

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE
463/2017/R/GAS**

**MATERIA PRIMA GAS ANTE RIFORMA GAS DELL'AUTORITÀ:
OTTEMPERANZA ALLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI
STATO 4825/2016 DI ANNULLAMENTO DELLA
DELIBERAZIONE ARG/GAS 89/10, DETERMINAZIONE DEL
VALORE DELLA MATERIA PRIMA GAS PER IL PERIODO DA
OTTOBRE 2010 FINO ALLA RIFORMA GAS DELL'AUTORITÀ
(2012)**

Mercato di incidenza: gas naturale

22 giugno 2017

Premessa

Alla luce della sentenza del Consiglio di Stato 4825/16, con il presente documento per la consultazione, l'Autorità presenta i propri orientamenti in merito alle modalità di rivalutazione del valore del coefficiente k funzionale alla determinazione del prezzo della materia prima gas del servizio di tutela nel biennio 1 ottobre 2010 – 30 settembre 2012, vale a dire prima dell'entrata in vigore della Riforma Gas di questa Autorità.

Il documento è presentato ai sensi del punto 3. della deliberazione 275/2017/R/GAS, per l'adozione dei provvedimenti di cui al punto 1, lettera a., della medesima deliberazione.

I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità osservazioni e suggerimenti in forma scritta entro e non oltre il 24 luglio 2017.

È preferibile che i soggetti interessati inviino le proprie osservazioni e commenti attraverso il servizio interattivo messo a disposizione sul sito internet dell'Autorità. In alternativa, osservazioni e proposte dovranno pervenire al seguente indirizzo tramite uno solo di questi mezzi: e-mail (preferibile) con allegato il file contenente le osservazioni, fax o posta.

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico
Direzione Mercati Energia all'Ingrosso e Sostenibilità Ambientale
Piazza Cavour, 5 – 20121 Milano
Tel. 02-65565351/290
e-mail: mercati-ingrosso@autorita.energia.it
sito internet: www.autorita.energia.it

1 Introduzione

- 1.1 Nel 2009 l’Autorità approva l’allora Testo Integrato Vendita Gas (vecchio TIVG) che semplifica e raccoglie in modo organico le disposizioni relative all’attività di vendita, nel mercato *retail*, del gas naturale.
- 1.2 In particolare, il vecchio TIVG, nell’ambito del servizio di tutela e al fine di tutelare i clienti finali dotati di minore potere negoziale¹, prevede un regime di tutela di prezzo, in base al quale qualsiasi venditore è tenuto ad offrire, unitamente ad altre proposte, condizioni economiche di fornitura determinate dall’Autorità.
- 1.3 L’articolazione delle condizioni economiche del servizio di tutela – determinate dall’Autorità con riferimento alla copertura dei costi connessi alle diverse fasi della filiera di settore – è un elemento fondamentale della tutela di prezzo. Per quanto concerne la fase di approvvigionamento *wholesale*, tale articolazione prevedeva, ai tempi dell’approvazione del vecchio TIVG, una componente a copertura dei costi di commercializzazione all’ingrosso (CCI), a sua volta composta da un corrispettivo (QE) a copertura dei costi di approvvigionamento del gas naturale, e di un elemento (QCI) a copertura di altri oneri di commercializzazione del gas all’ingrosso.
- 1.4 In questo perimetro si collocano gli interventi dell’Autorità in tema di determinazione del valore della materia prima gas per il servizio di tutela – come l’intervento, oggetto del presente documento per la consultazione, operato nel 2010 con la deliberazione 89/10, poi annullata in due gradi di giudizio dalla giustizia amministrativa.
- 1.5 In quella sede infatti si rileva come vi fosse *“evidenza che gli esercenti la vendita per il servizio di tutela sono in grado di approvvigionarsi, e di fatto si approvvigionano, a condizioni economiche anche sensibilmente inferiori a quelle di cui alla componente relativa alla commercializzazione all’ingrosso CCI; e che, pertanto, una riduzione del corrispettivo QE, corrispondente solo a parte della riduzione dei costi di approvvigionamento dei contratti di lungo periodo in seguito alle rinegoziazioni già concluse ed in atto, non pone pregiudizio al raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario degli esercenti la vendita al dettaglio ai clienti finali del servizio di tutela”*.

¹ In sede di approvazione del vecchio TIVG, nel rispetto del contesto normativo allora vigente, avevano diritto al servizio di tutela i clienti domestici, i condomini ad uso domestico con consumi non superiori a 200.000 Smc/anno, i clienti titolari di utenze relative ad attività di servizio pubblico e i clienti titolari di punti di riconsegna per usi diversi da quelli sopra richiamati, con consumo non superiore a 50.000 Smc/anno. Il perimetro degli aventi diritto alla tutela è stato successivamente modificato, in ottemperanza a quanto previsto dal decreto decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013, convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98.

- 1.6 Per queste ragioni dunque, nella primavera del 2010, l’Autorità rimodula, con riferimento al successivo anno termico 1 ottobre 2010 - 30 settembre 2011, il corrispettivo QE, introducendo un coefficiente moltiplicativo k (di seguito: coefficiente k), pari a 0,925, *“al fine di contemperare gli obiettivi di copertura dei costi di approvvigionamento del gas naturale, tenendo conto della situazione derivante dalla fase congiunturale e dei potenziali esiti delle attività di rinegoziazione dei contratti pluriennali di approvvigionamento, con l’esigenza di assicurare un’equa ripartizione dei benefici delle riduzioni dei medesimi costi tra clienti finali del servizio di tutela ed esercenti la vendita”*.
- 1.7 L’11 febbraio 2011 si insedia la III Consiliatura dell’Autorità e successivamente con la deliberazione 77/11 è avviato un procedimento finalizzato a definire un intervento di riforma delle condizioni economiche di fornitura del gas naturale per il servizio di tutela a partire dall’1 ottobre 2012 e prevede che, con riferimento al periodo 1 ottobre 2011 - 30 settembre 2012, continuasse ad applicarsi il coefficiente k, modificandone il valore a 0,935.
- 1.8 Successivamente, a partire dall’1 ottobre 2012, con la deliberazione 263/2012/R/GAS, l’Autorità ridefinisce, con la c.d. Riforma Gas i parametri per il calcolo del costo di approvvigionamento del gas con contratti di lungo termine, rimuovendo il coefficiente k; tale intervento è stato funzionale e propedeutico alla definizione del nuovo assetto della materia disciplinato con la c.d. Riforma Gas dell’Autorità del 2013.
- 1.9 Con le sentenze 665/13 e 265/14 il Tar Lombardia annulla la deliberazione 89/10, nonché le deliberazioni da quest’ultima promanate (deliberazioni 233/10, 77/11, 84/11 e 132/11).
- 1.10 Successivamente, con la sentenza 4825/16, il Consiglio di Stato respinge l’appello proposto dall’Autorità, annullando in via definitiva le deliberazioni richiamate ed evidenziando come:
- a) da un lato *“le conseguenze applicative delle deliberazioni assunte dall’Autorità hanno inciso negativamente, nei confronti dell’impresa che può essere ragionevolmente considerata il maggior operatore di settore (tra le parti private in causa), in misura praticamente doppia rispetto ai vantaggi che la stessa si è autonomamente procurata secondo logica di mercato ed in funzione della variabilità e variazione di alcuni suoi fattori (andamento dei prezzi e delle condizioni contrattuali rilevabili nei suoi mercati di approvvigionamento)”*;
 - b) dall’altro le censure dedotte mettano in luce, in particolare, la *“carenza e l’inadeguatezza di motivazione degli atti impugnati”*, lasciando *“impregiudicati i poteri dell’Autorità di adottare ogni eventuale deliberazione che la stessa riterrà opportuna o necessaria in conseguenza dell’esito del presente giudizio”*.

2 La situazione

- 2.1 Per circostanziare l'effetto della sentenza del Consiglio di Stato occorre considerare che le deliberazioni annullate riguardano sì gli aggiornamenti trimestrali delle condizioni economiche del servizio di tutela gas, da ottobre 2010 a dicembre 2011, ma, a ben vedere, il coefficiente k è presente nelle formule di calcolo della componente materia prima fino all'aggiornamento del terzo trimestre 2012, vale a dire per un periodo complessivo di 24 mesi, da ottobre 2010 a settembre 2012 (di seguito: *ante* Riforma Gas).
- 2.2 Pertanto qualunque intervento di rideterminazione del valore del coefficiente k produce effetti diretti – in relazione alle delibere esplicitamente annullate – e indiretti – in relazione alle delibere, non interessate dalla sentenza 4825/16, ma le cui determinazioni dipendono dalla presenza e dal valore del coefficiente k come determinato dalle delibere annullate. La sentenza di annullamento ha quindi portata trasversale.
- 2.3 Ai fini dell'ottemperanza la deliberazione 275/2017/R/GAS ha previsto due fasi:
 - a) la prima, di cui al punto 1, lettera a., per l'adozione di provvedimenti in merito alla rideterminazione ora per allora della modalità di calcolo delle componenti a copertura della materia prima delle condizioni economiche del servizio di tutela, per il periodo interessato dalla deliberazione 89/10 e dalle conseguenti delibere annullate;
 - b) la seconda, di cui al punto 1, lettera b, per l'eventuale definizione, a tutela dei clienti finali laddove sia ritenuta opportuna alla luce dell'adozione delle misure di cui alla precedente lettera a, delle modalità di regolazione degli eventuali ammontari derivanti dalle differenze tra le condizioni economiche loro applicate nel medesimo periodo.
- 2.4 Il presente documento ha ad oggetto l'attuazione della prima sola fase attraverso la rideterminazione del coefficiente k .

3 Orientamenti dell'Autorità

- 3.1 La regolazione della materia prima gas *ante* Riforma Gas ha sempre avuto l'obiettivo di mantenere una correlazione tra il corrispettivo QE e i costi di approvvigionamento di lungo periodo.
- 3.2 Le modalità di determinazione del corrispettivo QE, fissato ex ante sulla base dei costi per l'approvvigionamento nell'ambito del servizio di tutela, rispondevano al fondamentale obiettivo di garantire ai clienti in tutela un livello di prezzo congruo, in un contesto ancora affetto dal potere di mercato dell'*incumbent*, e, al contempo, alla finalità di copertura dei costi dei soggetti esercenti il servizio.

- 3.3 Tuttavia le modalità di determinazione del QE risentivano dell'assenza di un mercato all'ingrosso competitivo e, quindi, di riferimenti di prezzo sufficientemente liquidi da poter essere presi a riferimento a tal fine (che poi è stata la novazione più importante della Riforma Gas). Pertanto la determinazione del corrispettivo QE ha previsto specifici strumenti per la gestione del rischio che le dinamiche dei costi si realizzassero con tempi, entità e distribuzione fra gli operatori non del tutto allineate a quelli considerati.
- 3.4 Nell'ambito di tali strumenti rientrano le valutazioni della deliberazione 89/10 laddove si qualifica la *“riduzione del corrispettivo QE [in misura] corrispondente solo a parte della riduzione dei costi di approvvigionamento dei contratti di lungo periodo in seguito alle rinegoziazioni già concluse ed in atto”*, prefigurando in tal modo una sorta di *profit sharing* connesso alla natura dell'intervento e delle modalità di determinazione del corrispettivo sopra richiamate.
- 3.5 Nel rivalutare, ora per allora, il coefficiente k, da un punto di vista metodologico, si ritiene necessario confermare l'impostazione sopra richiamata, sia per ragioni di semplicità, sia perché si ritiene che una rivalutazione ora per allora necessiti di prendere le mosse quanto più possibile da dati oggettivi piuttosto che da considerazioni basate su principi innovativi che presentano inevitabilmente profili di discrezionalità considerato anche il periodo di tempo trascorso. Peraltro, quest'impostazione è coerente con i rilievi mossi dal Consiglio di Stato laddove il giudice non pone tanto in discussione l'approccio partecipativo delle disposizioni annullate, quanto il suo risultato, che, sulla base delle valutazioni del giudice, *“si è rivelato [...] quanto meno lesivo dei plausibili margini di ricavi”* dei ricorrenti.
- 3.6 Coerentemente con queste premesse, la deliberazione 275/2017/R/GAS prevede che ogni valutazione circa la valorizzazione del coefficiente k consideri:
- a) gli esiti dell'attività di rinegoziazione degli operatori che hanno prodotto effetti nel periodo considerato, ovvero il biennio ottobre 2010 – settembre 2012;
 - b) le informazioni relative ai costi di approvvigionamento del gas naturale trasmesse dagli operatori in seguito alle periodiche richieste degli Uffici dell'Autorità in materia.
- 3.7 Inoltre rileva come, sebbene la deliberazione 275/2017/R/GAS preveda la possibilità, per le parti intervenute in giudizio, di trasmettere all'Autorità eventuali documenti aggiuntivi rispetto a quanto sub §3.6, nessuna nuova evidenza in materia è pervenuta agli Uffici dell'Autorità.
- 3.8 Questi elementi risultano necessari ma non sufficienti per l'esercizio di rivalutazione e/o rideterminazione del coefficiente k. Infatti occorre anche individuare il criterio con cui selezionare i dati circa il costo di

approvvigionamento – nella fattispecie selezionare gli operatori e i contratti di lungo periodo rilevanti – da utilizzare per la rideterminazione.

- 3.9 Anche a questo fine si ritiene opportuno confermare i criteri di selezione del campione di contratti di approvvigionamento, per la prima volta specificato con deliberazione 196/2013/R/GAS e da lì in poi utilizzato per la determinazione del costo medio efficiente di approvvigionamento di lungo periodo in Italia. In particolare, sulla base di tali criteri si considerano, in ciascun anno, i contratti con volume minimo approvvigionato maggiore di 20'000 GWh, in almeno uno dei due anni termici considerati (quello in corso e quello precedente)². Così facendo si intende individuare il campione di contratti rilevanti per ogni valutazione del costo medio di importazione di approvvigionamento di lungo periodo, per il procedimento in corso (per gli anni termici 10/11 e 11/12).
- 3.10 Con queste ipotesi di lavoro, il valore del coefficiente k, quantificato con la deliberazione 89/10 e posto allora pari a 0,925 sulla base delle argomentazioni ivi riportate, può essere anzitutto confrontato con la riduzione dei costi di approvvigionamento del campione, registrata nel biennio 10/12.
- 3.11 L'orientamento dell'Autorità è quello di calcolare, ora per allora, sulla base delle realizzazioni di costo effettive e volumi ritirati reali, comunicati dagli operatori, la riduzione percentuale effettivamente registrata nel biennio citato nei costi di approvvigionamento di lungo periodo del campione. Tale riduzione è determinata come rapporto tra:
- a) il costo effettivo medio ponderato del campione nel biennio 10/12, calcolato considerando tutte le rinegoziazioni che hanno prodotto effetto sui costi sostenuti nel medesimo biennio, indipendentemente dal momento in cui tali rinegoziazioni si sono concluse;
 - b) il costo medio ponderato del campione, calcolato nel biennio 10/12 a partire dalle condizioni contrattuali alla base dei criteri di calcolo del valore della materia prima gas in vigore fino al 30 settembre 2010, ovvero prima della deliberazione 89/10.
- 3.12 Sulla base dei dati a disposizione dell'Autorità il rapporto di cui al punto precedente risulta inferiore ai valori del coefficiente k per entrambi gli anni compresi nel biennio 10/12.
- 3.13 L'orientamento dell'Autorità è quello di confermare le valutazioni circa il grado di *profit sharing* della misura adottata nel 2010 (cfr §1.5 e §3.4), ovvero di ricalcolare il coefficiente k per il biennio 10/12 sulla base del rapporto di cui al

² I criteri richiamati prevedono inoltre che il titolare del contratto presenti una quota di mercato all'ingrosso, calcolata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 130/10 maggiore del 10%, in almeno uno dei due anni convenzionali precedenti. Tuttavia tale vincolo non è applicabile alla fattispecie in esame in quanto la deliberazione 89/10 (18 giugno 2010) è precedente la definizione dell'articolo 3 del decreto legislativo 130/10 (13 agosto 2010).

punto 3.11, tenendo conto del medesimo coefficiente di *profit sharing* utilizzato in passato, ovvero sulla base della formula:

$$k_{post-sentenza} = 1 - (1 - R_c) \times PS$$

dove:

R_c è il rapporto di cui al punto 3.11;

PS è il coefficiente di *profit sharing* (valore inferiore a 1) utilizzato nell'ambito della deliberazione 89/10.

- 3.14 Il coefficiente $k_{post-sentenza}$ così ricalcolato risulta pari a 0,943 per entrambi gli anni del biennio 10/12.
- 3.15 Il valore del coefficiente k riproporzionato risulta comunque maggiore del valore rivisto al rialzo con la deliberazione 77/11 (0,935). Gli argomenti in quella sede spesi per la sua revisione³ risultano “assorbiti” dal nuovo valore riproporzionato perché il metodo prospettato sub §3.11 tiene già conto dei costi del biennio. Per questo non si ravvisano ragioni per una differenziazione del valore del coefficiente per l'anno termico 11/12.

S1. *Si ravvisano criticità in merito a quanto prospettato?*

S2. *Quali ulteriori considerazioni potrebbero essere avanzate?*

³ La deliberazione 77/11 riporta, a supporto della revisione del valore del coefficiente k il fatto che i prezzi sui mercati a breve termine del gas naturale, in Italia e all'estero sono aumentati rispetto all'anno scorso, riducendo la possibilità per gli operatori di approvvigionarsi a prezzi vantaggiosi, inferiori ai prezzi del gas acquistato su base di lungo periodo, nell'ambito dei contratti *take or pay*.