitori (aventi centri di consumo in Italia o in Stati membri che in condizione di reciprocità, ammettono l'accesso di clienti italiani a misure analoghe, con riferimento a capacità di stoccaggio realizzate negli Stati stessi): si tratta dei clienti finali industriali energivori, i loro consorzi e le associazioni di piccole e medie imprese. Coloro tra questi che intendano partecipare alla realizzazione della nuova capacità di stoccaggio, possono anche affidare mandato a soggetti operanti nel settore del gas, previa comunicazione all'Autorità *antitrust* che ne valuta le relative posizioni sul mercato del gas (art.6).

A causa della complessità tecnica nell'utilizzo della capacità di stoccaggio e dei servizi di stoccaggio virtuali previsti dalle misure anticipatorie, è da ritenere che i clienti finali industriali faranno un largo uso dello strumento del mandato a favore di *shipper* del gas, per la contrattualizzazione e l'utilizzo della nuova capacità di stoccaggio, a fronte del riconoscimento da parte dei medesimi shipper di uno sconto sul prezzo del gas e/o altre condizioni migliorative nei relativi contratti di acquisto del gas.

² E' competenza dell'MSE fissare con proprio decreto i volumi complessivi cui si deve impegnare ciascun soggetto in ragione dell'entità del superamento, da parte dello stesso soggetto, del valore soglia del 40%.

Infine, l'impresa che si impegna a realizzare nuova capacità, si impegna altresì a fornire da subito (come misura di anticipazione degli effetti dei potenziamenti, sui cui si v. *infra*) servizi di stoccaggio per un volume complessivo non superiore a 1 miliardo di metri cubi, oppure, in alternativa a ciò, potrà pagare un importo annuo non superiore a 50 milioni di euro a titolo di compensazione al Gestore dei servizi energetici per l'erogazione delle misure anticipatorie. L'importo è progressivamente ridotto in ragione della realizzazione della nuova capacità di stoccaggio.

Utilizzo da parte dei soggetti investitori della nuova capacità di stoccaggio

Da un punto di vista economico, l'uso di capacità di stoccaggio da parte di questi soggetti è volto a consentire di approvvigionarsi di gas in estate, quando il prezzo è basso, per poi poterlo utilizzare in inverno quando è alto.

La nuova capacità di stoccaggio realizzata secondo la detta procedura potrà essere utilizzata dai soggetti investitori secondo varie modalità:

- contratti pluriennali, di durata non inferiore a 5 anni, a fronte di corrispettivi determinati dall'Autorità di regolazione, con riferimento ai costi di realizzazione e di gestione delle stesse infrastrutture;
- contratti che disciplinino diritti di utilizzo per una capacità di stoccaggio corrispondente alle quote di partecipazione in forma di con titolarità in uno o più progetti di sviluppo di nuova capacità (art.7).

Anticipazione degli effetti

Poiché la realizzazione di nuova capacità di stoccaggio è un processo che richiede tempo, il decreto disciplina un'anticipazione degli effetti a favore dei soggetti investitori. Si prevede la possibilità che l'Autorità di regolazione stabilisca misure che consentano ai soggetti investitori che ne fanno richiesta di ottenere, fino all'entrata in esercizio della nuova capacità di stoccaggio e comunque per un periodo non superiore a 5 anni, la disponibilità di servizi che comprendano la possibilità di stoccare gas nel periodo estivo per un suo utilizzo nel periodo invernale. Questi servizi dovranno essere offerti: per un volume non superiore a 1 GSmc dal soggetto obbligato; per i restanti volumi (stimabili in ulteriori 3 GSmc) dal Gestore dei servizi energetici (GSE) a fronte di un corrispettivo, determinato dall'Autorità per l'energia elettrica a sconto rispetto alle vigenti tariffe di stoccaggio.

Il costo dei servizi cui sarà tenuta l'impresa che supera le soglie, e per tale ragione è obbligata ai potenziamenti, è posto integralmente a carico della stessa. Questo onere a carico del soggetto obbligato si riduce progressivamente con l'ingresso in esercizio della nuova capacità.

Il meccanismo introduce un forte incentivo economico in capo al soggetto obbligato alla rapida realizzazione del programma dei potenziamenti. Tuttavia, si deve rilevare che lo schema di decreto prevede che il soggetto obbligato possa, in alternativa all'adozione delle misure anticipatorie, corrispondere al Gestore dei Servizi Energetici (GSE) un importo pari a 50 milioni di euro, a copertura degli oneri dallo stesso sostenuti per l'adozione, al posto del soggetto obbligato, delle stesse misure.

Per quanto concerne i servizi forniti dal Gestore dei servizi energetici, che può avvalersi dell'impresa di maggiore trasporto, i soggetti investitori sono tenuti a riconoscere al Gestore corrispettivi determinati dall'Autorità di regolazione.

Per il primo anno termico di applicazione dello schema di decreto (2010-2011) – probabilmente in considerazione del poco tempo a disposizione - è prevista una semplificazione della misura anticipatoria: ai soggetti investitori che abbiano fatto richiesta di avvalersi di dette misure è, infatti, previsto che venga direttamente riconosciuta la differenza, se positiva, tra le quotazioni del gas nel periodo invernale e nel periodo estivo come rilevata dall'AEEG. La determinazione di questa somma sarà computata dal Gestore dei servizi energetici e sarà finanziata attraverso i corrispettivi per i servizi di trasporto e bilanciamento applicati alla generalità dei clienti finali nel mercato del gas (art.10).

L'art. 9, comma 6, dello schema di decreto prevede un successivo, parziale ristoro da parte dei soggetti investitori che beneficiano in prima battuta di tale sussidio finanziato dalla generalità dei clienti finali nel mercato del gas: è stabilito, infatti, che la quota di nuova capacità di stoccaggio spettante ai soggetti investitori che si avvalgono dei servizi di anticipazione, quando effettivamente realizzata dal soggetto obbligato, sia soggetta ad una riduzione del 10% e che i servizi di stoccaggio corrispondenti a detta quota siano offerti al mercato. Il gettito derivante dalla vendita di tali servizi di stoccaggio sarà destinato alla riduzione delle tariffe di distribuzione del gas, a principale beneficio dei clienti finali domestici

Sussiste la vigilanza dell'Autorità di regolazione sul rispetto della disciplina in materia di partecipazione dei soggetti investitori alle procedure di potenziamento; in materia di diritti di utilizzo delle nuove infrastrutture e sul regime di anticipazione degli effetti (art.9).

Le imprese concorrenti dell'*incumbent* diverse dai soggetti investitori.

Le imprese che operano nel gas, nonché quelle che avessero già intrapreso autonomamente la realizzazione di ulteriore capacità di stoccaggio, potranno avvalersi sia delle procedure di partecipazione alla realizzazione delle nuove

infrastrutture, sia delle misure anticipatorie (art.8). La previsione è volta a consentire anche a tutte le imprese interessate a sviluppare nuova capacità di stoccaggio, indipendentemente dalla dimensione della loro attività, di poter accedere alla disciplina di incentivazione prevista dallo schema di decreto per le imprese che supereranno le soglie indicate.

Misure a favore della flessibilità dell'offerta nel mercato del gas

Al fine di promuovere la liquidità del mercato all'ingrosso del gas, lo schema di decreto prevede, all'art. 11, comma 1, l'obbligo per i soggetti investitori che si avvalgano dei citati servizi di anticipazione di offrire in vendita nella costituenda borsa del gas i quantitativi di gas agli stessi resi disponibili dall'impresa obbligata a fare i potenziamenti e dal Gestore nel periodo invernale.

2. Considerazioni sullo schema di decreto: le linee della segnalazione.

L'Autorità, a conclusione dell'indagine conoscitiva svolta congiuntamente con l'AEEG nel maggio 2009, aveva indicato nella scarsità della capacità di stoccaggio il principale ostacolo allo sviluppo di mercati della vendita di gas liquidi e concorrenziali (soprattutto relativamente alle utenze industriali e termoelettriche).

Nelle proposte formulate nell'indagine conoscitive, l'Autorità ha auspicato lo sviluppo di nuova capacità di stoccaggio e lo snellimento dei procedimenti di aggiudicazione dei siti in via di esaurimento da riconvertire a stoccaggio da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, attraverso la riduzione dei passaggi burocratici e l'eliminazione delle eventuali asimmetrie informative a svantaggio degli operatori nuovi entranti.

Lo schema di Decreto Legislativo in esame interviene in materia attraverso la previsione di incentivi agli investimenti in nuova capacità da parte del soggetto *incumbent* Eni.

La via scelta dal decreto consegue alla legge delega da cui il decreto medesimo origina (art. 30 comma 6 e 7 l. 99/09) che si pone l'obiettivo di innovare la normativa in materia di tetti *antitrust* gravanti su Eni ai sensi dell'articolo 19 del D.Lgs 164/2000. Gli oneri derivanti dallo schema di decreto (e, dunque, anche quello di potenziare la capacità di stoccaggio) gravano sul soggetto che, in quanto *leader* del mercato, subisce il limite imposto in modo asimmetrico dal tetto.

L'Autorità, tenuto conto della complessiva situazione del mercato e della situazione di crisi in atto, ha valutato positivamente il cambiamento della logica di funzionamento dei tetti: da rigide soglie, formalmente insuperabili a limiti che, se superati, danno luogo alla nascita di obblighi pro-concorrenziali.

Vi sono tuttavia alcune criticità

La normativa in esame di fatto induce Eni – già *leader* negli stoccaggi tramite la controllata Stogit – a realizzare i nuovi investimenti in capacità di stoccaggio. Una simile impostazione può non essere pregiudizievole ad alcune condizioni.

Una prima è data dalla disciplina degli investimenti delle imprese terze concorrenti di ENI – in particolare di quei progetti che sono al momento in attesa di autorizzazione, essendo state svolte le procedure di aggiudicazione dal Ministero dello Sviluppo Economico nel 2001 e nel 2006. Come notato, anche le imprese che stanno realizzando questi progetti potranno avvalersi – sino ad una capacità di stoccaggio addizionale di 2 miliardi di metri cubi – sia delle misure che prevedono la possibile compartecipazione ai progetti di creazione di nuovi stoccaggi dei c.d. soggetti investitori, sia delle misure anticipatorie sopra descritte. In tal modo, la disciplina proposta dovrebbe poter evitare l'effetto di spiazzamento degli investimenti avviati da tali soggetti che, in assenza della stessa, sarebbe determinato dall'attività di potenziamento eventualmente svolta da Eni.

Per evitare il blocco di queste nuove iniziative, importanti in quanto autonome rispetto a quelle dell'*incumbent*, sarà determinante che non siano frapposti ingiustificati ostacoli negli *iter* autorizzativi pur necessari.

Un'altra essenziale condizione è che la nuova capacità realizzata da Eni sia gestita in modo indipendente dagli interessi di tale operatore: deve essere stabilita un'attenta regolazione dell'uso della nuova capacità; solo così si potrà garantire che i nuovi stoccaggi saranno messi a beneficio di ogni utilizzatore, escludendo la possibilità di comportamenti strategici di ostacolo ai concorrenti.

A tale scopo sono preordinate le regole poste nello schema di decreto e le previste competenze dell'Autorità di regolazione.

Attualmente, la disciplina dello schema di decreto appare, tuttavia, carente sulla questione dei mandati a gestire la nuova capacità. Infatti, si attribuisce all'Autorità *antitrust* una generica competenza tesa a verificare la posizione di mercato delle imprese che intendono assumere l'incarico di mandatarie dei soggetti investitori (art.6, comma 3), senza chiarire che esiti può avere una simile attività.

Appare, quindi, opportuno o inserire direttamente nel decreto un divieto esplicito in capo al soggetto obbligato di rivestire il ruolo di mandatario dei soggetti investitori, oppure affidare esplicitamente all'Autorità *antitrust* il potere di imporre un simile divieto in ragione delle concrete esigenze di mercato.

Solo a condizione che sia evitata una gestione strategica dei nuovi stoccaggi ad opera dell'*incumbent*, si può tollerare il potenziamento della sua capacità.

Altro aspetto da valutare attentamente attiene ai destinatari dei vantaggi e degli svantaggi dello schema di disciplina.

Già in base alle disposizioni della legge delega (art.30, comma 6, della legge n.99/2009), i consumatori industriali di gas appaiono i beneficiari principali dei vantaggi concorrenziali derivanti dalle iniziative che l'operatore dominate dovrà assumere in caso di superamento delle soglie. Una simile disciplina potrebbe rilevare ai sensi della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, su cui vigila la Commissione Europea.

Profilo decisamente critico è rappresentato dal regime anticipatorio dei benefici di cui all'articolo 9 dello schema di decreto. Il regime disciplinato dall'art. 9 dello schema di decreto e sopra descritto consentirà ad una particolare tipologia di utenti – i grandi consumatori industriali - di godere fin da subito dei benefici economici derivanti dall'esistenza di nuova capacità di stoccaggio; benefici che vengono in estrema sintesi identificati nel cd differenziale tra il prezzo del gas estivo e quello del gas invernale. In altri termini, a questi soggetti verrà riconosciuto – sino al completamento del piano di realizzazione dei nuovi stoccaggi al quale potranno partecipare con Eni in qualità di soggetti investitori e per non più di cinque anni – una sorta di agevolazione sul prezzo pagato derivante dalla possibilità di utilizzare virtualmente d'inverno gas comprato a prezzi più bassi d'estate (come se i nuovi stoccaggi fossero già stati realizzati). L'onere di questa agevolazione ai clienti industriali – che ammonta al primo anno ad un controvalore di gas pari a 4 miliardi di metri cubi (pari alla dimensione del potenziamento di capacità di stoccaggio) e che dovrebbe diminuire a mano a mano che i nuovi stoccaggi entreranno in funzione – è ripartito tra il soggetto che aderisce al programma di sviluppo di nuove infrastrutture (1 miliardo di metri cubi) e il Gestore dei Servizi Elettrici S.p.A. (GSE) (3 miliardi). La frazione a carico del GSE sarà finanziata stabilendo una specifica componente di aumento della tariffa di trasporto, che inciderà perciò sulla generalità degli utenti del sistema gas naturale (e dunque anche quelli domestici e termoelettrici che non sono beneficiati dall'agevolazione).

La normativa prevede, inoltre, che agli utenti domestici sarà successivamente restituito parte del finanziamento da essi fornito agli utenti industriali, attraverso una specifica riduzione della tariffa di distribuzione; tale restituzione potrà, tuttavia, avvenire solo mano a mano che il nuovo stoccaggio sarà realizzato e i soggetti investitori che ne usufruiranno saranno obbligati a cederne un 10% della quota spettante affinché siano offerti sul mercato a condizioni regolate, con i relativi proventi destinati a finanziare le riduzioni nelle tariffe di distribuzione.

Su tali aspetti, l'Autorità, nella recente segnalazione, ha chiesto che lo schema di decreto sia modificato al fine di evitare forme di finanziamento delle

misure anticipatorie penalizzanti per le altre categorie di consumatori, in particolare quelli domestici. Sarebbe, in ogni caso, opportuno specificare in maniera più chiara le modalità di restituzione ai consumatori domestici del sussidio elargito alle utenze industriali.

Con riferimento alla quota parte di oneri anticipatori a carico del soggetto obbligato a attuare i programmi di potenziamento, lo schema di decreto prevede una sorta di tetto massimo alla cifra che graverà su di esso a valere sul miliardo di metri cubi a suo carico; tale tetto è pari a 50 milioni di euro sulla base di una stima del differenziale tra il prezzo del gas estivo e quello invernale, attualmente intorno ai 5 centesimi di euro per metro cubo.

L'Autorità nella segnalazione ha rimarcato che una simile disposizione intanto può funzionare da stimolo a realizzare al più presto i nuovi investimenti, in quanto rappresenti effettivamente un costo incisivo. Da questo punto di vista, il fatto che lo schema di decreto preveda un tetto massimo noto *ex ante* all'esborso annuale dell'operatore che farà i potenziamenti può non essere congruente, visto che il costo può variare sulla base delle oscillazioni delle quotazioni estate-inverno del gas nel periodo di vigenza delle misure anticipatorie.

E', pertanto, opportuno richiedere di eliminare la previsione del tetto alla massima spesa imposta all'operatore che assumerà l'obbligo di fare i potenziamenti, affidandone la definizione concreta all'Autorità di regolazione.

Si segnala, inoltre, che l'attribuzione della potestà sanzionatoria in capo all'Autorità *antitrust* per il caso di parziale, incompleto od omesso adempimento degli obblighi previsti dal programma di potenziamento andrebbe accompagnata dalla previsione della facoltà di avvalersi, per l'esercizio di queste competenze, della collaborazione degli Uffici tecnici del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'Autorità di regolazione.

Si osserva, infine, che le soglie individuate nello schema di decreto dovrebbero essere calcolate su grandezze oggettivamente misurabili e note *ex ante*, diversamente da quelle richiamate nell'attuale versione dello schema di decreto. Sotto questo profilo il dato sulle immissioni al consumo sarebbe preferibile rispetto ad un non meglio specificato "mercato all'ingrosso", da definire con successivo decreto del Ministero dello Sviluppo Economico.