

24 marzo 1999

INDAGINE CONOSCITIVA SUL RIASSETTO DEL SETTORE DEL GAS

Memoria presentata per l'Autorità per l'energia elettrica e il gas dal Presidente prof. Pippo Ranci per l'audizione davanti alla Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

Ringrazio anche a nome degli altri due componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas qui presenti, il prof. Giuseppe Ammassari e il prof. Sergio Garribba la Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati per l'opportunità offerta da questa audizione che ci consente di offrire il nostro contributo ad un tema così importante come il recepimento e l'attuazione nell'ordinamento legislativo nazionale 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 (di seguito: direttiva europea 98/30/CE).

La direttiva europea 98/30/CE, stabilisce norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio del gas naturale e, al fine di creare un mercato unico e concorrenziale, proponendo norme in materia di organizzazione e funzionamento del settore e di accesso al mercato, criteri per la gestione dei sistemi nazionali e procedure in materia di rilascio di autorizzazioni.

La presente memoria fa riferimento all'articolo 40 (norme per il mercato del gas naturale) del disegno di legge A C 5809, come approvato dal Senato, che contiene una delega al Governo per l'attuazione, attraverso uno o più decreti legislativi, della direttiva europea 98/30/CE e conseguentemente per la definizione degli aspetti rilevanti del settore nazionale del gas naturale.

La memoria muove da una premessa sul quadro legislativo in cui si inserisce la delega per l'attuazione della direttiva europea, che il Parlamento si appresta a meglio definire ([parte I](#)) per esporre alcune osservazioni sul testo dell'articolo 40 ([parte II](#)), ed è accompagnata da una breve descrizione del sistema nazionale del gas naturale ([appendice](#)).

Parte I : IL NUOVO QUADRO LEGISLATIVO

1. La legge 14 novembre 1995 n.481 e la direttiva europea 98/30/CE

La direttiva europea trova nel nostro Paese un contesto legislativo ben preparato, predisposto dalla legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge n. 481/1995) intitolata “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”, che all'articolo 2 recita “Sono istituite le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti, rispettivamente, per energia elettrica e gas e per le telecomunicazioni”. Indipendentemente dalle successive vicende legislative, che hanno condotto a modificare anche la denominazione della seconda Autorità, alla prima è stata attribuita competenza sui servizi di pubblica utilità dell'elettricità e del gas.

La legge n. 481/95 e la direttiva europea 98/30/CE concordano nel prevedere che le attività del settore del gas naturale siano svolte in un contesto liberalizzato, nel quale le esigenze di utilità collettiva trovano tutela in una regolazione attenta sia alla libertà d'impresa, fonte di efficienza e di innovazione, sia alla difesa di utenti e consumatori, in particolare di quelli più deboli. Si prevede un contesto orientato alla salvaguardia della sicurezza nazionale e alla promozione dello sviluppo, da ottenere proprio attraverso il dinamismo di imprese in concorrenza.

L'intervento di regolazione appare pertanto espressivo di un modello alternativo rispetto a quello incentrato sull'esercizio diretto delle attività da parte dello Stato, ossia sulla individuazione di attività da qualificare alla stregua di pubblici servizi in senso stretto. Il che consente di sgombrare il campo dall'equivoco che la

regolazione sia una forma di presenza pubblica da riferire alle sole attività qualificabili strettamente alla stregua di servizi pubblici (vale a dire attività soggette a riserva e sottratte alla libertà di concorrenza). E' vero il contrario, ossia che la regolazione è lo strumento cui si ricorre quando si persegue l'obiettivo di garantire un assetto concorrenziale pur assicurando la tutela degli interessi generali.

E' forse opportuno, per chiarezza ed anche per prevenire possibili fraintendimenti, ribadire che la regolazione di un mercato orientato alla liberalizzazione, quale viene istituita dalla legge n. 481/95, non ha nulla di dirigistico e differisce radicalmente dalla vecchia regolazione basata sull'imposizione per via amministrativa di vincoli ai prezzi o alle quantità.

La regolazione definisce gli obblighi da imporre ai soggetti regolati nella misura di quanto è indispensabile al perseguimento degli obiettivi fondamentali di tutela dei consumatori e di liberalizzazione del mercato. A questo principio si ispira l'azione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, per la convinta e necessaria adesione ai criteri di base che ispirano la regolazione in economia di mercato, come disposti dalla legge n.481/95.

L'attuale sistema italiano di trasporto e distribuzione del gas naturale, che si confronta favorevolmente con i sistemi di altri paesi europei, è frutto di un dinamismo d'impresa che deve essere valorizzato anche per il futuro. La liberalizzazione e l'intervento di un regolatore indipendente sono volti ad assicurare che più imprese possano operare a beneficio del Paese, in un contesto equilibrato e senza discriminazioni.

Lo squilibrio tra il potere di mercato del principale operatore e quello degli altri fornitori e dei consumatori piccoli e grandi è oggi palese. Ne costituisce prova la recente decisione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha rilevato un abuso di posizione dominante da parte della società Snam nella gestione della rete del gas naturale e nelle tariffe di trasporto, comminando alla stessa Snam un'ammenda di 3,5 miliardi di lire.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha rivolto la sua attenzione in primo luogo alla tariffa del gas naturale fornito attraverso reti urbane a utenti civili e piccole attività produttive, intervenendo inizialmente sul meccanismo di indicizzazione che non era atto a tradurre nella tariffa del gas i continui e sensibili ribassi verificatisi sui mercati internazionali di tutti gli idrocarburi incluso il gas naturale. In seguito all'intervento dell'Autorità la discesa della tariffa, determinata da movimenti dei prezzi sul mercato mondiale, ha potuto assumere dimensioni corrette, con un risparmio medio di 103 mila lire all'anno per ciascuna utenza domestica.

L'Autorità sta portando a termine anche un'indagine sul prezzo del gas naturale pagato dagli ospedali che consumano più di 300 mila metri cubi per anno. Tale prezzo risulta sensibilmente più elevato di quello pagato dalle imprese industriali, a parità di quantitativi consumati e di caratteristiche temporali del prelievo. La ragione della disparità, che deve essere valutata negativamente sul piano sociale oltre che su quello di una stretta corrispondenza tra costi e prezzi, appare da ricondurre ad una diversa capacità di contrattazione collettiva degli ospedali rispetto alle imprese industriali. Se ne ricava un giudizio di insufficienza del libero operare del mercato quando esso si traduca in un rapporto bilaterale in cui l'acquirente non dispone di alternative.

La tutela dei consumatori di gas naturale e degli utilizzatori di strutture comuni quali sono i gasdotti richiede che i costi da riconoscere in tariffa siano tutti, senza eccezione, accuratamente verificati dal regolatore, quando si tratti di un servizio offerto in condizioni non concorrenziali.

Ove esista un mercato concorrenziale per una fase o attività del settore, la verifica del costo in quella particolare fase o attività sarà condotta preferibilmente attraverso la rilevazione dei prezzi prevalenti sul mercato, nazionale o internazionale. I prezzi dovranno essere esaminati per assicurarsi che riflettano costi "standard" riferiti ad un ipotetico operatore di buona efficienza, e non riflettano l'esercizio di un potere di mercato incompatibile con un assetto concorrenziale. E' questa la tecnica usata, ad esempio, per l'indicizzazione di parte della tariffa del gas naturale al consumatore finale: la parte che corrisponde al costo della materia prima. E' in corso la ridefinizione del meccanismo da parte dell'Autorità, sulla base di un'ampia consultazione con soggetti erogatori e con utenti, in modo da riflettere gli andamenti del mercato

del gas naturale e quelli del greggio e dei suoi derivati a cui sono ancorati i prezzi del gas nei contratti internazionali di approvvigionamento.

Ove invece siano verificate condizioni di monopolio, come nel caso dell'uso dei gasdotti, non è dato di rilevare un prezzo di mercato sufficientemente indicativo. Si tratta di un monopolio dettato da ragioni tecnico-economiche, anche se la consueta definizione di "monopolio naturale" non deve far pensare a situazioni in assoluto imm modificabili, ma semplicemente connesse a circostanze presenti, quali risultano dalle scelte operate lungo vari decenni, quando ragioni sociali ed economiche indussero a stimolare una rapida penetrazione del gas naturale. Il monopolio di fatto pone la necessità di sottoporre a scrutinio la struttura ed il livello dei costi dell'impresa monopolista, facendo eventualmente riferimento a indicazioni comparabili che possono derivare da sistemi esteri. La regolazione richiede l'acquisizione di informazioni relative alle attività e ai bilanci dei soggetti regolati, per quanto possibile trasparenti.

Come si vede, la regolazione opera in modo ben diverso in presenza di mercati concorrenziali ed in presenza di situazioni monopolistiche. La percezione di tale fondamentale differenza conduce i sistemi di regolazione a introdurre una severa separazione, almeno contabile, ma preferibilmente amministrativa o anche societaria, tra i due comparti monopolistico e non, qualora essi coesistano in una medesima impresa. In tal modo risulta circoscritta l'area dei costi dell'impresa monopolistica che viene assoggettata a più analitico scrutinio da parte del regolatore; e per converso risulta garantita la riservatezza dei dati che riguardano l'attività in concorrenza, affinché non si crei alcuno svantaggio competitivo per l'impresa di fronte alla concorrenza internazionale.

Riteniamo di aver così chiarito l'impostazione dell'Autorità: non dirigistica ma orientata alla promozione della concorrenza, attenta a garantire quelle condizioni di equità nei rapporti di mercato e di fornitura all'utenza che la legge istitutiva le assegna come principale compito.

2. L'ambito della regolazione e la nozione di servizio di pubblica utilità

Nell'individuare le attività connotate dalla sopra indicata inerenza ad interessi pubblici e, come tali, da sottoporre alla regolazione, il legislatore fa riferimento ai due settori dell'elettricità e del gas complessivamente intesi.

Ciò si desume da molteplici passi della legge n. 481/95. Basta al riguardo fare riferimento all'articolo 2, comma 12, lettera d), che attribuisce al regolatore il compito di definire le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alle reti, ovvero all'articolo 2, comma 12, lettera h), che prevede che il regolatore possa adottare direttive in ordine alle modalità di produzione e di erogazione dei servizi. Incontrovertibilmente nella volontà del legislatore vi è l'intenzione di veder dispiegata l'azione regolatoria su tutto il settore nelle diverse fasi o attività che lo compongono.

Peraltro, anche trascurando i rinvii al diritto positivo, è agevole comprendere il fondamento di tale affermazione se si considera il rapporto tra le esigenze di tutela di interessi generali, evocate dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 481/95, e le conseguenti esigenze di intervento pubblico tramite il sistema di regolazione.

Un'autorità di regolazione deve definire, dove non è possibile la libera formazione di prezzi in regime di concorrenza, valori tariffari certi, trasparenti e basati su criteri predeterminati, tutelando utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. L'intervento del regolatore non può essere realizzato se le funzioni di regolazione e controllo non sono estese a tutte le fasi o attività del settore che contribuiscono alla formazione del prezzo finale dei servizi. La regolazione è, altresì, finalizzata ad imporre agli operatori economici comportamenti preordinati all'effettiva diffusione del servizio sul territorio nazionale e alla promozione della concorrenza, garantendo condizioni paritarie di accesso alle reti, e alle altre attività fornite in esclusiva, da parte dei diversi soggetti in competizione. Di nuovo, questo compito non potrebbe essere svolto se la regolazione investisse soltanto alcune delle fasi o attività appartenenti al settore di riferimento. Analoga considerazione vale quando si deve garantire al consumatore finale prezzi equi e corrispondenti livelli di qualità del servizio.

Quanto sopra esposto chiarisce la portata che, nel contesto normativo richiamato, è stata attribuita alla nozione di servizi di pubblica utilità e a quella di regolazione. Ciò consente una migliore comprensione della natura e dell'ambito dei poteri dell'Autorità.

Il servizio pubblico è un'attività propria dei pubblici poteri, di cui essi si assumono la responsabilità, che viene esercitata da loro direttamente o attraverso concessioni.

Con la nozione di servizio di pubblica utilità, invece, si fa riferimento ad attività economiche che soddisfano bisogni a cui corrisponde un interesse generale e che, in funzione di tale caratteristica, vengono sottoposte ad un regime di regolazione attraverso il quale orientare i comportamenti delle imprese che esercitano tali attività, pubbliche o private che siano.

Ne deriva che la sfera della regolazione non può essere circoscritta alle sole attività sottratte alla libertà di iniziativa e fatte oggetto di funzioni amministrative di erogazione. Ne deriva altresì che è necessario, al fine di consentire alla regolazione di raggiungere il suo scopo, riconoscere che costituiscono servizio di pubblica utilità tutte le attività in cui si sostanziano le catene produttive dei settori di riferimento, a prescindere dal regime giuridico di esercizio e dalla loro natura giuridica (pubblica o di diritto comune).

Sia quindi consentito di valutare un passaggio dell'articolo 40 del disegno di legge di delega nella sua attuale formulazione laddove, al comma 1, lettera a), si prevede che l'apertura del mercato, nel rispetto dei poteri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, deve avvenire “nel quadro di regole che garantiscano 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”.

Può essere anche opportuno rilevare che l'attuale situazione del settore del gas è profondamente differente da quella del settore elettrico anteriormente all'attuazione della direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica. Nel settore del gas, come detto, non è riscontrabile un diffuso regime di riserva, che caratterizzava l'elettricità in regime di nazionalizzazione; vi è invece una situazione di monopolio di fatto esercitato da un'impresa in relazione alla quale è già stato realizzato un significativo processo di privatizzazione. Non vi sono quindi spazi per sottrarre fasi o attività del settore alla libertà di intrapresa e per individuare, all'interno del settore del gas, attività qualificabili alla stregua di servizio pubblico nel senso stretto che il termine assume tradizionalmente nel diritto amministrativo italiano.

Si ritiene, di conseguenza, che la richiamata formulazione dell'articolo 40 del disegno di legge di delega sarebbe più chiara ove facesse riferimento non già a “regole che garantiscano lo svolgimento del servizio pubblico”, quanto a regole che ne garantiscano il carattere di servizio di pubblica utilità e lo svolgimento dei relativi obblighi.

Qualora dietro l'attuale formulazione vi fosse invece la reale intenzione di sottrarre fasi o attività alla libertà di iniziativa qualificandole alla stregua di servizi pubblici, ciò comporterebbe la necessità di una valutazione analoga a quella operata per il settore dell'energia elettrica. Nel contesto della liberalizzazione del settore elettrico sono infatti sottoposte a regime di riserva ed esplicitamente riconosciute, nella legge di delega al Governo, come qualificate da una natura pubblicistica le attività di trasmissione e dispacciamento. Analogamente occorrerebbe fare per le fasi o attività del settore del gas che si volessero eventualmente definire come servizi pubblici in senso proprio.

3. Liberalizzazione e regolazione

La liberalizzazione ben si adatta al servizio del gas, realizzato in Italia in larghissima misura per opera di un'impresa pubblica dinamica. La liberalizzazione conferma e generalizza il ruolo centrale dell'impresa nella fornitura del servizio, mentre la regolazione ne garantisce la coerenza con gli interessi generali anche nel passaggio dall'unicità alla molteplicità di imprese, dalla proprietà esclusivamente pubblica ad una parzialmente privata, e nella quale ora la parte privata appare maggioritaria. La privatizzazione dell'Eni certamente porrebbe seri interrogativi circa la sua compatibilità con la necessaria tutela dell'interesse generale, se non fosse accompagnata da una chiara definizione delle responsabilità della regolazione.

Nell'ambito di questo quadro di riferimento si creano le condizioni per delimitare i confini tra i diversi ruoli in cui si sostanzia l'intervento pubblico.

Il legislatore definisce i criteri generali cui deve essere orientato il sistema di regolazione, eventualmente intervenendo sul regime di esercizio delle singole attività qualora la particolare sensibilità di alcune ne richieda la sottrazione alla libertà di iniziativa economica; definisce altresì gli interessi generali che devono ricevere particolare tutela nel settore considerato.

Il Governo sarà chiamato a svolgere la funzione di indirizzo politico settoriale soprattutto al fine di coordinamento con gli obiettivi generali di politica economica. Ai sensi dell'articolo 2, comma 21, della legge n. 481/95 il Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico – finanziaria, indica all'Autorità il quadro delle esigenze di sviluppo del servizio di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese.

Il regolatore infine dovrà determinare, nel rispetto dei canoni fissati dal legislatore e degli indirizzi di politica economica generale, l'impostazione normativa che assicuri che l'esercizio delle attività economiche avvenga anche in funzione degli interessi generali. Il dettato legislativo, costituito dal disegno di legge di delega e dai decreti legislativi delegati, assieme al testo vigente della legge n. 481/95, definirà gli obiettivi, i metodi e i limiti dell'attività di regolazione, così come già essi sono definiti per il servizio di pubblica utilità del settore elettrico, in modo tale da costituire un preciso mandato a cui l'Autorità intende rispondere.

Parte II: OSSERVAZIONI SUL TESTO DELL'ARTICOLO 40, COMMA 1

4. Condizioni generali di concorrenza: uguaglianza di trattamento per gli operatori - lettere b) e c)

4.1 Contesto

Al fine di consentire l'ingresso sul mercato di nuovi soggetti, l'articolo 4 della direttiva europea 98/30/CE prevede che vengano stabiliti criteri obiettivi e non discriminatori nel rilascio di autorizzazioni e altri permessi per la costruzione e la gestione di impianti, gasdotti, apparecchiature, e per la fornitura di gas naturale.

Le iniziative da parte di imprese diverse dalla Snam per entrare nel mercato nazionale del gas testimoniano tenacia e dinamismo. Ma le stesse imprese si trovano di fronte a notevoli difficoltà a causa del quadro procedurale e amministrativo con cui si devono confrontare per quanto concerne sia l'apprestamento di opere infrastrutturali, sia le attività di produzione nazionale.

L'attività di costruzione e di gestione dei gasdotti è in teoria libera su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625. In pratica il processo di liberalizzazione è condizionato dall'articolo 23 della legge 10 febbraio 1953, n. 136, che riconosce la natura di pubblica utilità a tutte le infrastrutture di gas naturale realizzate dalla Snam, in quanto società controllata dall'Eni. L'articolo 14 della legge 8 agosto 1992, n. 359 stabilisce infatti, che gli enti pubblici economici trasformati in società per azioni e le loro società controllate esercitano, “nei medesimi limiti e con i medesimi effetti, le attribuzioni in materia di pubblica utilità e di necessità e di urgenza, già spettanti agli enti originari”, attribuzioni previste dalla citata legge n. 136/53, beneficiando del particolare regime espropriativo dei beni immobili di terzi previsto dalla disciplina sulle espropriazioni.

Da ciò consegue un vantaggio per l'Eni e le sue società controllate, grazie alla possibilità di riduzione dei tempi e di abbattimento dei costi da sostenere nell'espropriazione dei suoli privati su cui è previsto il passaggio dei gasdotti.

D'altro canto, per quanto attiene la produzione nazionale di gas e il suo stoccaggio, il decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, recependo la direttiva europea 94/22/CE del 30 maggio 1994, ha posto fine

all'esclusiva dell'Eni nella Val Padana e nel tratto di mare prospiciente, aprendo la strada a nuovi operatori. Tuttavia, l'effettiva promozione della concorrenza anche in questa fase del sistema del gas è stata frenata dal processo di riattribuzione all'Eni dei permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione a tutela dei diritti maturati nel precedente regime di esclusiva istituito con la legge 10 febbraio 1953, n. 136, e riconosciuti dall'articolo 34 del richiamato decreto legislativo n.625/96, il quale stabilisce che sia mantenuta all'Eni la titolarità dei permessi “relativi ad aree per le quali l'attività svolta o in corso e gli investimenti effettuati ne giustificano l'attribuzione”.

Con un comunicato del 19 novembre 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 19 dicembre 1998, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ha dato avviso dell'avvenuta apertura alla ricerca e alla prospezione di idrocarburi nelle zone di esclusiva dell'Eni non riattribuite, e quindi dei termini e delle modalità per la presentazione delle domande di permesso di prospezione o di ricerca nell'ambito di tali aree. L'attribuzione definitiva dei permessi di ricerca richiederà circa 2 anni, a meno di significative riduzioni rispetto agli attuali tempi medi per procedure consimili.

Il numero di società che hanno richiesto l'accesso alla documentazione è relativamente modesto. Il limitato numero di domande pervenute non confermerebbe pertanto aspettative ottimistiche circa una significativa ripresa dell'attività di ricerca e produzione e un aumento del numero di operatori presenti, come effetto del cambiamento nell'ordinamento legislativo. Tra i fattori che incidono negativamente sulle iniziative delle imprese vi potrebbe essere la consapevolezza che, grazie al meccanismo delle riattribuzioni, l'Eni tende ad assicurarsi posizione di controllo sulle aree a maggior potenziale, lasciando alla concorrenza aree di interesse marginale o con maggiore costo di sviluppo.

4.2 Valutazioni dell'Autorità

L'Autorità ritiene che al fine di promuovere la concorrenza tra operatori la dichiarazione di pubblica utilità, definita ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 2359/1865, debba essere senz'altro estesa a tutte le opere di apprestamento e ampliamento delle infrastrutture del sistema del gas che vengono realizzate sul territorio nazionale da parte di qualsiasi nuovo soggetto. L'Autorità ritiene altresì che vadano eliminate tutte le disparità normative esistenti tra i diversi operatori del sistema gas per porli in grado di competere a condizioni paritarie e non discriminatorie.

L'articolo 40, lettere b) e c), del disegno di legge nella formulazione approvata dal Senato, tiene conto in modo adeguato della necessità di assicurare uguaglianza di trattamento per gli operatori stabilendo che “le opere infrastrutturali per lo sviluppo del sistema del gas siano dichiarate di pubblica utilità, nonché urgenti ed indifferibili a tutti gli effetti della legge 25 giugno n. 2359/1865”, e prevede inoltre uguali condizioni e trattamenti paritetici per quanto si riferisce a contributi, concessioni, autorizzazioni o altre approvazioni.

5. Obblighi di servizio pubblico: la sicurezza degli approvvigionamenti - lettera d)

5.1 Contesto

In conformità all'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva europea 98/30/CE, gli Stati membri hanno la possibilità di imporre, nell'interesse economico generale e nel rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea, obbligo di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento. Si afferma che "Quale mezzo per adempiere gli obblighi di servizio pubblico in materia di approvvigionamento gli Stati membri che lo desiderano possono attuare una programmazione di lungo termine, tenendo conto della possibilità che i terzi vogliano accedere al sistema".

In tale prospettiva gli obiettivi di sicurezza dell'approvvigionamento dovrebbero essere conseguiti creando una complementarità tra interventi di programmazione di lungo periodo e interventi che favoriscano l'ingresso di nuovi operatori e la diversificazione di fonti e vettori di approvvigionamento. Occorre garantire a tutti gli operatori la possibilità di utilizzare infrastrutture non agevolmente riproducibili o sostituibili tra cui si distingue l'attività di stoccaggio. Occorre anche garantire che i contratti di importazione di gas con clausole del tipo “take or pay” (tali cioè da imporre pagamenti o penali in caso di mancata consegna del gas o di impiego finale diverso da quello previsto nel contratto), che siano stati negoziati o stipulati dopo

l'entrata in vigore della direttiva, siano anche definiti in modo prudente e non costituiscano un ostacolo all'apertura del mercato.

L'attività di stoccaggio, in generale, assolve una duplice funzione: di scorta strategica e di modulazione dei prelievi. Quest'ultima funzione consente agli operatori di far fronte ad un mercato in cui ad un'offerta rigida si contrappone una domanda variabile. L'offerta è predeterminata dalla produzione di gas naturale e dai contratti di importazione "take or pay", strumenti entrambi rigidi in quanto sottoposti a vincoli esogeni, per contro la domanda è influenzata da vari fattori e da andamenti stagionali. D'altro lato la funzione di scorta strategica svolta dallo stoccaggio ha importanza come strumento per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e potrebbe essere assimilata alla funzione degli impianti di riserva previsti nel sistema elettrico.

Attualmente, per quanto riguarda gli stoccaggi, gli operatori nazionali non soggiacciono ad un preciso obbligo normativo finalizzato al mantenimento di riserve strategiche di gas. Per la sicurezza degli approvvigionamenti, si dovrebbe quindi intervenire imponendo agli operatori esistenti e nuovi di destinare una parte dei loro stoccaggi a riserva strategica ed una parte alla modulazione dei prelievi contribuendo nel loro insieme a far fronte, in caso di interruzione delle altre fonti di approvvigionamento, alle forniture per un certo periodo di tempo.

Per quanto concerne i contratti di importazione "take or pay", questi assicurano gran parte dell'approvvigionamento nazionale di gas a lungo termine. In una logica di mercato aperto e concorrenziale, considerato il ruolo che tali contratti assolvono allo scopo di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, è necessario intervenire con lo strumento della programmazione e dell'indirizzo, prevedendo ad esempio limiti all'impegno contrattuale con fornitori appartenenti ad un solo sistema nazionale di produzione. La sicurezza dell'approvvigionamento per un paese come l'Italia, che non possiede risorse proprie in misura tale da far fronte alla domanda interna, dovrebbe essere affidata all'esistenza di una molteplicità di operatori e alla flessibilità e alla diversità delle condizioni contrattuali.

5.2 Valutazioni dell'Autorità

L'Autorità ritiene che la ridefinizione dell'organizzazione del settore del gas conseguente all'attuazione della direttiva europea 98/30/CE, debba avvenire in coerenza con l'obiettivo di sicurezza degli approvvigionamenti anche in considerazione del fatto che il mercato del gas naturale in Italia è caratterizzato in prospettiva da una sensibile crescita dei fabbisogni e da una sempre maggiore dipendenza dalle importazioni.

L'articolo 40, lettera d) del disegno di legge approvato dal Senato, sembra riflettere pienamente le esigenze di garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti soprarichiamate, poiché invita il Governo a "prevedere misure affinché nei piani e nei programmi relativi ad opere di trasporto, di importazione e di stoccaggio di gas sia salvaguardata la sicurezza degli approvvigionamenti, promossa la realizzazione di nuove infrastrutture di produzione, stoccaggio ed importazione, e favorito lo sviluppo della concorrenza e l'utilizzo razionale delle infrastrutture esistenti".

6. Esigenze di separazione contabile e societaria - lettera e)

6.1 Contesto

L'articolo 13 della direttiva 98/30/CE chiede che la contabilità di tutte le imprese di gas naturale abbia un elevato grado di trasparenza. La contabilità dovrà essere separata per le varie attività al fine di evitare discriminazioni, sovvenzioni incrociate ed altre distorsioni della concorrenza. Non solo, è previsto che gli Stati membri o l'autorità competente da essi designata hanno "diritto di accedere alla contabilità delle imprese di gas naturale, la cui consultazione sia necessaria per lo svolgimento delle loro funzioni." Sulle informazioni commercialmente sensibili, che così verrebbero acquisite, vi è un vincolo di riservatezza a cui possono essere applicate deroghe da parte degli Stati membri "ove ciò sia necessario per consentire alle autorità competenti di svolgere le proprie funzioni". Le deroghe devono essere oggetto di espressa previsione all'atto di recepimento della direttiva europea.

Condizioni analoghe, e anche più comprensive, sono previste dall'articolo 2, comma 12, lettera f) della legge n. 481/95, in cui si stabilisce che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, emana "le direttive per la separazione contabile e amministrativa e verifica i costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta, per area geografica e per categoria di utenze evidenziando separatamente gli oneri conseguenti alla fornitura del servizio universale definito dalla convenzione, provvedendo quindi al confronto tra essi e i costi analoghi in altri paesi, assicurando la pubblicizzazione dei dati".

6.2 Valutazioni dell'Autorità

In sintonia con queste disposizioni, l'articolo 40, lettera e) del disegno di legge prevede che "le imprese integrate nel mercato del gas costituiscano, ove funzionale allo sviluppo del mercato, società separate, e in ogni caso tengano nella loro contabilità interna conti separati per le attività di importazione, trasporto, stoccaggio, e conti consolidati per le attività non rientranti nel settore del gas, al fine di evitare discriminazioni o distorsioni della concorrenza".

Una riserva riguarda l'inciso "ove funzionale allo sviluppo del mercato", che potrebbe indurre a interpretazioni tali da conferire una portata insufficiente al regime di separazione societaria. Le esperienze di liberalizzazione di altri paesi mostrano come lo sviluppo del mercato e la promozione della concorrenza tra operatori siano possibili solo nel caso in cui venga varato un regime che assicuri l'effettiva separazione delle attività di trasporto e distribuzione dalle altre attività del sistema del gas limitando in questo modo comportamenti collusivi e asimmetrici. Va comunque tenuto presente che, a motivo della loro onerosità, forme di separazione amministrativa o anche societaria si potranno applicare alle aziende di piccole dimensioni solo al di sopra di precise soglie dimensionali.

7. Condizioni di accesso al sistema e alle reti del gas - lettera f)

7.1 Contesto

Condizioni e vincoli tecnici ed economici fanno sì che infrastrutture, impianti e reti di trasporto del sistema del gas naturale non siano agevolmente riproducibili. La direttiva europea 98/30/CE prevede che ne sia consentito l'accesso e l'uso da parte di una pluralità di operatori. A questo fine gli Stati membri possono optare per procedure di accesso e uso negoziato o viceversa per procedure di accesso e uso regolamentato, ovvero per entrambe le procedure.

Nel caso di procedure di accesso regolamentato l'articolo 16 della direttiva prevede che gli Stati membri "adottino le misure necessarie per conferire alle imprese di gas naturale nonché ai clienti idonei, un diritto di accesso al sistema sulla base di tariffe pubblicate e/o altri termini e obblighi per l'utilizzo dello stesso". Tale diritto di accesso per i clienti idonei può essere conferito consentendo di stipulare contratti di fornitura con imprese di gas naturale concorrenti diversi dal proprietario e/o dal gestore del sistema o dall'impresa collegata.

Per contro, l'articolo 15 della stessa direttiva stabilisce che "nel caso di accesso negoziato gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le imprese di gas naturale e i clienti idonei possano negoziare l'accesso al sistema al fine di concludere tra loro contratti di fornitura sulla base di accordi commerciali volontari. I contratti di accesso al sistema sono negoziati con le imprese di gas naturale. Gli Stati membri impongono alle imprese di gas naturale di pubblicare le loro principali condizioni commerciali per l'utilizzo del sistema".

In sostanza l'accesso negoziato alla rete avviene sulla base di un prezzo negoziato caso per caso tra produttore, trasportatore e cliente idoneo. L'accesso regolamentato avviene sulla base di una tariffa pubblicata per l'utilizzazione della rete. Le due procedure di accesso alla rete devono essere predisposte adottando criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori.

In Italia l'accesso di soggetti terzi alle reti di trasporto e distribuzione è attualmente negoziato. L'articolo 12, della legge 9 gennaio 1991, n.9, limita il diritto di accesso dei terzi alla rete di trasporto al gas prodotto in Italia e destinato a fornire all'Enel o alle altre imprese produttrici di energia elettrica o per l'uso negli stabilimenti delle imprese produttrici di gas, delle società controllate, delle società controllanti, o di società sottoposte al controllo di queste ultime.

A questo riguardo va segnalato il già citato provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato 25 febbraio 1999, n. 6926, in esito alle controversie che opponevano Edison Gas e Assomineraria alla Snam. L'Autorità garante identifica e sanziona con questo provvedimento tre distinte violazioni all'articolo 3 (abuso di posizione dominante) della legge 10 ottobre 1990, n. 287 contenente Norme per la tutela della concorrenza e del mercato, vale a dire: in primo luogo il rifiuto opposto dalla Snam all'Assomineraria di concedere l'accesso alla sua rete per il trasporto di gas anche per usi diversi da quelli previsti dal già citato articolato 12 della legge n. 9/91, in secondo luogo il rifiuto opposto dalla Snam all'Assomineraria di rivedere l'accordo di vettoriamento del gas naturale di produzione nazionale del 22 dicembre 1994, relativamente al prezzo del servizio di vettoriamento, infine come terza violazione vi è il comportamento della Snam tendente ad imporre un controllo sulla destinazione finale del gas naturale vettoriato per conto delle società Edison Gas.

7.2 Valutazioni dell'Autorità

L'Autorità ritiene che la scelta della modalità di accesso alla rete deve risultare funzionale al perseguimento dell'apertura del mercato a una pluralità di operatori. Dato che in Italia la struttura del mercato del gas naturale è caratterizzata dalla posizione dominante di un unico soggetto, responsabile del trasporto primario e dalla frammentazione dei soggetti responsabili della distribuzione, l'adozione di una procedura di accesso negoziato, seppure accompagnata dalla pubblicazione dei prezzi applicati, potrebbe esporre sia gli operatori terzi, sia i soggetti acquirenti e i clienti idonei a disparità di trattamento e ad incertezze nelle loro scelte, e quindi tradursi in oneri di negoziazione dei contratti e di risoluzione delle controversie. Viceversa, l'accesso regolamentato sembra ridurre le asimmetrie informative a favore del produttore, del trasportatore e del cliente o dell'acquirente permettendo tariffe e condizioni certe sulle quali basare il calcolo di convenienza nella scelta del fornitore.

Per quanto sopra detto l'Autorità ritiene che sia preferibile optare per l'accesso regolamentato al sistema nazionale del gas, esteso a tutti gli operatori a condizioni certe trasparenti e non discriminatorie. Le condizioni-tecnico economiche e le tariffe di vettoriamento e di trasporto sulle reti e servizi ausiliari ad esse connessi verrebbero quindi definite dall'Autorità sulla base dei poteri conferiti dalla legge n. 481/95.

L'articolo 40, lettera f) del disegno di legge approvato dal Senato che opta nella delega al Governo per l'accesso regolato, appare dunque coerente con le esigenze di promozione della concorrenza e non può che essere pienamente condiviso.

8. Apertura del mercato: definizione di clienti idonei - lettera g), prima parte

8.1 Contesto

La direttiva europea 98/30/CE impone soglie minime di apertura del mercato per la fornitura di gas naturale e la sua liberalizzazione attraverso un progressivo ampliamento della categoria dei clienti idonei, vale a dire dei clienti liberi di scegliere il proprio fornitore.

Ai sensi dell'art.18 della direttiva gli Stati membri dovranno fare in modo che la definizione di clienti idonei dia luogo ad un'apertura di mercato del gas per una quota minima pari al 20 per cento del mercato nazionale. Cinque anni dopo l'entrata in vigore della direttiva europea, la quota deve essere portata al 28 per cento del consumo totale annuale di gas nel mercato nazionale e al 33 per cento dello stesso entro 10 anni. A tale fine si prevede che tutti i produttori di elettricità che utilizzano il gas come materia prima e tutti gli altri clienti finali il cui consumo sia superiore a 25 milioni di mc per anno siano considerati come clienti idonei e siano pertanto liberi di scegliere il loro fornitore, di concludere contratti di fornitura di gas e di

accedere alle reti di trasporto e distribuzione. La soglia dovrebbe essere abbassata a 15 milioni di mc per anno dopo 5 anni e a 5 milioni di mc dopo 10 anni. I cogeneratori sono considerati, ai fini dell'eleggibilità, come i produttori di elettricità, pertanto clienti eleggibili a prescindere dalla loro quota di consumo di gas. Tuttavia gli Stati membri possono, al fine di garantire l'equilibrio del mercato dell'energia elettrica, introdurre una soglia per l'idoneità degli impianti dei cogeneratori, che non può superare il livello previsto per gli altri clienti finali (inizialmente pari a 25 milioni di mc per anno).

Tutti i distributori sono considerati clienti idonei per la quota parte dei consumi dei clienti idonei che riforniscono.

Attualmente in Italia la libertà di scelta del fornitore da parte dei clienti è fortemente limitata dal monopolio che la società Snam detiene sulla rete di trasporto primario, pur non esistendo alcuna riserva di legge. Le soglie di consumo per la definizione dei clienti idonei potrebbero essere fissate con l'obiettivo di superare gli ostacoli che si frappongono alla liberalizzazione del mercato. Nel sistema gas italiano, i consumatori non hanno in genere dimensioni sufficienti per trovare autonomamente forniture alternative e convenienti. Oltre il 70 per cento dei consumi di gas naturale dell'industria italiana proviene da imprese industriali di medie e piccole dimensioni con consumi individuali che non raggiungono la soglia dei 5 milioni di mc per anno. Se si optasse per le soglie minime previste dalla direttiva europea, soltanto le grandi imprese industriali, che rappresentano una quota di consumo residuale, sarebbero ammesse al mercato libero. Pertanto, nel definire quali sono le soglie di idoneità, tenuto conto della situazione del mercato italiano, potrebbe essere opportuno attestarsi su soglie di consumo più basse rispetto a quelle previste dalla direttiva europea 98/30/CE in modo da garantire una dimensione più ampia al mercato libero. Inoltre, tali soglie di consumo dovrebbero valere anche per i consorzi o le società consortili di imprese localizzate sullo stesso territorio.

Per quanto riguarda i cogeneratori questi contribuiscono per una quota pari a circa il 7 per cento alla generazione elettrica nazionale e tale apporto è destinato a crescere nei prossimi anni. La quasi totalità degli impianti di cogenerazione esistenti ha usufruito di incentivi in riconoscimento dei risparmi di energia permessi dall'utilizzo della produzione combinata di calore. Il riconoscimento dell'idoneità alle imprese che ricevono incentivi per la cogenerazione può introdurre elementi di disparità nel mercato della generazione elettrica e del gas. I cogeneratori si troverebbero infatti ad essere considerati clienti idonei in base alla direttiva europea 96/92/CE, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, e allo stesso tempo clienti idonei ai sensi della direttiva europea nel mercato del gas. Quanto detto potrebbe far propendere per un'esclusione dei cogeneratori dalla condizione di idoneità nel mercato del gas. Tuttavia diversi sono i fattori che spingono a favore del riconoscimento dell'idoneità a tutti i cogeneratori. Tra questi assume particolare valore il fatto che, indipendentemente dalle dimensioni, la cogenerazione è una tecnologia produttiva con valenze socioeconomiche e ambientali che la rendono compatibile con gli obiettivi di tutela ambientale stabiliti nel protocollo di Kyoto.

Per quanto infine concerne i distributori, circa 30 imprese di distribuzione acquistano e distribuiscono a loro clienti volumi di gas naturale superiori a 100 milioni di mc per anno, oltre 100 sono fornitori per un consumo complessivo superiore a 50 milioni di mc per anno. Molte di queste imprese sono attrezzate per affrontare i meccanismi del mercato concorrenziale. La scelta di opportune soglie di idoneità riferite ai consumi complessivi del mercato vincolato come è previsto dalla direttiva 98/30/CE, potrebbe stimolare la concentrazione del settore della distribuzione verso imprese di dimensioni più efficienti. L'accesso dei distributori al mercato libero riduce infatti in generale la possibilità di trasferimenti incrociati da parte del monopolista a svantaggio del mercato vincolato. Il riconoscimento dell'idoneità alle imprese di distribuzione che superano le soglie va tuttavia accompagnato da un meccanismo tariffario che assicuri il trasferimento di un'equa parte dei benefici della concorrenza ai clienti vincolati e mantenga precise garanzie di servizio di pubblica utilità. Inoltre, al fine di promuovere la concorrenza e l'efficienza, i distributori dovranno aprire le loro reti all'accesso di terzi, a loro volta interessati a vendere a clienti idonei inseriti nelle loro reti urbane.

8.2 Valutazioni dell'Autorità

L'articolo 40 lettera g) del disegno di legge richiama la necessità di “stabilire misure perché l'apertura del mercato nazionale del gas avvenga nel quadro dell'integrazione europea di mercato”. La presenza di un operatore dominante potrebbe richiedere una regolazione più trasparente di quanto accade in altri paesi,

dove già opera la concorrenza, mentre le caratteristiche strutturali del sistema produttivo nazionale potrebbero richiedere un'apertura più ampia di quella minima prevista dalla direttiva europea per far godere dei vantaggi della liberalizzazione anche le imprese piccole e medie e i distretti industriali.

Dovrebbe essere anche considerata una certa interdipendenza tra apertura del mercato elettrico come prevista dal decreto legislativo di attuazione della direttiva europea 96/92/CE sul mercato interno dell'energia elettrica e le categorie di clienti idonei previsti dalla direttiva europea sul mercato del gas. In particolare potrebbe essere opportuno introdurre fin dall'inizio tra i clienti idonei anche i cogeneratori al di sopra di soglie o livelli di consumo da definire.

9. Altre esigenze di interesse pubblico che devono informare il quadro normativo - lettera g), seconda parte

9.1 Contesto

La direttiva europea 98/30/CE, assicura nel suo insieme un grado di apertura dei mercati degli Stati membri progressivo e indica soglie minime. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, gli Stati membri sono liberi di aprire i loro mercati nazionali in misura maggiore rispetto alle soglie previste.

Allo scopo di evitare squilibri nei mercati nazionali del gas naturale la stessa direttiva prevede deroghe temporanee e condizioni di reciprocità espresse attraverso clausole di mutuo riconoscimento. In particolare, nel caso di due Stati membri che abbiano aperto il mercato ai clienti idonei in modo differente, e in cui l'uno ha aperto nella misura minima prevista dalla direttiva, l'altro ha aperto il suo mercato completamente, l'articolo 19 della direttiva europea consente a quest'ultimo Stato membro di vietare contratti di fornitura di gas conclusi da clienti idonei del suo territorio con fornitori del primo Stato membro (quello che ha aperto in modo inferiore).

Il principio di reciprocità così definito ha la funzione di impedire una disparità di trattamento tra imprese nei diversi Stati membri. La sua applicazione favorisce, tuttavia, anche se indirettamente, la concorrenza. Infatti, mediante il ricorso alla reciprocità, lo Stato che procede più speditamente sulla via della liberalizzazione esercita una pressione sullo Stato più restio ad aprire il proprio mercato. Le imprese localizzate nel mercato relativamente più protetto possono beneficiare della relativa chiusura del loro mercato domestico, ma solo in via temporanea, e inoltre, se vige la reciprocità, al prezzo di trovarsi ostacolato l'accesso ai mercati esteri. In regime di mutuo riconoscimento queste imprese, se percepiscono correttamente l'evoluzione dei mercati, preferiranno rinunciare al vantaggio difensivo sul mercato interno per non perdere le possibilità di penetrazione sui mercati esteri.

L'esperienza di altri settori suggerisce che i più forti competitori nel mercato europeo liberalizzato e integrato del gas non saranno le imprese che avranno goduto più a lungo di protezione ma quelle che saranno uscite per prime nella concorrenza internazionale. Nel quadro normativo delineato dalla direttiva, liberalizzare per primi significa dunque dare alle imprese nazionali un forte vantaggio comparativo. Per questo motivo, proprio dal punto di vista dell'interesse a rafforzare il sistema produttivo nazionale, è opportuna un'apertura rapida e tempestiva del mercato domestico, con il ricorso al principio di reciprocità per evitare che si determinino asimmetrie di mercato tali da sfavorire e danneggiare le imprese italiane. Tuttavia, se giusta preoccupazione è quella di evitare comportamenti anticoncorrenziali e di "dumping" da parte di imprese che ricevono sussidi statali in altri Stati membri, la clausola di reciprocità non è lo strumento più adatto. Altri strumenti, più efficaci sono previsti dal trattato che istituisce la Comunità europea per colpire forme di intervento sleale, tra questi strumenti vi sono le norme a tutela della concorrenza e le norme in materia di inadempimento delle disposizioni concernenti il funzionamento del mercato interno.

9.2 Valutazioni dell'Autorità

Rispetto a quanto sopra detto, l'articolo 40, lettera g) del disegno di legge approvato dal Senato, bene riflette la relazione tra grado di apertura del mercato (in termini di riconoscimento dei clienti idonei) e le possibilità di espansione competitiva delle imprese nazionali negli altri mercati dei paesi europei.

L'Autorità ritiene che la liberalizzazione del sistema gas nazionale debba avvenire nella prospettiva di una progressiva e coerente integrazione europea dei mercati nazionali tenendo conto delle caratteristiche e dei possibili vantaggi competitivi delle imprese del nostro Paese. A tale fine, anche per accrescere le capacità di penetrazione di mercato delle imprese nazionali, potrà contribuire una efficace attuazione della direttiva europea con la predisposizione di un quadro istituzionale e normativo che offra in tempi brevi garanzie di trasparenza, di stabilità e di certezza agli operatori.

10. Osservazioni conclusive

A conclusione di queste osservazioni, riteniamo di dover sottolineare che il recepimento della direttiva 98/30/CE nell'ordinamento legislativo e istituzionale del nostro Paese pone le basi per una trasformazione del settore del gas oramai irreversibile nel contesto europeo e che la stessa direttiva rappresenta un'occasione di sviluppo per le imprese nazionali, di rilancio produttivo e di internazionalizzazione.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è stata in generale investita di compiti di promozione del processo di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza, tanto attraverso le funzioni di regolazione dei servizi di pubblica utilità afferenti i settori di pertinenza, quanto attraverso la sua funzione di controllo della qualità e delle modalità di erogazione dei servizi. Queste attività e funzioni vengono esercitate dall'Autorità attraverso un costante rapporto di consultazione delle parti interessate a cui la stessa Autorità è chiamata, al fine di assicurare un'evoluzione dei settori dell'energia elettrica e del gas coerente con le condizioni di mercato, la tutela degli interessi di consumatori e utenti, tenendo conto delle normative europee e degli obiettivi di politica economica del Paese.

L'Autorità attraverso la sua azione, anche di informazione e di segnalazione nei confronti del Governo e del Parlamento, è impegnata ad offrire elementi di valutazione e di giudizio circa soluzioni che potranno essere introdotte nei decreti legislativi di attuazione della direttiva europea 98/30/CE e a dare il necessario supporto alla formulazione delle successive norme e regolamenti. Allo stesso modo l'Autorità intende operare affinché i decreti legislativi previsti vengano portati prontamente a realizzazione e rispondano alle esigenze generali di promozione della concorrenza e dell'efficienza del servizio di pubblica utilità nel settore del gas. In tale azione si dovranno considerare il contesto europeo e le decisioni che altri paesi hanno preso o potranno prendere, affinché il Parlamento e Governo siano a loro volta in grado di intervenire e provvedere nell'interesse del Paese e dei cittadini.

Ho presentato alcune riflessioni, a volte molto tecniche, che l'Autorità propone all'attenzione delle Commissioni Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati. Con gli altri componenti dell'Autorità, il prof. Giuseppe Ammassari e il prof. Sergio Garribba, sarò ben lieto di rispondere a domande e richieste di chiarimenti.

Grazie per l'attenzione.

APPENDICE

A. Lo sviluppo del servizio del gas

Nel 1998, i consumi nazionali di gas metano hanno raggiunto i 62 miliardi di mc (Gmc), contribuendo a soddisfare quasi il 29 per cento dei fabbisogni di energia primaria. Il mercato del gas naturale italiano è il terzo in Europa, dopo quelli tedesco e britannico.

A partire dagli anni ottanta il gas naturale ha conosciuto uno sviluppo accelerato, sostenuto da politiche rivolte alla diversificazione delle fonti energetiche e alla tutela dell'ambiente. Nel 1998, il gas naturale ha contribuito al 55 per cento dei consumi di energia del settore civile, al 42 di quello industriale e al 24 di quello elettrico. L'espansione, originariamente trainata dagli usi industriali, si è propagata nel settore civile, in seguito all'impegno di metanizzare gran parte del paese nel giro di un decennio. In tempi più recenti,

l'espansione dei consumi ha tratto sostegno dalla domanda connessa con la generazione elettrica. Alla crescita della domanda nel settore civile hanno anche concorso politiche tariffarie dirette a incentivare le imprese a investire nelle reti di distribuzione del gas e politiche tributarie che ne hanno favorito la penetrazione rispetto ai combustibili concorrenti.

Negli ultimi anni, si è assistito a un rallentamento nel tasso di crescita della domanda nel settore civile, il tasso di crescita è sceso da oltre il 7 per cento negli anni ottanta a meno del 5 per cento negli anni novanta; in quello industriale, l'incremento si è dimezzato, flettendo dal 4 al 2 per cento. Per contro, permane su livelli sostenuti la dinamica della domanda per la generazione elettrica, sospinta in prospettiva dall'atteso impiego di tecnologie di produzione a ciclo combinato.

Il servizio del gas è caratterizzato da una forte concentrazione nell'approvvigionamento e nel trasporto e da un grande frazionamento nella distribuzione, dove prevalgono condizioni di monopolio locale. In tutte le fasi il servizio è dominato dall'Eni Spa o da società sue controllate. Quasi il 90 per cento della produzione nazionale è assicurato dall'Agip, società incorporata nell'Eni dall'1 gennaio 1998. Il 91 per cento delle importazioni è basato su contratti della Snam, società posseduta al 99,9 per cento dall'Eni. La Snam è anche proprietaria di tutte le infrastrutture di importazione ed è l'operatore dominante nel dispacciamento e nel trasporto interno, con una quota del 96 per cento dei servizi di distribuzione primaria ad alta pressione. Attraverso l'Agip, l'Eni dispone della quasi totalità dei servizi di stoccaggio e modulazione sul territorio nazionale. La Snam detiene il 41 per cento delle azioni di Italgas ed opera nel settore della distribuzione attraverso reti locali (con oltre il 30 per cento delle vendite a bassa pressione), ed anche mediante il controllo o la partecipazione maggioritaria al capitale di dieci aziende di distribuzione.

Nella fase dell'approvvigionamento, l'Enel Spa detiene contratti di importazione per 7,5 Gmc/anno (nel 1998 ha importato 4,0 Gmc pari al 9 per cento del totale), l'Edison Gas Spa copre l'8 per cento della produzione nazionale e una decina di altre società provvedono al restante 2 per cento. Nella fase della distribuzione secondaria, il 35 per cento delle vendite finali è assicurato da 7 aziende e il rimanente 65 per cento da poco più di 800 aziende, che operano su scala generalmente locale.

B. Produzione nazionale e importazioni

Nell'anno 1998 la copertura del fabbisogno di gas naturale è stata assicurata per circa un terzo dalla produzione nazionale, con 19,8 Gmc, e per i restanti due terzi dalle importazioni, pari a 42,6 Gmc.

L'entità ragguardevole delle riserve interne rende l'Italia uno dei principali produttori di gas metano europei. I dati del bilancio relativi al 1998 evidenziano la posizione dominante di Agip con 16,8 Gmc (quasi il 90 per cento della produzione totale). Edison Gas ha contribuito con all'incirca 1,5 Gmc, mentre la quota restante di 0,6 Gmc si suddivide tra Elf, Fina, Total e altri produttori privati. La crescita della produzione durante l'ultimo decennio ha beneficiato dello sviluppo di tecniche avanzate di estrazione. La legge 25 novembre 1996, n. 625, emanata in coerenza con la direttiva europea 94/22/CE del 30 maggio 1994, ha posto fine all'esclusiva dell'Eni nella Val Padana e nel tratto di mare prospiciente, aprendo la strada a nuovi operatori.

Nel 1998 le importazioni di gas naturale in Italia hanno raggiunto i 39 Gmc, pari al 67 per cento del fabbisogno totale. La provenienza delle importazioni riguarda per 18,8 Gmc l'Algeria, per 16,7 Gmc la Russia e per 3,0 Gmc l'Olanda. Nell'ipotesi di un aumento della domanda, da 57,8 Gmc nel 1997 a circa 80 Gmc nel 2005, fino a oltre 100 Gmc nel 2015, e di un parallelo declino delle riserve nazionali, il peso delle importazioni sarebbe destinato ad aumentare significativamente fino a toccare il 75-80 per cento del fabbisogno nazionale. Per far fronte alle aspettative di crescita dei fabbisogni, la Snam ha siglato tra il settembre 1996 e il 1998 nuovi contratti di lungo termine. Il contratto per l'acquisto di gas olandese è stato esteso da 5 a 10 Gmc/anno potenziali; è stato definito un contratto per l'acquisto di ulteriori 10 Gmc/anno di gas russo, mentre sono in corso trattative per acquistare 8 Gmc/anno di gas dalla Libia con la costruzione di un nuovo metanodotto sottomarino. L'altro grande operatore nazionale è l'Enel con acquisti di gas algerino che nel 1998 erano pari a 4 Gmc. Nell'anno in corso inizieranno le importazioni di gas nigeriano che potranno raggiungere a regime i 4 Gmc/anno.

La disponibilità interna per consumi finali nel 1998 è stata di poco meno di 62 Gmc, al netto di perdite di rete dell'ordine di 1,2 Gmc. Gli usi civili hanno assorbito 24,5 Gmc interamente serviti dalle aziende di distribuzione secondaria. Gli impieghi industriali hanno assorbito 21,9 Gmc, per circa tre quarti provenienti da Snam, e quelli termoelettrici 15,5 Gmc, forniti da Snam per quasi 10,5 Gmc, dall'Enel per 4 Gmc e da Edison e altri produttori indipendenti per circa 1 Gmc.

C. Infrastrutture di trasporto e di stoccaggio

L'approvvigionamento di ingenti quantità di metano dall'estero è stato assicurato attraverso la realizzazione di infrastrutture di trasporto e di collegamento. La crescita diffusa dei consumi civili e industriali ha richiesto lo sviluppo della rete nazionale ad alta pressione che ha oggi superato la lunghezza di 28.000 km., divenendo la seconda per estensione in Europa. Le reti di distribuzione, che hanno raggiunto un'estensione di 120.000 km., servono oltre 5.000 comuni e quasi il 65 per cento delle famiglie del Paese. La stagionalità dei consumi, dovuta all'incidenza del settore civile, la sicurezza delle forniture ed altre esigenze funzionali alla produzione dei giacimenti interni hanno richiesto lo sviluppo di ingenti capacità di stoccaggio, in gran parte localizzate nei campi di gas esauriti.

Sebbene non siano stati conferiti alla Snam diritti esclusivi per l'importazione di gas naturale, la proprietà delle infrastrutture di importazione insieme alla natura di lungo periodo dei contratti stipulati nel settore e alla presenza di clausole "take or pay" hanno consentito alla società dell'Eni di collocarsi in una posizione dominante sul mercato del gas. Edison Gas e Sgm effettuano il 4 per cento del trasporto nazionale, soprattutto in alcune aree del centro-sud del Paese.

I contratti nazionali di importazione di gas naturale contengono elementi vincolanti e altri in parte rinegoziabili. I principali elementi vincolanti il cui mancato rispetto può comportare pagamenti al fornitore anche senza consegna del gas o penali sono la durata, il volume totale acquistato e la sua destinazione: questi vengono definiti in modo da offrire garanzie all'acquirente circa la continuità delle importazioni su periodi lunghi (dell'ordine di 20 anni) e, allo stesso tempo, in modo da giustificare investimenti e costi di estrazione e trasporto sostenuti dal produttore.

Elementi rinegoziabili sono le condizioni contingenti di prelievo e il prezzo di vendita. Le condizioni di prelievo vengono stabilite in modo da assicurare sufficiente regolarità al processo di estrazione del gas, requisito necessario per massimizzare la resa dei giacimenti. In genere è previsto che le forniture giungano a regime dopo un periodo concordato di avvio o "build-up" (attorno ai 4 anni). Di norma i contratti stabiliscono prelievi annui minimi e massimi rispetto al valore di regime: il prelievo massimo si situa in genere tra il 105 e il 110 per cento di quello a regime, quello minimo tra il 75 e il 90 per cento.

I contratti di acquisto stipulati dall'Enel, concepiti originariamente per creare un sistema di approvvigionamento alternativo alla Snam, comportano l'utilizzo delle infrastrutture della stessa Snam. Il gas algerino viene importato attraverso il gasdotto sottomarino Transmed. L'importazione del gas nigeriano era all'origine prevista in un'unica soluzione attraverso un terminale di rigassificazione che l'Enel intendeva localizzare a Montalto di Castro. Ma dopo l'abbandono di quel progetto e l'esito negativo della proposta per la costruzione di un terminale Snam a Monfalcone, le importazioni verranno effettuate sulla base di un complesso di accordi che prevede l'utilizzo di due terminali (Montoir in Francia e Panigaglia in Italia), con scambi tra Enel, Gaz de France e Snam di gas nigeriano con gas russo e algerino.

D. Distribuzione primaria e secondaria

Il mercato della distribuzione primaria è costituito dalle vendite ai produttori di elettricità, ivi inclusi gli autoproduttori, alle imprese industriali e alle aziende di distribuzione. Queste incidono, nel 1998 rispettivamente, per il 25 per cento, il 35 per cento e il 40 per cento del totale. Il servizio viene effettuato dalle società di trasporto senza intermediari commerciali. La società Snam occupa una posizione dominante nei servizi di trasporto interno, dispacciamento, modulazione dei carichi e nella vendita del gas naturale ad alta pressione. La Snam è inoltre l'unico operatore in Italia ad aver accesso ai servizi di stoccaggio forniti dall'Agip che, hanno una capacità complessiva di 28 Gmc, la massima per dimensioni in Europa. La capacità degli stoccaggi nazionali è giustificata sia dalle esigenze di modulazione stagionale, condizionate

dalla componente di consumi civili, sia da motivi di sicurezza di approvvigionamento. Tanto Edison Gas che Sgm dispongono soltanto di due piccoli stoccaggi la cui capacità complessiva è pari a circa 0,1 Gmc.

Nel 1998 la distribuzione secondaria del gas ha fornito agli usi finali un volume pari a 29 Gmc. L'attività è affidata, come si è detto, a più di 800 soggetti esercenti. Di questi, meno della metà sono gestioni dirette comunali, oltre 300 sono società private e assimilabili, 112 sono aziende pubbliche e circa 30 sono società per azioni. Il settore è definito servizio pubblico in base al Regio decreto n. 2578 del 1925. Si tratta di un servizio riservato ai comuni, che possono fornirlo attraverso una delle forme previste dall'art. 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

E. Prezzi e tariffe del gas naturale

Le tariffe del gas praticate all'utenza sono differenziate tra forniture al settore civile e forniture ad altri settori. Le forniture al settore civile comprendono: usi domestici (per cucina, produzione di acqua calda, riscaldamento individuale e centralizzato) e usi commerciali, artigianali, enti pubblici e imprese con consumi inferiori a 200.000 mc/annuo.

Le forniture alle utenze civili di gas naturale e di altre forme di gas (gpl, gas metano manifatturato e metano da carro bombolaio) effettuate attraverso le reti cittadine sono assoggettate ad un regime di prezzi amministrati, in base alla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione (Cipe) 26 giugno 1974. Questo regime prevedeva che la determinazione delle tariffe fosse affidata al Comitato interministeriale dei prezzi (Cip) che si avvaleva degli Uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato (Upica). Successivamente, in base al decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1994, n. 373 le competenze del Cip sono state trasferite in via transitoria al Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato e, a partire dal 23 aprile 1997, all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Le forniture di gas naturale per usi industriali superiori a 200 mila mc anno, vengono disciplinate da accordi quadro sottoscritti dalla società Snam con Confindustria e Confapi. Le vendite ai produttori di energia elettrica sono basate su tre contratti base stipulati dalla Snam direttamente con l'Enel, con la Federelettrica per le aziende municipalizzate, e con l'Unapace per gli autoproduttori. I contratti di vendita alle aziende di distribuzione per le forniture al settore civile, che comprendono anche i piccoli consumatori industriali e commerciali, vengono definiti in base ad accordi tra Snam e le associazioni dei distributori (Anci, Anigas, Federgascqua, Assogas); il prezzo anche in questo caso è dovuto alla contrattazione diretta tra le parti. Questo contratto prevede anche le condizioni di fornitura alle utenze ospedaliere con consumi superiori a 300 mila mc/anno.

Lo strumento degli accordi quadro attenua le possibilità di abuso di posizione dominante da parte della Snam, ma non sempre assicura l'equità dei prezzi concordati. Essi inglobano nella stessa voce componenti di costo relative alle diverse fasi o attività che compongono il servizio del gas (trasporto primario, stoccaggio e modulazione, servizi di rete, distribuzione e vendita) senza che si disponga di una precisa e documentata corrispondenza tra prezzi da un lato e costi sostenuti dall'impresa o dalle imprese dall'altro lato. I prezzi proposti ai singoli utenti dipendono essenzialmente dal volume consumato, dall'impegno di capacità e dalle clausole di interrompibilità. Nel caso dell'industria e della generazione elettrica; i prezzi riflettono la regolarità diurna e annuale dei prelievi in termini parametrati a livello nazionale e sono indifferenti alle esigenze specifiche di trasporto sulla rete ad alta e media pressione fino alla consegna all'acquirente.

Nel caso di impianti industriali con consumi elevati, il trasporto al punto di consegna finale viene generalmente effettuato dalla società Snam. Le aziende di distribuzione possono intervenire nella fase finale del trasporto a media pressione, in particolare quando gli impianti industriali siano collocati in prossimità delle reti locali. In tali "vendite in deroga" si applica all'utente industriale lo stesso prezzo e la Snam riconosce al distributore un corrispettivo per il servizio di distribuzione. È quindi già in atto un principio di accesso alle reti dei distributori. Tuttavia, i corrispettivi pagati sono parametrati sulle caratteristiche degli utenti finali e mediati a livello nazionale. Essi non sono chiaramente correlati con i costi effettivi sostenuti dal distributore locale, a scapito di un'allocazione efficiente delle risorse.

Il prelievo fiscale sul gas concorre a determinare, assieme alla tariffa o ai prezzi stabiliti dagli accordi

quadro, l'effettiva concorrenza tra le fonti energetiche nei vari segmenti di mercato. Gli oneri fiscali, pur collocandosi su livelli sensibilmente inferiori a quelli gravanti sul gasolio, assume rilevanza data la loro elevata incidenza sui prezzi finali. La struttura dell'imposizione sul gas si compone sostanzialmente di tre tributi: l'imposta di consumo erariale, l'addizionale regionale e l'imposta sul valore aggiunto. Il valore delle forniture per usi civili, comprensivo dell'imposta di consumo e dell'addizionale regionale, costituisce la base imponibile dell'imposta sul valore aggiunto.

Nel caso del gas metano, a differenza degli altri prodotti energetici, lo strumento fiscale è stato utilizzato in modo predominante per il perseguimento di obiettivi di politica energetica. La scelta di accordare al gas un trattamento tributario più favorevole, rispetto al gasolio, è stata coerente con quella di incentivare la penetrazione del gas sul territorio nazionale e in particolare nel Mezzogiorno, che ha a lungo beneficiato di aliquote agevolate. Il peso del prelievo fiscale, pari in media al 38 per cento del prezzo pagato dall'utente finale nel 1990, è salito al 45 per cento nel 1993, per raggiungere valori superiori al 47 per cento nel 1998.