

## PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA E NUOVI ASSETTI DI MERCATO

### Attività in materia di separazione contabile e amministrativa

Nel 1999 è proseguita, anche con l'esame delle esperienze estere, l'attività finalizzata alla formazione di un provvedimento per la separazione contabile e amministrativa da parte dei soggetti esercenti il servizio nel settore del gas, avviata con delibera del 10 luglio 1998, n. 80, in attuazione a quanto previsto dall'articolo 2, comma 12, lettera f) della legge n. 481/95.

La separazione contabile e amministrativa ha per obiettivi principali l'elaborazione e l'aggiornamento di una tariffa equa e congrua per i servizi offerti in regime di monopolio, l'identificazione e definizione dei servizi a carattere concorrenziale, la valutazione del grado di concorrenza, l'eliminazione dei sussidi incrociati, la promozione dell'efficienza.

La contabilità per il regolatore, in vista degli obiettivi sopra esposti, deve quindi essere compatibile con la struttura del controllo dei prezzi (nella sua forma attuale e nelle sue forme probabili); collegarsi alle informazioni sulla performance (per le considerazioni di equità e congruità); mettere in evidenza situazioni di sussidio, discriminazione e abuso di posizione dominante, l'allocazione degli oneri di violazione degli obblighi e l'entità degli oneri di vincolo; consentire il raffronto fra consuntivi e previsioni, in termini economici e in termini di performance, e il raffronto con altre situazioni analoghe tramite tecniche di *benchmarking*.

Gli elementi contabili da considerare sono principalmente i costi di esercizio e di investimento, le attività e le passività patrimoniali, i ricavi, la redditività del capitale investito e il flusso di cassa, da riferire alle aree e alle unità di business, ai processi, alle funzioni di supporto o loro combinazioni, secondo l'organizzazione d'impresa. Questi andranno ricomposti, di concerto con le imprese, in opportuni soggetti di contabilità. A questo proposito si ricorda che la Direttiva 98/30/CE stabilisce che le imprese del gas tengano conti separati per le attività di trasporto, distribuzione e stoccaggio, come sarebbero tenute a fare se tali attività fossero svolte da imprese separate (articolo 13.3). L'esigenza della separazione contabile e amministrativa viene superata solo in parte dall'imposizione della separazione societaria per le diverse fasi delineate dal decreto legislativo di attuazione della Direttiva 98/30/CE, perché ciascuna fase resta comunque formata da un certo numero di servizi.

L'Autorità ha avviato un progetto pilota (delibera del 30 giugno 1999, n. 93) per la verifica dell'applicabilità, nel segmento della distribu-

zione locale, di metodologie di contabilità tenendo conto che nell'immediato solo poche delle oltre 700 aziende sarebbero in grado di applicare metodologie sofisticate.

## Osservazioni e proposte per l'apertura del mercato del gas in Italia

Il 12 maggio 1999 il Parlamento approvava il testo dell'art. 41 del disegno di legge collegato alla legge Finanziaria per il 1999 sugli incentivi all'occupazione che definiva termini e criteri entro cui il Governo doveva esercitare la delega per l'attuazione della Direttiva europea 98/30/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

Nel rispetto del ruolo disegnato dalla legge n. 481/95, l'Autorità ha trasmesso in data 16 dicembre 1999 il documento *Osservazioni e proposte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per l'attuazione della 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* al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, al Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, e al Ministro delle politiche comunitarie. Lo stesso documento è stato anche inviato al Presidente della Commissione industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica, al Presidente della Commissione attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati, e al Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Nel documento dell'Autorità si afferma che lo stimolo dell'efficienza e la sicurezza dell'approvvigionamento rientrano fra gli obiettivi primari da perseguire nel recepimento della Direttiva al fine di cogliere le opportunità, offerte dalla liberalizzazione, per aumentare gli investimenti, per ridurre i costi del servizio e per rilanciare la competitività complessiva del sistema gas nazionale, contribuendo alla crescita economica del paese.

La sicurezza degli approvvigionamenti di gas naturale in Italia va perseguita nel quadro del processo di graduale apertura del mercato interno, facendo leva sulla ripartizione del rischio consentita dalla molteplicità delle provenienze del gas e degli operatori a livello europeo.

A tale riguardo le indicazioni dell'Autorità si sono orientate lungo due linee fondamentali, in coerenza con gli indirizzi del Governo: da un lato, il potenziamento in condizioni di libera iniziativa delle infrastrutture di approvvigionamento estero e di trasporto e della logistica interna, necessarie per rendere praticabile la crescita prevista dei consumi e la liberalizzazione del mercato nazionale; dall'altro lato, il rafforzamento delle imprese italiane del gas

affinché possano efficacemente competere sia nel mercato interno del gas naturale, sia oltre i confini europei.

Per quanto concerne gli approvvigionamenti l'Autorità ha proposto che la quota massima di gas importato o prodotto per essere offerto sul mercato nazionale, controllata direttamente o indirettamente dallo stesso soggetto, sia fissata al 60 per cento entro la fine del 2003 e al 40 per cento entro i tre anni successivi (con possibilità di differimento, in relazione al grado di liberalizzazione del mercato europeo); i contratti di importazione dovranno inoltre essere soggetti a controllo amministrativo in modo tale da accertare l'eventuale esistenza di clausole, condizioni di esclusiva o vincoli che possano limitarne il trasferimento ad altri operatori o impedire la vendita del gas naturale su mercati diversi da quello nazionale.

Il Governo, allo scopo di coordinare l'adeguamento dei contratti contenenti clausole vietate ai sensi dell'articolo 81 del trattato della Comunità europea e, ove occorra, la loro rinegoziazione, potrà assumere le necessarie iniziative presso la Commissione europea in maniera coordinata con gli altri Stati membri. Tali iniziative dovrebbero riguardare in particolare le clausole di esclusiva territoriale e di destinazione settoriale, o le clausole che possano in qualsiasi modo limitare la flessibilità per quanto concerne il trasferimento dei contratti ad altri operatori o la vendita del gas sui mercati diversi da quello nazionale.

Riguardo all'accesso alle reti di trasporto l'Autorità ha proposto che debbano essere semplificate e rese prevedibili le procedure autorizzative e amministrative necessarie, e resi certi i tempi del loro conseguimento, e che nelle azioni di supporto istituzionale e di eventuale sostegno assicurativo e finanziario sia garantito un trattamento non discriminatorio nei confronti dei diversi operatori.

Per quanto concerne il servizio di trasporto, l'Autorità ha proposto che ciascuna impresa oggi integrata costituisca una società per la gestione, comprendente la conduzione, la manutenzione e lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto e dei servizi di dispacciamento, distinta dal soggetto cui fanno capo le attività di natura commerciale. Allo scopo di provvedere al funzionamento sicuro ed efficiente della rete di trasporto nazionale del gas, al suo sviluppo coordinato e all'interoperabilità delle reti interconnesse nazionali ed estere, l'Autorità ha ravvisato l'opportunità che le funzioni e i compiti di gestione coordinata del sistema siano definiti esplicitamente e siano conferiti ad un soggetto gestore responsabile, chiaramente identificato.

L'attività di stoccaggio, oltre alla funzione di bilanciamento, possiede anche una funzione di salvaguardia strategica. Pertanto l'Autorità ha proposto che il Governo stabilisca i criteri da adottare ai fini della sicurezza dell'approvvigionamento nazionale e quindi fissi le giornate di autonomia necessarie nei diversi periodi dell'anno, e che l'obbligo di mantenere una riserva, e quindi uno

stoccaggio strategico, venga inizialmente attribuito all'Eni S.p.A., come attuale titolare della quasi totalità delle concessioni di stoccaggio nazionale.

Le imprese integrate che svolgono attività di stoccaggio, dovranno effettuare una separazione possibilmente societaria, o almeno amministrativa e contabile, dell'attività di stoccaggio dalle attività di produzione, di importazione e di trasporto del gas naturale, e separare inoltre, dal punto di vista amministrativo e contabile, le attività di gestione del servizio di stoccaggio, comprendenti la conduzione, la manutenzione e lo sviluppo, dalle attività relative alla sua commercializzazione. Il soggetto o i soggetti responsabili della gestione del servizio di stoccaggio saranno tenuti a predisporre un codice di accesso e di uso sulla base di linee guida definite dall'Autorità. Si è inoltre indicata l'esigenza di promuovere a medio termine la formazione di un mercato concorrenziale per gli stoccaggi con l'imposizione al soggetto, oggi in posizione dominante, di cedere una parte dei sistemi di stoccaggio nazionali e dei relativi impianti, ovvero di cedere la gestione di quote del servizio di stoccaggio mediante meccanismi d'asta.

Ai sensi dell'articolo 41, comma 1, lettera *b*), della legge n. 144/99, si è inoltre segnalata l'opportunità di estendere a tutte le opere infrastrutturali per lo sviluppo del sistema gas realizzate sul territorio nazionale il riconoscimento di pubblica utilità a tutti gli effetti della legge del 25 giugno 1865, n. 2359. Andrà elaborato dalle imprese di trasporto un codice di accesso e di uso del sistema, su linee guida predisposte e aggiornate dall'Autorità ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettera *d*) della legge n. 481/95.

Riguardo alla distribuzione per mezzo di reti locali, l'Autorità ha proposto la separazione anche societaria fra le attività di distribuzione in senso stretto e le attività di vendita, e ha ritenuto opportuno che tali attività siano sottoposte a regime autorizzativo, anziché concessorio, osservando che il regime autorizzativo di uso del suolo pubblico favorisce la razionalizzazione delle reti di distribuzione e l'aggregazione degli operatori promuovendone l'efficienza, nella misura in cui il servizio non è vincolato da esclusive comunali. Nel caso in cui venga mantenuto il regime concessorio comunale per la gestione delle reti di distribuzione locale del gas, dovranno essere ricercate l'uniformità e la certezza delle norme che regolano le concessioni, ivi inclusi il loro inizio e la loro durata, compatibili con i programmi di investimento e di sviluppo delle reti e dovranno essere definiti gli obblighi di servizio pubblico.

Considerati gli ostacoli che si frappongono alla liberalizzazione, sia per la concentrazione dell'offerta che per la frammentazione della domanda, l'Autorità ritiene che il processo di apertura del mercato debba essere necessariamente graduale. Nell'immediato, dovrebbero essere dichiarati idonei (ovvero detentori della facoltà, ancorché non dell'obbligo, di approvvigionarsi sul mer-

cato libero) tutti i clienti finali con consumi superiori a 200.000 metri cubi per anno, oltre ai soggetti produttori di energia elettrica a prescindere dal livello del loro consumo annuale di gas e ai soggetti impegnati in attività di cogenerazione, almeno per la parte di gas metano utilizzato per la generazione elettrica, nonché le imprese distributrici che superano una opportuna soglia di vendita annua ai clienti vincolati (ad esempio, 5 milioni di metri cubi).

In merito agli obblighi di servizio pubblico, l'Autorità ritiene fra l'altro che vadano identificati specifici vincoli e obiettivi di servizio da imporre alle imprese, volti ad assicurare l'interesse generale, comprendente la tutela dei clienti e utenti finali e l'efficiente gestione del servizio.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ritiene inoltre che la liberalizzazione del settore del gas debba avvenire nella prospettiva di una progressiva e coerente integrazione europea del mercato nazionale, tenendo conto delle caratteristiche delle imprese del settore, e del sistema produttivo del Paese.

#### Le audizioni parlamentari e la segnalazione sullo schema di decreto

In seguito all'emanazione in data 14 febbraio 2000 da parte del Governo dello schema di decreto legislativo di attuazione della Direttiva 98/30/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas l'Autorità, nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sul riassetto del mercato del gas*, ha presentato memorie nel corso delle audizioni tenutesi presso la X Commissione attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati il 14 marzo 2000 e la X Commissione attività produttive, commercio e turismo del Senato della Repubblica il 21 marzo 2000. Ha inoltre trasmesso al Governo in data 14 aprile 2000 il documento *Segnalazione dell'Autorità per l'energia elettrica 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*.

Nelle audizioni e nella segnalazione al Governo, l'Autorità ha riconosciuto che le norme e le disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 14 febbraio 2000 costituiscono una solida base per l'avvio del processo di liberalizzazione del mercato del gas in Italia. Per perseguire più efficacemente gli obiettivi dell'apertura del mercato nella salvaguardia delle esigenze di tutti i soggetti coinvolti l'Autorità ha avanzato alcune proposte di modifica.

Queste riguardano principalmente:

- limiti progressivamente più stringenti alle quote di mercato rispetto a quelli previsti dallo schema di decreto legislativo, fino a raggiungere un obiettivo finale più incisivo (50 per cento delle immissioni in rete dopo l'anno 2010) seguendo comunque un percorso flessibile da adeguare nel tempo all'evoluzione delle condizioni di mercato;

- rimozione di ogni barriera all'entrata nel mercato come l'obbligo di vincolare le importazioni alla disponibilità da parte dell'importatore di capacità di stoccaggio strategico allocate nel territorio nazionale e come i requisiti autorizzativi per le importazioni di breve periodo e di GNL;
- separazione societaria delle attività dello stoccaggio da tutte le altre attività del settore del gas, compreso il trasporto e dalle concessioni minerarie di coltivazione;
- richiamo alla legge 14 novembre 1995, n. 481, per quanto concerne i criteri per la definizione delle tariffe, la cui validità è richiamata esplicitamente nell'articolo 41 della legge delega 17 maggio 1999, n. 144;
- opportunità di porre in capo all'Autorità i compiti di garanzia dell'interconnessione e dell'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;
- armonizzazione dei criteri di ammissione alle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione con gli adempimenti previsti dal disegno di legge per il riordino dei servizi pubblici locali;
- misure di tutela dei consumatori, dirette in particolare verso le categorie meno protette, in vista dell'apertura totale del mercato in tempi ravvicinati, con la garanzia di poter optare comunque per condizioni e modalità di fornitura regolamentate e le modalità per riconoscere e verificare la qualifica di clienti idonei degli aventi diritto;
- attribuzione all'Autorità di poteri di indagine per l'acquisizione di informazioni relative alle attività dei soggetti regolati e di competenza in caso di controversie in materia di accesso e nelle procedure per le richieste di deroga all'obbligo di accesso a seguito di contratti *take or pay*.

## Istruttorie e segnalazioni

### Istruttoria sulle tariffe ospedaliere

Nel dicembre 1996, l'Azienda ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e cliniche Universitarie Convenzionate, segnalava all'Autorità che il prezzo applicato alle forniture di gas metano per uso ospedaliero era penalizzante in relazione alle sue caratteristiche di consumo (equiparabili per quantità a quelle di un'industria di medie dimensioni, ma il cui esborso è nettamente superiore), avanzando su questa base la richiesta di un riesame delle condizioni applicate al fine di una equiparazione con i prezzi applicati al settore industriale.

Rilevando sulla base della documentazione fornita, che il caso potesse costituire il presupposto per interventi formali ai sensi della legge n. 481/95,

l'Autorità, con delibera del 31 luglio 1997 n. 87, ha avviato una istruttoria al fine di consentire una verifica circa l'effettiva sussistenza delle condizioni per gli interventi di competenza.

Come descritto in maggiore dettaglio nella *Relazione* sul 1998, l'istruttoria ha permesso di concludere che i prezzi del gas ai complessi ospedalieri venivano determinati con riferimento a parametri medi che non riflettevano la forte variabilità delle condizioni di fornitura, caratteristica dei complessi ospedalieri, sia in termini di consumo annuo sia di grado di utilizzo della capacità impegnata.

In sintesi, i prezzi di fornitura ai complessi ospedalieri previsti nell'accordo contrattuale tra Snam S.p.A. e le associazioni dei distributori presentavano la specificità, non riscontrabile per nessuna altra categoria di consumatori, di un prezzo deciso unilateralmente dal distributore finale insieme al fornitore della materia prima, l'uno operante in regime di monopolio di fatto, l'altro in regime di esclusiva, con evidente pregiudizio degli interessi degli utenti.

Pertanto l'Autorità ha avviato, ai sensi del combinato disposto degli articoli 2, comma 14 e 32, e 3, comma 1, della legge n. 481/95, un procedimento per la definizione di criteri per la determinazione dei prezzi del gas naturale per i complessi ospedalieri. Nel documento di consultazione pubblicato a seguito della delibera 11 marzo 1999, n. 29 si argomenta che i nuovi criteri debbano impedire discriminazioni tra utenze ospedaliere e industriali con analoghe caratteristiche di prelievo, sulla base del principio di rispondenza al costo effettivamente sostenuto. Al documento, l'Autorità ha invitato a far pervenire osservazioni e suggerimenti entro il 5 maggio 1999 (scadenza poi prorogata al 31 maggio 1999). A seguito di tale delibera, il 16 dicembre 1999 le organizzazioni rappresentative del settore ospedaliero, le associazioni dei soggetti esercenti il servizio di distribuzione del gas naturale e la Snam S.p.A. hanno rinegoziato i prezzi di fornitura.

**Segnalazione su aliquota IVA** Alcuni utenti della società Is Gas S.c.a.r.l. hanno richiesto all'Autorità di valutare la correttezza dei contratti e dei prezzi di fornitura del gas a mezzo di rete urbana offerti dalla medesima società nella sua posizione di esercente il servizio di distribuzione nel Comune di Cagliari.

La società Is Gas applica un'aliquota IVA del 20 per cento alle forniture di gas manifatturato o gas di città per usi domestici di cottura cibi e per produzione di acqua calda a cui corrisponde la tariffa T1, in considerazione del fatto che, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 633 (parte II, n. 127, tabella A) la tariffa T1 del gas manifatturato o gas di città non è da includere nella categoria di gas ad aliquota agevolata del dieci

per cento, in quanto il gas erogato dalla Is Gas ha caratteristiche merceologiche totalmente diverse da quelle del gas metano e dai gas di petrolio liquefatto. Il Ministero delle finanze (Direzione regionale delle entrate per la Sardegna) ha avvalorato l'interpretazione data dalla società Is Gas, affermando che, ai sensi del DPR n. 633/72 l'aliquota IVA agevolata è applicabile alla miscela di gas erogata, unicamente qualora essa possa essere qualificata come gas metano o GPL.

Tale interpretazione contrasta con quanto affermato in seguito dal Ministero delle finanze con una circolare (1 giugno 1973, n. 35) in cui il presupposto per l'assoggettamento all'aliquota IVA agevolata era individuato nella tipologia di utilizzo, nella fattispecie domestico, e non in quella merceologica del gas erogato tramite reti di distribuzione.

L'Autorità, ha ritenuto che l'applicazione dell'aliquota IVA agevolata al 10 per cento per la fornitura di gas per usi domestici di cottura cibi e per produzione di acqua calda, dovrebbe essere indipendente dalla materia prima effettivamente erogata tramite reti di distribuzione. Pertanto l'aliquota IVA pari al 20 per cento applicata alla fornitura, a mezzo di reti di distribuzione urbane, di gas manifatturato o di gas di città per usi domestici di cottura cibi e per produzione di acqua calda nel Comune di Cagliari, determina una disparità di trattamento tra gli utenti della società IS GAS e altri utenti che, a mezzo di reti di distribuzione urbane, usufruiscono di forniture di gas metano e di GPL per usi domestici di cottura cibi e per produzione di acqua calda e GPL contenuti o destinati ad essere immessi in bombole da 10 e 20 kg, ai quali è applicata l'aliquota IVA del 10 per cento. L'Autorità conseguentemente ha proposto al Ministro delle finanze, che il gas manifatturato o gas di città, venga inserito, nel DPR, n. 633/72, tra i combustibili a cui viene assoggettata un'aliquota IVA agevolata (delibera 19 aprile 2000, n. 74)