

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA
ELETRICA E IL GAS AL GOVERNO CONCERNENTE LO
SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE DELLA
DIRETTIVA EUROPEA 98/30/CE RELATIVA A NORME COMUNI
PER IL MERCATO INTERNO DEL GAS**

1. Premessa

La liberalizzazione del mercato del gas è una via obbligata a motivo dell'evoluzione del settore e delle decisioni prese dall'Unione europea e dal Governo. La direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (di seguito: direttiva europea 98/30/CE), la legge 14 novembre 1995 n. 481 (di seguito: legge n. 481/95), che istituisce l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) e l'articolo 41 della legge delega 17 maggio 1999, n. 144 concordano nel prevedere che le attività del settore del gas naturale siano svolte in un contesto di mercato aperto alla concorrenza nel quale le esigenze di servizio di pubblica utilità trovino tutela in una regolazione attenta sia alla libertà di impresa, fonte di efficienza e di innovazione, sia alla difesa degli utenti e dei consumatori, in particolare di quelli più deboli.

L'Autorità ritiene che le norme e le disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 14 febbraio 2000 costituiscano una solida base per un tempestivo e bene impostato avvio del processo di liberalizzazione del mercato del gas in Italia.

La liberalizzazione rappresenta un'opportunità per integrare il mercato nazionale del gas nel mercato europeo, per accrescere la sicurezza dell'approvvigionamento con azioni coordinate e in un contesto di reciprocità, per conseguire maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi con conseguente abbattimento dei costi e per rilanciare l'imprenditorialità nel rispetto dei diritti degli utenti e della tutela dell'ambiente.

Lo schema di decreto legislativo contiene alcune decisioni di grande rilievo che vanno oltre i requisiti minimi previsti dalla direttiva europea 98/30/CE, riconoscendo in particolare l'idoneità ad un più ampio numero di clienti (e, a decorrere dall'1 gennaio 2003, alla totalità dei clienti), introducendo la separazione societaria tra fasi del settore e contemplando misure specifiche per lo sviluppo della concorrenza, quali i limiti alle quote di mercato o "tetti" imposti alle immissioni e alle vendite. Tenendo conto delle scelte proposte dalla direttiva europea 98/30/CE, e optando per soluzioni che facilitano la transizione verso un mercato concorrenziale, lo schema di decreto legislativo prevede l'accesso regolato del sistema gas e alle sue infrastrutture e il diritto per i terzi ad intervenire per potenziare le reti esistenti.

Affinché il decreto legislativo raggiunga pienamente l'obiettivo della liberalizzazione occorre tuttavia che gli interventi previsti procedano in modo coerente e rispondano ad un triplice ordine di esigenze, che si possono così riassumere:

- effettiva esistenza di una pluralità di fornitori,
- indipendenza e accessibilità alla rete e alle sue infrastrutture.

- possibilità di scelta del fornitore, con tutela dei diritti del consumatore.

L'efficacia del processo di liberalizzazione dipende non solo dalle soluzioni adottate, ma anche dal grado di coordinamento tra le azioni che dovranno essere sviluppate dalle diverse amministrazioni e dai diversi soggetti nel rispetto dei rispettivi ruoli e ambiti di responsabilità. Il quadro di regole che, ai sensi dell'articolo 41, lettera a) della legge delega 22 maggio 1999, n. 144, "garantiscono, nel rispetto dei poteri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, lo svolgimento del servizio pubblico, compresi i relativi obblighi, l'universalità, la qualità e la sicurezza del medesimo, l'interconnessione e l'interoperabilità dei sistemi" dovrebbe essere richiamato tra le finalità dello schema di decreto legislativo (articolo 1), quando invece nello schema di decreto le attribuzioni dell'Autorità sono richiamate con riferimento alle sole questioni tariffarie (articolo 23, comma 1).

Più in generale, l'Autorità nota come lo schema di decreto legislativo includa alcune disposizioni che non riflettono pienamente gli obiettivi e le norme su cui esso è fondato e le segnala al Governo per una loro più attenta considerazione, basandosi in questo sui compiti e sulle funzioni consultive e di segnalazione conferiti alla stessa Autorità dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 481/95.

L'Autorità segnala anche l'esigenza che, prima dell'emanazione del decreto legislativo sia valutata l'esigenza di rendere le nuove regole per il mercato del gas compatibili e sinergiche con quanto stabilito dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 di attuazione della direttiva europea 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e dai provvedimenti e atti ad esso conseguenti

2. Esigenza di una pluralità di fornitori

Il settore italiano del gas si caratterizza per una attesa di forte crescita della domanda. L'Autorità ritiene che si possa più agevolmente giungere a una pluralità di operatori nella fase di approvvigionamento soprattutto attraverso la diversificazione delle importazioni, poiché le possibilità di ingresso di nuovi soggetti sia attraverso l'incremento della produzione nazionale, sia attraverso cessioni di gas alla frontiera appaiono limitate. Occorre fare in modo che nuovi soggetti possano importare il gas naturale e renderlo disponibile nel mercato nazionale. In presenza di un operatore che attualmente controlla la totalità delle infrastrutture di importazione e che ha già sottoscritto contratti che potenzialmente coprono l'intero fabbisogno nazionale, è necessario procedere avvalendosi di strumenti specifici, anche se transitori, come i limiti alle quote di mercato previsti dallo schema di decreto legislativo.

Al fine di rispettare il limite per le immissioni stabilito dall'articolo 19, comma 3 dello schema di decreto legislativo, almeno in una prima fase, l'Eni Spa potrebbe contenere la produzione nazionale, oppure rinviare una parte delle importazioni di qualche anno (con operazioni di *make up*, peraltro previste dai contratti), oppure cedere ad altri operatori frazioni della produzione nazionale o quote dei contratti di importazione, o infine collocare il gas in eccesso su altri mercati o presso altri operatori in grado di assorbire le partite di gas rese disponibili. La modesta dimensione dei volumi di gas coinvolti dalla manovra e l'eventualità che la sua incidenza possa risultare ancora minore qualora la

domanda crescesse più rapidamente del previsto, inducono a ritenere che l'Eni Spa si possa adattare senza eccessive difficoltà al limite sulle immissioni.

L'efficacia di tale limite potrebbe anche essere maggiore se il limite fosse definito non come valore fisso a decorrere dall'1 gennaio 2003, ma con valori decrescenti gradualmente nel tempo fino a raggiungere un obiettivo finale più stringente, quale ad esempio il limite del 50% delle immissioni dopo l'anno 2010. Questo percorso dovrebbe essere tale tuttavia da adeguarsi alla dinamica effettiva del mercato ed essere quindi flessibile. In tale prospettiva, a giudizio dell'Autorità, tempi e modalità per l'abbassamento dei limiti dovrebbero essere definiti dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentite la stessa Autorità e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche considerando il grado di apertura del mercato europeo già raggiunto e la nuova organizzazione del settore.

La promozione di una pluralità di fornitori implica l'assenza di barriere all'entrata. Occorre rimuovere le barriere esistenti e non introdurne di nuove, se non quando si rendano necessarie per altre finalità. La previsione di subordinare l'autorizzazione dell'importazione al soddisfacimento dei requisiti stringenti, e in parte discrezionali, previsti nello schema di decreto legislativo può costituire un vincolo allo sviluppo di nuove iniziative. Particolarmente stringente e oneroso appare l'obbligo di disporre di capacità di stoccaggio strategico allocate nel territorio nazionale (articolo 2, comma 3, lettera d), quando si consideri che esistono nel territorio dell'Unione europea capacità di stoccaggio idonee alla garanzia della sicurezza. Appare pertanto opportuno estendere all'Unione europea l'ambito geografico all'interno del quale possono essere mantenuti gli stoccaggi strategici e rimuovere l'articolo 3, comma 2, lettera e) che, richiedendo gravosi piani di investimento, appare eccessivamente penalizzante, dato che un obiettivo della direttiva 98/30/CE è quello dell'apertura delle reti esistenti.

L'autorizzazione con i suoi diversi requisiti, non sembra necessaria né per le importazioni di breve periodo (di durata non superiore a un anno) per le quali non sussistono vincoli connessi con la disponibilità di stoccaggio strategico, data la loro brevità, né per le importazioni di gas naturale liquefatto (GNL) che per loro natura presentano caratteristiche di maggiore flessibilità per quanto riguarda le fonti di approvvigionamento e risultano esse stesse un mezzo atto ad affrontare situazioni di emergenza (articolo 3, comma 6).

Anche le preoccupazioni che alcuni hanno manifestato nei confronti di un processo di liberalizzazione e dei suoi rischi appaiono superate dalle indicazioni e degli strumenti previsti nello schema di decreto legislativo (articoli 23 e 24). La sicurezza degli approvvigionamenti trova un più solido e permanente ancoraggio nell'ampliamento del numero degli operatori, e nel rafforzamento dei canali di approvvigionamento che ne deriverà, nonché nella integrazione del mercato italiano nel più vasto e diversificato mercato europeo.

Vi è inoltre la preoccupazione condivisa di evitare comportamenti anticoncorrenziali e di *dumping* da parte di imprese che ricevono sussidi e aiuti statali in altri paesi Membri dell'Unione europea, sia l'esigenza di garantire alle imprese nazionali il libero transito sulle reti di trasporto che attraversino altri Stati e l'accesso alle loro infrastrutture. Per conseguire tali obiettivi, l'Autorità osserva che la clausola di reciprocità evocata dalla direttiva europea 98/30/CE, pur essendo fondamentale, non è l'unico strumento disponibile, e in molti casi nemmeno il più adatto. Strumenti più efficaci sono previsti

dal trattato delle Comunità europee e potranno essere sollecitati e attivati dal Governo per colpire forme di intervento sleale da parte di operatori di altri paesi e ingiustificate barriere poste all'entrata sui loro mercati.

3. Trasporto e stoccaggio

Lo schema di decreto legislativo stabilisce (articolo 21, comma 1) che l'attività di trasporto sia separata societariamente da tutte le altre attività ad esclusione dell'attività di stoccaggio. La previsione di una separazione congiunta delle attività di trasporto e di stoccaggio potrebbe porre un vincolo all'indipendenza delle imprese impegnate nella sola attività di trasporto del gas ad alta pressione, anche in presenza di un Codice di rete, e rallentare l'evoluzione dei servizi di stoccaggio verso un mercato aperto e concorrenziale. L'Autorità ritiene pertanto opportuno che sia prevista la separazione societaria dello stoccaggio da tutte le altre attività del settore del gas, compreso il trasporto. Ciò potrebbe meglio consentire agli operatori la possibilità di considerare forme di separazione proprietaria. A tale fine un ulteriore ostacolo sarebbe rappresentato dal mantenimento del dettato della legge 26 aprile 1974 n. 170, laddove essa non ammette il rilascio di concessioni per l'attività di stoccaggio a soggetti che non abbiano già in corso attività di coltivazione. Si propone, pertanto, di escludere dal testo del decreto legislativo il richiamo alla suddetta legge.

In prospettiva, va considerato che gli stoccaggi nazionali hanno caratteristiche di risorsa polivalente, il cui sfruttamento può permettere una moltiplicazione del valore rispetto al loro utilizzo tradizionale e lo sviluppo di un vero mercato.

Oggi essi si configurano come un monopolio naturale da sottoporre a regolazione. In queste condizioni non è sufficiente che l'Autorità si limiti a svolgere un ruolo di determinazione delle tariffe per l'uso dei servizi di stoccaggio, affidando la definizione delle modalità di accesso e delle procedure di allocazione della capacità di stoccaggio al titolare della concessione, benché soggette alla vigilanza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Tale soluzione rischia infatti di introdurre incertezze sia per gli operatori che per gli utenti e di scoraggiare la concorrenza. Occorre garantire l'uniformità e la non discriminazione degli accessi, attraverso un Codice di stoccaggio, così come già previsto dallo schema di decreto legislativo per la gestione della rete di trasporto.

Altre barriere all'accesso al sistema potrebbero trovare origine (articolo 12, comma 4) nella discrezionalità con cui i titolari di concessioni di stoccaggio possono subordinare la disponibilità di capacità per usi strategici o di modulazione a esigenze prioritarie di coltivazione e a vincoli di compatibilità con il programma di manutenzione e gestione del proprio sistema di stoccaggio e con la capacità delle reti di trasporto a cui sono connessi gli impianti di stoccaggio, senza assoggettare le dichiarazioni di disponibilità né ad approvazione, né ad obblighi di pubblicazione. Dal momento che non si ravvisano speciali motivazioni tecniche per riservare in via prioritaria le capacità di stoccaggio alle esigenze della coltivazione, si ritiene opportuno che venga eliminata questa previsione.

4. Accesso e uso del sistema

L'accesso e l'uso regolato del sistema gas richiedono che la determinazione delle tariffe per la vendita ai clienti non idonei, per il trasporto e dispacciamento, per lo stoccaggio e per la distribuzione, sia effettuata dall'Autorità (articolo 23, comma 2). Ciò è appropriato e necessario, dove si verificano condizioni di monopolio. La condizione di monopolio richiede che vengano sottoposti a scrutinio la struttura e il livello dei costi dell'impresa monopolista, facendo eventualmente riferimento a indicazioni che possono derivare dal confronto con sistemi esteri.

Le modalità e i procedimenti che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas segue per prendere le sue decisioni, in particolare in materia di tariffe, costituiscono garanzia di imparzialità, di tutela dei soggetti interessati, di aderenza agli orientamenti indicati dal Parlamento e dal Governo.

La legge 14 novembre 1995, n. 481, nell'istituire l'Autorità prevede, all'articolo 1, comma 1, che nella definizione del sistema tariffario, essa tenga conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo; prevede inoltre, all'articolo 2, comma 21, che lo stesso Governo, nell'ambito del *Documento di programmazione economico-finanziaria*, indichi il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese. I soggetti interessati vengono consultati in forma scritta e anche attraverso audizioni prima dell'emanazione dei provvedimenti. I ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti dell'Autorità sono proposti al Tribunale amministrativo regionale e in seconda istanza al Consiglio di Stato. L'ulteriore previsione (contenuta nell'articolo 23, comma 2, dello schema di decreto legislativo) che il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato detti all'Autorità criteri per le determinazioni tariffarie non sembra quindi rafforzare le già sufficienti garanzie di aderenza del sistema tariffario agli obiettivi indicati da Parlamento e Governo, mentre la medesima previsione potrebbe introdurre aspettative di minore stabilità e di più debole coerenza interna del quadro regolatorio e tariffario, imboccando così una strada opposta a quella indicata dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, la cui validità è richiamata esplicitamente nell'articolo 41 della legge delega 17 maggio 1999, n. 144.

La regolazione richiede poteri di indagine per l'acquisizione di informazioni relative alle attività dei soggetti regolati attraverso la piena conoscenza dei contratti di importazione che dovrebbero essere trasmessi per via riservata all'Autorità, oltre che al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (articolo 3, comma 5). Analogamente l'Autorità dovrebbe essere il soggetto deputato in caso di controversie in materia di accesso e quindi nelle procedure per le richieste di deroga all'obbligo di accesso a seguito di contratti "take or pay" (articolo 26, comma 1).

Oltre alle tariffe per l'accesso e l'uso del sistema del gas, lo schema di decreto legislativo prevede norme per garantire l'interconnessione e l'interoperabilità del sistema gas, convenzioni, codici di comportamento che consentano l'interoperabilità delle reti, la loro gestione coordinata tenendo conto delle esigenze di dispacciamento e dei rapporti con le reti di altri paesi Membri dell'Unione europea (articolo 27, commi 1 e 2). Anche qui l'Autorità di regolazione si presenta, nel disegno contenuto nella legge n. 481/95, come l'organo adatto a svolgere tali compiti. I principi definiti in quella legge

risultano infatti confermati nella legge delega e in premessa nello stesso schema di decreto legislativo.

5. Distribuzione e vendita

L'Autorità riconosce come opportuna la separazione societaria fra le attività di distribuzione e le attività di vendita, prevista nell'articolo 21, comma 2 dello schema di decreto legislativo. In modo simile a quanto stabilito per le reti di trasporto, l'Autorità ritiene che i gestori delle reti di distribuzione locali debbano essere tenuti a elaborare Codici di rete anche per tali infrastrutture.

La riorganizzazione del servizio di distribuzione locale del gas naturale, prevista dallo schema di decreto legislativo, promuove l'efficienza e la concorrenza nel settore del gas mediante meccanismi di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione da parte delle amministrazioni locali. Tuttavia i criteri di ammissione alle gare proposti dallo schema di decreto legislativo (articolo 14, comma 4) appaiono restrittivi, in quanto verrebbero escluse dalle gare le imprese che abbiano acquisito affidamenti diretti per la distribuzione del gas o anche solo per la fornitura di altri servizi locali. Si introduce in tale modo un impedimento ad una significativa partecipazione delle imprese alle gare ed una discriminazione a favore delle imprese di piccole dimensioni. Attualmente solo il 10% degli affidamenti per la gestione del servizio di distribuzione del gas naturale in vigore all'inizio del 1999 sono avvenuti mediante procedure ad evidenza pubblica: si tratta di circa 50 imprese che avevano nel 1998 volumi annui di vendita inferiori a 8 milioni di metri cubi di gas e rappresentavano nel loro insieme meno del 2% delle vendite complessive della distribuzione a mezzo di reti locali.

Al fine di permettere l'avvio del sistema, appare utile prevedere un periodo transitorio, all'interno del quale le esclusioni previste dall'articolo 14, comma 4 non trovino applicazione.

E' in ogni caso necessario che nella formulazione delle norme contenute nel decreto legislativo di attuazione della direttiva europea si introducano clausole di salvaguardia nei confronti di disposizioni non convergenti o di segno diverso, che potranno essere introdotte attraverso il disegno di legge per il riordino dei servizi pubblici locali.

6. Tutela del consumatore

L'articolo 22, commi 1 e 2, dello schema di decreto legislativo estende le condizioni di idoneità ben oltre le soglie minime imposte dalla direttiva europea 98/30/CE. L'estensione appare opportuna per almeno tre ordini di motivi. Innanzitutto la formazione di un mercato libero o comunque contendibile di grandi dimensioni ha un effetto propulsivo sulla formazione di un'offerta concorrenziale.

In secondo luogo l'elevato grado di apertura del mercato va valutato favorevolmente nella prospettiva dell'unificazione del mercato europeo dell'energia e della proiezione delle imprese in una dimensione internazionale. Occorre considerare che nel Regno Unito e in Germania l'idoneità è già estesa a tutti i clienti, e in Olanda e Spagna a una parte preponderante di essi. In terzo luogo vanno considerati la struttura della domanda, per il peso crescente che ha in Italia l'uso termoelettrico, e l'attuale regime di libera contrattazione delle forniture all'industria, anche se in presenza di un unico fornitore.

L'apertura del mercato risulta importante soprattutto per le imprese di medie e piccole dimensioni che costituiscono la base portante del sistema industriale italiano ma che, per via dei meccanismi in vigore, sono sottoposte ai prezzi maggiori.

A giudizio dell'Autorità, almeno per alcuni anni, la probabile permanenza di soggetti in posizione dominante sul mercato potrà ostacolare una immediata ed effettiva disponibilità di offerte concorrenti per il consumatore, e i consumatori di minori dimensioni, potranno incontrare difficoltà ad attrezzarsi tempestivamente a confrontare offerte diverse e operare una scelta razionale.

Pertanto l'estensione dell'idoneità alla totalità dei consumatori deve essere accompagnata da misure di tutela, dirette in particolare verso le categorie meno protette. Tutti coloro che non intendono o non possono esercitare il diritto alla qualifica di cliente idoneo dovrebbero poter optare per condizioni e modalità di fornitura regolamentate, finché essi stessi non ravvisino condizioni di concorrenza effettiva tali da indurli a preferire il libero mercato. Coerentemente con quanto stabilito dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 si ritiene inoltre opportuno prevedere che l'Autorità stabilisca le modalità per riconoscere e verificare la qualifica di clienti idonei degli aventi diritto.

Le misure di salvaguardia proposte trovano conferma nell'esperienza di altri paesi. Ad esempio, nel Regno Unito, a più di dieci anni dall'avvio della liberalizzazione e a due anni dal riconoscimento di idoneità a tutti i clienti, è appena iniziato il dibattito sull'opportunità di eliminare il tetto massimo imposto sui prezzi del gas destinato ai piccoli consumatori.

7. Conclusioni

Il decreto legislativo di attuazione della direttiva europea 98/30/CE avvia un processo di profonda trasformazione del settore del gas che, specialmente nel corso dei suoi primi anni, dovrà essere guidato e sorvegliato in un quadro di certezza dei ruoli e delle competenze dei soggetti istituzionali.

La liberalizzazione ben si adatta al sistema gas nazionale, realizzato in larghissima misura per opera di un'impresa pubblica dinamica, ed ora, proprio grazie al suo sviluppo storico, pronto per una radicale mutazione evolutiva. Con il decreto legislativo si apre una prospettiva di vantaggi per i consumatori e di miglioramento della posizione competitiva delle imprese utilizzatrici; si prospetta un rafforzamento delle imprese italiane del gas affinché possano efficacemente competere nel mercato interno europeo del gas naturale, e oltre i confini europei.

La liberalizzazione, nel soddisfacimento delle esigenze di creazione di una pluralità di fornitori, di tutela del consumatore e indipendenza e accessibilità al sistema, richiede adeguati strumenti di regolazione e di controllo. Nel contesto liberalizzato, le funzioni di indirizzo e programmazione rimangono affidate al Parlamento, al Governo e alle amministrazioni centrali e locali. La regolazione garantisce coerenza tra gli interessi degli esercenti il servizio e quelli di utenti e consumatori nel passaggio da proprietà esclusivamente o parzialmente pubblica delle imprese a proprietà privata, dall'unicità alla molteplicità dei soggetti e alla varietà delle forme organizzative e imprenditoriali.

Il regolatore dovrà determinare, nel rispetto dei canoni fissati dal legislatore e degli indirizzi di politica economica generale del Governo, un'impostazione normativa che assicuri che l'esercizio delle attività economiche avvenga anche in funzione delle finalità generali. Nell'ambito di questo quadro di riferimento si collocano gli obiettivi e i contenuti degli interventi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Il dettato legislativo, costituito dalla legge delega e dal decreto legislativo delegato, assieme al testo della legge 14 novembre 1995, n. 481, stabilisce le direzioni, i metodi e l'estensione dell'attività di regolazione, così come già essi sono definiti per i servizi di pubblica utilità del settore elettrico, in modo tale da costituire un preciso mandato a cui l'Autorità intende attenersi.