



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

**COMMISSIONI RIUNITE
X CAMERA DEI DEPUTATI
E
10^a DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE MISURE PER LA
MAGGIOR CONCORRENZIALITÀ NEL MERCATO DEL GAS
NATURALE E IL TRASFERIMENTO DEI BENEFICI RISULTANTI AI
CLIENTI FINALI

Documento di osservazioni e proposte

15 Giugno 2010



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

Sommario

1. Contesto di riferimento	2
2. L'analisi del provvedimento	4
a) Revisione dei tetti antitrust.....	4
b) L'impulso alle infrastrutture di stoccaggio	6
c) Stoccaggio virtuale: costi e benefici	8
d) Liquidità del mercato all'ingrosso ed effetti pro-concorrenziali.....	9
3. Considerazioni conclusive	10



R.ETE.
IMPRESE ITALIA

1. Contesto di riferimento

Il mercato mondiale del gas naturale è in forte evoluzione in quanto si registra una caduta dei prezzi spot di gas sui principali mercati all'ingrosso di tale commodity. L'effetto della discesa dei prezzi è dovuto in parte alla crisi della domanda di gas mondiale ma soprattutto all'entrata a regime di molti investimenti nel settore (LNG, shale gas e gas da carbone) che hanno comportato effetti sugli scambi di tale materia prima in termini di incremento della *gas to gas competition* ed in termini di inaspettati incrementi di liquidità sui mercati spot di gas.

Il mercato mondiale di gas si è quindi trasformato, passando da un contesto di bilanciamento tra domanda e offerta, ad un altro dove si sono andate manifestando situazioni di surplus che si sono riflesse positivamente sui prezzi. È cresciuto conseguentemente il potere di mercato della domanda, che ha favorito la possibilità di avere contratti disaccoppiati dal prezzo del petrolio e frutto di scambi spot.

Ad agevolare la caduta dei prezzi ha poi contribuito il differente contesto del mercato del gas rispetto a quello del petrolio, dove oltre all'assenza di una speculazione finanziaria elevata sulla commodity, non c'è un cartello stile OPEC in grado di condizionare i prezzi contraendo l'offerta. Nel gas si assiste infatti ad una oggettiva difficoltà di coordinamento dei Paesi detentori delle principali riserve di gas nel pianificare – nell'ambito della loro organizzazione di cartello GECF (Gas Exporting countries Forum) – un eventuale impegno nel ridurre la produzione di gas. Difficoltà accresciute dalla stessa crisi economica in quanto molti Paesi esportatori non riescono a rinunciare, riducendo l'offerta, alle entrate scaturite dalla vendita di gas. In tal senso potrebbe essere preso come esempio l'accordo sul prezzo raggiunto tra Ucraina e Russia con il quale quest'ultima sembra aver deciso di accettare molte delle condizioni proposte dall'Ucraina.

In questo contesto l'Italia si trova una situazione piuttosto paradossale, poiché il nostro mercato non è in grado di trasmettere ai consumatori finali i segnali di questa caduta dei prezzi, che sono invece rimasti al di sopra della media internazionale. Non tutti i consumatori italiani, siano essi grandi industrie gasifere o piccoli consumatori, hanno potuto godere



R.ETE.
IMPRESE ITALIA

di prezzi in linea con il mercato mondiale a causa delle inefficienze del nostro mercato, derivanti da ragioni prevalentemente di tipo infrastrutturale.

Sul piano infrastrutturale, infatti, dopo la paventata bolla-gas che ha avuto l'effetto di rallentare i progetti di investimento dell'operatore dominante, si registrano oggi opinioni differenti tra stakeholders sull'effettivo bisogno di infrastrutture del nostro Paese in considerazione del paventato rischio di *overcapacity*. Da un lato, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ritiene il sistema gas non ancora in grado di rispondere pienamente ad eventuali picchi di domanda durante il periodo invernale, dall'altro gli operatori parlano di un eccesso di offerta, considerata l'attuale crisi della domanda, con ricadute negative sugli investimenti in infrastrutture.

Al riguardo, ad avviso di R.ete. Imprese Italia, resta in ogni caso una congestione contrattuale nei metanodotti d'importazione che collegano l'Italia ai principali hub europei che comporta un ingessamento del sistema di approvvigionamento sulle clausole *Take or Pay* di lungo termine con la conseguente impossibilità per il mercato nazionale di godere dell'abbassamento del prezzo registrato a livello internazionale. La situazione in termini di gestione dei flussi di approvvigionamento, ad eccezione della partenza del terminale di Rovigo e del calo della produzione nazionale, resta piuttosto stabile.

In questo contesto è evidente che la funzione dello stoccaggio potrebbe avere un ruolo cruciale se utilizzato dai venditori, nei periodi di bassa domanda, come strumento per la gestione flessibile delle disponibilità in eccesso. Come emerge dall'indagine conoscitiva sull'attività di stoccaggio avviata dall'Antitrust e dell'Autorità Energia Elettrica e Gas, la capacità disponibile di stoccaggio è oggi inferiore agli impegni di legge per la funzione strategica che esso svolge e ed è esigua in termini di spazio per la funzione di bilanciamento. Da rilevare invece che il servizio di modulazione è oggi propriamente utilizzato per fini di sicurezza energetica piuttosto che per esigenze di politica industriale. La carenza delle infrastrutture è poi testimoniata dal fatto che il nostro Paese ha dovuto nel triennio 2004-2006 ricorrere a procedure di emergenza per ridurre il consumo di gas che hanno impattato sui costi delle tariffe regolate di imprese e famiglie.

Occorre peraltro sottolineare che il fabbisogno di infrastrutture energetiche non deriva solo da una necessità in termini di sicurezza degli



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

approvvigionamenti, ma anche in considerazione del ruolo che queste rivestono per lo sviluppo della concorrenza.

2. L'analisi del provvedimento

Il provvedimento, ingegnoso e articolato, deve essere analizzato sotto diversi punti di vista affinché si possa esprimere una valutazione complessiva nell'interesse degli effettivi bisogni del sistema gas italiano. Al riguardo si evidenziano i seguenti punti:

- a) Revisione dei tetti Antitrust;
- b) L'impulso alle infrastrutture di stoccaggio;
- c) Stoccaggio virtuale: costi e benefici;
- d) Liquidità del mercato all'ingrosso ed effetti pro-concorrenziali.

a) Revisione dei tetti antitrust

Uno degli aspetti più innovativi del decreto è senz'altro quello relativo alla revisione dei tetti Antitrust, vale a dire degli obblighi di cui all'articolo 19, commi 2 e 3, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (di seguito: decreto Letta) che prevedono sino al 31 dicembre 2010 limiti quantitativi per l'immissione di gas in Italia e nella vendita da parte di singoli operatori.

Tale misura, come testimoniano provvedimenti emanati dall'Autorità garante del mercato e dell'energia, è stata incapace di limitare il potere dell'operatore dominante, il quale vendendo all'estero ad operatori italiani volumi di gas provenienti dai propri contratti *take or pay* (cd "vendite innovative") ha eluso la normativa impedendo l'ingresso di operatori indipendenti sul mercato italiano della vendita di gas naturale.

Al riguardo il provvedimento prevede una revisione di tali obblighi che comporta l'adozione di nuove procedure di controllo sull'operatore dominante definite di natura pro-concorrenziali.

Un passaggio importante se si considera che la violazione dei tetti ha comportato effetti sanzionatori di modesta entità rispetto al danno subito dalle imprese in termini di minor concorrenza. Nel dettaglio il riferimento alla quota di mercato che tiene conto degli acquisti e delle vendite effettuate dall'operatore, in luogo della quota di immissione del decreto Letta, deve essere valutato positivamente soprattutto se collegato con il nuovo parametro fissato nella misura del 40%. Tale soglia appare oggi idonea a far scattare subito impegni vincolanti in capo al soggetto ENI



R.ETE.
IMPRESE ITALIA

S.p.A. avendo tale operatore una quota di mercato superiore a valore soglia.

Occorre quindi valutare con attenzione le misure poste nel caso di superamento di tale soglia.

In termini di misure pro-concorrenziali il decreto prevede due diversi casi:

1. l'operatore dominante trova conveniente svolgere procedure di cessione gas imposte;

2. l'operatore dominante accetta le seguenti misure alternative volte ad accrescere la concorrenzialità nel mercato gas:

- impegni vincolanti per volumi complessivamente pari a 4 miliardi di metri cubi per lo sviluppo di nuove infrastrutture di stoccaggio o per il potenziamento di quelle esistenti sulla base di tempistiche definite a priori (art. 5 comma 1 lettera a);
- consente la partecipazione di terzi alle iniziative infrastrutturali per un volume minimo che sarà indicato con apposito decreto ministeriale e riservando una quota non superiore a 1/3 per le aggregazioni di piccole e medie imprese (art. 5 comma 1 lettera b); si impegna a offrire servizi di stoccaggio virtuale a condizioni pre-stabilite e per un volume complessivo non superiore a 1 miliardo di metri cubi. In alternativa corrisponde 50 milioni di euro in favore del GSE per la previsione dello stoccaggio virtuale (art. 5 comma 1 lettera c).

In questa seconda ipotesi permarrà comunque l'obbligo in capo all'operatore di svolgere procedure di gas release in caso di superamento di un'ulteriore soglia del 60%.

Considerato che non è noto a priori il comportamento dell'operatore dominante, tutte le ipotesi sono valide e pertanto oggetto di valutazione. Nel caso della cessione gas imposta i 4 miliardi di metri cubi individuati come tetto massimo potrebbe essere una misura esigua in considerazione della violazione delle soglie (40% - 60%) e del fatto che la cessione di gas imposta è una misura che potrebbe, in una situazione di scarsa domanda come quella attuale, essere paradossalmente anche conveniente per lo stesso soggetto cedente.

Di certo la gas-release estiva del 2009 ha dimostrato che il gas allocato con questa procedura è finito ai soli clienti industriali e con effetti notevolmente meno incisivi di quelli previsti, sia in termini di quantità assegnate che di prezzi di cessione.



R.ETE.
IMPRESSE ITALIA

Pertanto considerati al 2009 circa 17 miliardi di metri cubi per usi industriali, ai quali si aggiungono almeno 10 miliardi per gli usi del terziario, oggi statisticamente inserito nel civile, si evidenzia che 4 miliardi di metri cubi coprono 1/7 dell'attuale domanda di gas delle imprese.

In aggiunta, se si considera il diverso potere contrattuale tra chi ha grandi consumi su base annuale e chi ne ha pochi si può arrivare alla previsione che in caso di gas-release i possibili beneficiari della cessione gas siano esclusivamente grandi industrie gasifere.

Il metodo proposto nel provvedimento si giudica positivo per quanto riguarda sia la metodologia che i livelli di determinazione delle soglie, ma presenta alcune criticità che si ritiene opportuno evidenziare.

Ad avviso di R.ete. Imprese Italia, il limite di cessione obbligata da parte dell'operatore dominante pari a 4 miliardi di metri cubi annui risulta troppo blando. Dovrebbe, infatti, essere di più ampie dimensioni, pluriennale e realizzata in tempi idonei al mercato, ovvero quando i contratti di fornitura non sono ancora stati perfezionati al fine di non incorrere nella stessa problematica della misura realizzata nel 2009.

Inoltre, si ritiene importante definire l'obbligo di programmi di cessione proporzionati al superamento delle soglie.

b) L'impulso alle infrastrutture di stoccaggio

Occorre ora chiedersi quali benefici posso attendersi le piccole e medie imprese nel caso in cui l'operatore dominante accetti gli impegni di natura pro-concorrenziale.

L'articolo 6 del decreto individua i soggetti ammessi a partecipare in qualità di investitori alla realizzazione dei progetti di sviluppo di capacità di stoccaggio o mediante l'assegnazione di contratti di stoccaggio.

Tra tali soggetti si annoverano anche gli aggregati di piccole e medie imprese tuttavia vincolati, e quindi limitati, alla partecipazione previo accordo con un soggetto mandatario industriale.

Se le piccole e medie imprese, quindi, volessero concorrere all'assegnazione dei diritti di utilizzazione delle infrastrutture di stoccaggio, dovrebbero cedere parte dei benefici al "tutor" industriale.

In altri termini i clienti finali industriali parteciperanno come soggetti investitori traendo per 5 anni i benefici economici immediati, ed inoltre



R.ETE.
IMPRESSE ITALIA

per la quota destinata alla aggregazione delle PMI otterranno benefici economici in quanto "tutor" dell'aggregazione delle piccole e medie imprese.

A tal proposito si propone di modificare il provvedimento prevedendo di lasciare in capo alle aggregazioni di piccole e medie imprese la facoltà di scegliere se affidarsi alternativamente ad un soggetto operante nel mercato gas od ad un cliente industriale.

Non bisogna dimenticare, inoltre, che uno degli obiettivi del provvedimento è anche quello di migliorare la concorrenza del mercato all'ingrosso, riducendo il potere dell'operatore dominante nella filiera verticalmente integrata. A tal proposito, al fine di garantire la concorrenza del mercato all'ingrosso, occorre esplicitare nel decreto che il soggetto obbligato non può in alcun modo divenire soggetto mandatario.

La valutazione, inoltre, dell'impatto sulle PMI risulta a priori condizionata da alcune criticità del provvedimento, tra cui il rinvio, presente all'articolo 6, all'emanazione di successivi provvedimenti la definizione dei soggetti che potranno concorrere, in qualità di investitori, alle procedure di compartecipazione delle infrastrutture.

Altro elemento rilevante è rappresentato dalle modalità di assegnazione dei diritti relativi alla nuova capacità di stoccaggio, sia mediante l'assegnazione di contratti di stoccaggio sia mediante la partecipazione diretta agli investimenti.

Il decreto rinvia a provvedimenti successivi la definizione delle specifiche con cui avverrà tale assegnazione (quantità, caratteristiche dei contratti etc.). Tenuto conto dell'entrata in vigore del decreto già nel prossimo anno termico e, della conseguente ristrettezza dei tempi con cui le imprese, in particolare le PMI, possono organizzarsi per poter accedere a tali diritti, è assolutamente necessario che tali decreti attuativi garantiscano tempi congrui e modalità semplici che possano favorire la partecipazione alle procedure concorsuali anche da parte delle imprese più piccole e loro aggregazioni.

Appare in ogni caso, in tutta la sua evidenza, il ruolo predominante che viene riservato ai clienti industriali nel rispetto dei principi delega stabiliti dall'articolo 30, comma 6, della Legge n. 99/2009. Infatti, seppur l'articolo 6 apre anche a consorzi e aggregazioni di piccole e medie imprese riservando loro, in base a quanto riportato all'articolo 5 comma 1 lettera b) un quantitativo da stabilire successivamente, è innegabile



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

attendarsi che almeno il 75% del gas allocabile in stoccaggio sarà destinato alla grande industria mentre non più di un ipotetico 25% sarà allocato a beneficio di PMI, ma quest'ultime saranno con molta probabilità sempre attigue a settori industriali a minor consumi di gas, piuttosto che riferibili al mondo dell'artigianato e del terziario.

La norma innescherà quindi una caccia ai mandati da parte di imprese industriali gasifere e trader per acquisire la risorsa di flessibilità derivante dallo stoccaggio virtuale, sfruttando l'opportunità che il provvedimento concede loro di arbitrare il prezzo estivo con quello invernale. In sostanza non un vero mercato in cui gli operatori operano in trasparenza e sulla base di regole del gioco uguali per tutti.

Risulta necessario, inoltre, che il decreto definisca meglio alcuni aspetti relativi alla titolarità delle infrastrutture e dei relativi diritti di utilizzazione, ponendo ad esempio limiti in termini di diritti del soggetto obbligato su tali impianti e, più in generale, individuando soluzioni che possano garantire quanto più possibile il trasferimento dei benefici derivanti dall'incremento delle infrastrutture di stoccaggio a tutto il sistema.

c) Stoccaggio virtuale: costi e benefici

Il provvedimento prevede, inoltre, misure volte a sopperire all'inevitabile lasso di tempo necessario alla messa in opera delle nuove infrastrutture di stoccaggio attraverso l'anticipazione degli effetti che si verificherebbero all'entrata in servizio degli impianti.

Al riguardo occorre prendere atto che il Governo ha fortemente voluto dare alle imprese l'opportunità di sfruttare sin dal prossimo anno termico la possibilità di far giungere in Italia i riflessi del cambiamento mondiale del mercato gas in termini di prezzo spot.

Il decreto prevede, infatti, un meccanismo ingegnoso per la ripartizione dei costi innescati dal sistema individuato nel decreto che comporterà inevitabilmente che il costo finale dell'operazione si ribalterà sulle tariffe di trasporto e bilanciamento della generalità dei clienti finali nel mercato gas.



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

Tale costo, ad oggi, è difficilmente stimabile in considerazione dell'incertezza dell'entrata in esercizio e/o ampliamento degli impianti di stoccaggio sia in termini temporali che di volumi annui disponibili.

È indubbio che per il primo anno termico, non essendo ancora disponibili gli effetti dello sviluppo delle infrastrutture, i costi saranno socializzati esclusivamente a carico della collettività.

Dal successivo anno termico, invece, nel decreto sono previste alcune misure volte a ridurre l'impatto di tali costi che tuttavia non si reputano sufficienti per attenuare il sussidio degli utenti finali (art. 5 comma 1 lettera c).

Si reputa, infatti, che il soggetto dominante, al fine di ridurre l'aumento delle bollette di famiglie e imprese, deve concorrere in maniera più incisiva all'erogazione dei servizi relativi alle misure dell'articolo 9 comma 2, mitigando così il principio in base al quale si continua a fare nel nostro Paese una politica energetica industriale sulla base del sussidio tariffario.

Il contributo, quindi, posto in essere in capo all'operatore dominante di concorrere al sostegno degli oneri, deve quindi essere innalzato alla soglia nella misura di 100 milioni di euro.

d) Liquidità del mercato all'ingrosso ed effetti pro-concorrenziali

Il provvedimento, pur derivando dall'articolo 30 comma 6 della Legge Sviluppo, dovrebbe garantire misure pro-concorrenziali certe, migliorando, come affermato in precedenza, una concorrenzialità a monte della filiera riducendo il potere dominante dell'incumbent.

Il decreto persegue tale obiettivo prevedendo un obbligo in capo ai soggetti investitori di promuovere la liquidità del mercato all'ingrosso del gas. Tuttavia, pur essendo i soggetti investitori, obbligati, a negoziare tramite la Piattaforma Gas i servizi derivanti dalle misure dell'articolo 9 comma 2, occorre rafforzare l'articolato con tempi e procedure certe.

Occorre segnalare che solo le misure volte alla flessibilità dell'offerta del mercato gas, potrebbero generare - in futuro - benefici reali per i clienti finali.

La liquidità della Borsa, infatti, dovrebbe garantire benefici per l'intero sistema, generando un segnale di prezzo che rifletta l'incontro tra domanda ed offerta, a condizione però che sia liquida, trasparente e accessibile da parte diversi operatori.



R.ETE.
IMPRESE ITALIA

3. Considerazioni conclusive

Il provvedimento in esame parte da un obiettivo di fondo certamente condivisibile, ovvero il potenziamento delle infrastrutture di stoccaggio, di cui il Paese è carente, con potenziali benefici sulla concorrenza del mercato del gas. Il decreto risente tuttavia delle condizioni imposte dalla delega da cui trova origine (articolo 30 comma 6 della legge 99/09), che prevede il trasferimento dei benefici derivanti dalla maggiore concorrenza nel mercato del gas ai clienti industriali con elevati consumi di gas.

Viene delineato pertanto un meccanismo che certamente andrà a vantaggio delle grandi industrie e, se ci sarà spazio, di alcune piccole e medie imprese che potrebbero avere accesso ai servizi di stoccaggio.

Di contro, i benefici che potrebbero derivare per l'intero sistema del gas, in termini di maggiore concorrenzialità e liquidità del mercato, ci appaiono incerti ed inadeguati. Da un lato occorrerebbero misure in grado di garantire che una quota dal beneficio derivante dalla maggiore capacità di stoccaggio possa essere trasferita alla collettività e, dall'altro, gli effetti positivi in termini di maggiore liquidità del mercato dovrebbero essere garantiti da previsioni più stringenti ed incisive rispetto a quelle previste dal decreto.

Il mercato del gas, seppure negli ultimi mesi siano stati emanati importanti provvedimenti che si auspica avranno benefici in termini di incremento della concorrenza, presenta tuttora forti criticità che non consentono il trasferimento ai consumatori finali i segnali di prezzo del mercato spot. Permane ad esempio il controllo delle infrastrutture (rete e approvvigionamento) da parte di un medesimo soggetto, condizione che contribuisce ad ostacolare i potenziali effetti positivi di tali riforme.