

AUTORIZZAZIONE ALL'IMPORTAZIONE DI GAS NATURALE DAI PAESI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA (AS217)

Sen. Marcello Pera
Presidente del Senato

On.le Pier Ferdinando Casini
Presidente della Camera

On.le Silvio Berlusconi
Presidente del Consiglio dei Ministri

On.le Antonio Marzano
Ministro delle Attività Produttive

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende formulare alcune osservazioni in merito alle disposizioni contenute negli articoli 3, comma 2, lettera e), del Decreto Legislativo n. 164/2000 e nell'articolo 7 del Decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 27 marzo 2001 in materia dei "piani di investimento" da presentarsi da parte dei richiedenti l'autorizzazione all'importazione di gas naturale dai paesi non appartenenti all'Unione Europea.

Il Decreto del 27 marzo 2001 stabilisce e rende pubblici i criteri in base ai quali avviene il rilascio da parte dello stesso Ministero delle autorizzazioni, di cui all'articolo 3 del Decreto Legislativo n. 164/2000, all'importazione di gas naturale prodotto in paesi non appartenenti all'Unione Europea. In particolare, il Decreto del 27 marzo 2001 dispone, all'articolo 7, comma 1, che, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, il soggetto richiedente *"deve presentare un piano di investimenti atto a contribuire, anche mediante società controllate o collegate, allo sviluppo o alla sicurezza del sistema nazionale del gas attraverso la realizzazione o il potenziamento di infrastrutture di approvvigionamento tramite gasdotti o terminali di GNL, di trasporto, di distribuzione, nonché di stoccaggio di gas naturale nel territorio nazionale o nella piattaforma continentale italiana"*.

Il piano degli investimenti deve prevedere che *"in ciascun anno di importazione il valore cumulato del capitale investito, al lordo degli ammortamenti, non sia inferiore al 5% dei ricavi previsti cumulati allo stesso anno, direttamente connessi alla vendita di gas di cui è stata autorizzata l'importazione"*.

La previsione muove da quanto disposto dal Decreto Legislativo n. 164/2000, laddove lo stesso prescrive, all'articolo 3, comma 2, lettera e), tra i requisiti richiesti ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'importazione da Paesi extra UE, la *"capacità, mediante opportuni piani di investimento, di contribuire allo sviluppo o alla sicurezza del sistema nazionale del gas attraverso infrastrutture di approvvigionamento, trasporto o distribuzione, o attraverso la diversificazione geografica dei paesi produttori"*.

In deroga alla previsione di cui all'articolo 7, comma 1, il successivo comma 6 dello stesso articolo 7 del Decreto del 27 marzo 2001 solleva dalla necessità di effettuare piani di investimento i soggetti che *"si approvvigionino da Paesi produttori diversi da quelli dai quali erano in corso importazioni di gas alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164"* e, nella misura del 50%, i soggetti che *"si approvvigionino da Paesi produttori che, alla data del presente decreto, contribuiscano al totale delle importazioni per meno del 15% ciascuno"*. Tale previsione deriva da quanto indicato nell'articolo 3, comma 2, lettera e), del Decreto Legislativo. 164/00, che pone come alternativa al piano di investimenti la *"diversificazione geografica dei Paesi produttori"*.

L'Autorità ritiene che l'applicazione delle previsioni, relative ai "piani di investimento", possa produrre effetti distorsivi sul mercato dell'approvvigionamento, in specie dell'importazione di gas naturale in Italia, a detrimento dei nuovi operatori che intendano fare il proprio ingresso sul mercato italiano.

Con il prescrivere che il soggetto interessato ad ottenere l'autorizzazione ministeriale all'importazione di gas naturale da Paesi extra UE debba presentare "piani di investimento" volti al potenziamento di infrastrutture nazionali di approvvigionamento, trasporto, stoccaggio o distribuzione di gas naturale, si vengono a creare, infatti, per chi sia interessato a svolgere attività di importazione finalizzata alla commercializzazione finale del gas naturale in Italia, vincoli dettati, oltreché dalla disponibilità di gas naturale, anche dalla ulteriore disponibilità di "sbocchi" di investimento. Questi ultimi possono penalizzare gli operatori che non possiedono una struttura verticalmente integrata ovvero quegli operatori che non sono in grado di procurarsi "contatti" con soggetti terzi titolari delle infrastrutture sulle quali svolgere gli investimenti richiesti.

L'importatore "puro" di gas naturale, infatti, è ragionevolmente sprovvisto della disponibilità di infrastrutture "serventi" le diverse attività dell'approvvigionamento, del trasporto, della distribuzione o dello stoccaggio al cui potenziamento possa dedicare piani di investimento. Egli inoltre può essere, proprio perché impegnato in attività commerciali di diversa natura, del tutto sprovvisto altresì delle conoscenze tecniche necessarie alla definizione, prima ancora che alla realizzazione, di tali piani di investimento.

Quanto, poi, alla possibilità che una impresa importatrice rinvenga soggetti disposti ad acconsentire investimenti che potenzino le loro infrastrutture, va notato che la legge impone specifici obblighi ai titolari delle infrastrutture-minerarie, di stoccaggio, trasporto e dispacciamento del gas naturale (artt. 6, 8 e 12 del Decreto Legislativo. n. 164/00)-affinché esse vengano rese accessibili ai terzi. Nulla, invece, verrebbe a tutelare i soggetti "aspiranti" importatori di gas, che si vedessero in ipotesi negato, dal proprietario delle relative infrastrutture, non il loro accesso e utilizzo, bensì la disponibilità a renderle oggetto di "piani di investimento". Non si può, infatti, presumere uno spontaneo e generalizzato interesse in tale senso in capo ai titolari delle infrastrutture; né, salve ipotesi peculiari, pare possibile imporre ai proprietari delle infrastrutture esistenti l'obbligo di subire in ogni caso un simile condizionamento.

In una prospettiva più generale, lo stesso articolo 21 del Decreto Legislativo. n. 164/2000 detta specifiche prescrizioni in materia di "separazione contabile e societaria" per le imprese del gas naturale. In particolare, al comma 3 del citato articolo, si prevede che *"entro lo stesso termine di cui al comma 1-trattasi del 1° gennaio 2002-la vendita di gas naturale può essere effettuata unicamente da società che non svolgano alcuna altra attività nel settore del gas naturale, salvo l'importazione, l'esportazione, la coltivazione e l'attività di cliente grossista"*.

La norma prescrive la separazione societaria-seppure non proprietaria-tra le attività di importazione e di vendita e quelle di trasporto e distribuzione di gas naturale. Le prescrizioni relative ai "piani di investimento", di cui all'articolo 3, comma 2, lettera e) del Decreto Legislativo. n. 164/2000 e, in particolare, all'articolo 7 del Decreto del 27 marzo 2001, tuttavia, incentivano nuovamente forme di integrazione verticale sostanziale dei soggetti operanti nelle diverse fasi di attività, pur nel rispetto formale della separazione societaria di cui al citato articolo 21 del Decreto Legislativo. n. 164/2000. In questo modo vengono limitate le positive conseguenze per lo sviluppo di una adeguata dinamica concorrenziale, che discendono dalla prevista separazione societaria fra le attività di importazione e vendita, da quella di trasporto, di gas naturale. In particolare, sono escluse dal mercato le imprese che intendano operarvi come "puri trader". Verrebbe così pregiudicata la possibilità che, anche in Italia, come accade nel Regno Unito e negli Stati Uniti, sia possibile cedere partite di gas acquisite sul mercato primario e sviluppare un mercato secondario dei diritti e della capacità di accesso, a parità di trattamento fra le diverse tipologie di imprese esistenti, come ha di recente auspicato l'Autorità per l'energia elettrica e il gas¹.

Neppure pare adeguata la "clausola di salvezza", prevista dal sopra citato articolo 7, comma 6, del Decreto del 27 marzo 2001 secondo la quale sono sollevati dalla necessità di effettuare piani di investimento i soggetti che *"si approvvigionino da Paesi produttori diversi da quelli dai quali erano in corso importazioni di gas alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164"* e sono sollevati nella misura del 50% i soggetti che *"si approvvigionino da Paesi produttori che, alla data del presente decreto, contribuiscano al totale delle importazioni per meno del 15% ciascuno"*.

¹ [Cfr. la *Presentazione del Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sulla Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, Roma, 4 luglio 2001, p. 21.*]

La previsione, infatti, se ha certamente il pregio di incentivare la diversificazione delle fonti di approvvigionamento, è necessariamente subordinata al verificarsi di circostanze economiche o politiche che, in larga misura, non sono direttamente determinabili o influenzabili dalle singole imprese, per quanto esse ambiscano a volere diversificare le proprie fonti di approvvigionamento.

La recente delibera dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (n. 120/01 del 30 maggio 2001), che definisce i criteri per la determinazione delle tariffe per il trasporto e il dispacciamento del gas naturale e per l'utilizzo dei terminali di rigassificazione, prevede espressamente meccanismi incentivanti i nuovi investimenti infrastrutturali e appare tenere in adeguata considerazione le esigenze dei proprietari delle infrastrutture in relazione al potenziamento delle stesse e alle necessarie opere di ammodernamento della rete.

Tale delibera, tuttavia, nel prevedere che *“gli utenti che hanno contribuito finanziariamente allo sviluppo di reti hanno diritto a riduzioni dei corrispettivi unitari di capacità [...]”*, non elimina l'obbligo in capo all'importatore di conferire un valore cumulato del capitale investito, pari al 5% dei ricavi annuali conseguibili dalle importazioni, finalizzato all'obiettivo di contribuire allo sviluppo o alla sicurezza del sistema nazionale del gas; obiettivo che questa Autorità riterrebbe invece meglio raggiungibile rimettendo tale investimento esclusivamente in capo ai proprietari delle infrastrutture, opportunamente incentivati da meccanismi tariffari, come quelli appunto previsto dalla citata delibera n. 120/01 dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

L'Autorità intende cogliere, inoltre, l'occasione per reiterare in questa sede, decorso un certo lasso di tempo dall'entrata in vigore Decreto Legislativos. n. 164/00, alcune considerazioni già svolte in occasione del parere espresso in data 28 marzo 2000 sull'allora schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva n. 98/30/CE.

Si tratta, in particolare, delle considerazioni relative alla disponibilità di *“stoccaggio strategico”* di cui all'articolo 3, comma 2, lettera d), del Decreto Legislativos. n. 164/00, laddove lo stesso prescrive, quale requisito ai fini del rilascio dell'autorizzazione, *“disponibilità di stoccaggio strategico ubicate nel territorio nazionale nella misura del 10% delle quantità di gas naturale importato in ciascun anno e con una disponibilità di punta giornaliera al termine del periodo di punta stagionale pari almeno al 50% dell'importazione media giornaliera prevista nello stesso periodo di punta”*. Il successivo Decreto del Ministro dell'Industria del 27 marzo 2001 prevede, in merito, all'articolo 6, che il richiedente fornisca una dichiarazione contenente i dati rilevanti *“sul contratto o sugli accordi intercorsi con le società titolari di concessioni di stoccaggio nel territorio nazionale”* comprovante *“l'effettiva garanzia di poter disporre delle capacità di stoccaggio strategico”*, comprese le informazioni di cui all'articolo 3, comma 5, lettera a), b) e d) del Decreto Legislativos. n. 164/00.

Si consideri innanzitutto la potenziale restrizione che discende dall'obbligo, così imposto all'importatore, di dotarsi di tale disponibilità *“nel territorio nazionale”* piuttosto che all'interno dell'Unione Europea (che è l'ambito geografico alla cui integrazione tende, invece, evidentemente la direttiva n. 98/30/CE). Un operatore potrebbe infatti ugualmente prestare *“garanzie”* di continuità delle proprie importazioni dotandosi di riserve di *“stoccaggio strategico”* in uno (o più di uno) dei paesi dell'Unione Europea, anche se diversi dall'Italia, che fosse interconnesso con il sistema di trasporto del gas naturale.

Più in generale quest'Autorità ritiene necessario richiamare il proprio parere del 28 marzo 2000, nel quale si rilevava che *“il rispetto del vincolo dello ‘stoccaggio strategico’ per le importazioni extra-UE potrebbe essere reso compatibile con l'effettiva apertura del mercato a nuovi competitori solo nelle circostanze in cui il controllo sull'attività dello stoccaggio venga tenuto compiutamente disgiunto dal controllo sulle attività di approvvigionamento e di vendita”* [giacché] *“solo in questo modo, infatti, le imprese che forniscono il servizio dello stoccaggio possono essere incentivate a porre in atto comportamenti neutrali e non discriminatori nei confronti degli operatori che intendono acquistare liberamente il gas all'estero e/o venderlo in Italia”*. In base all'attuale quadro normativo, come disegnato, quanto all'organizzazione societaria, dall'articolo 21 del Decreto Legislativos. n. 164/00, l'attività di stoccaggio è oggetto di separazione societaria rispetto a tutte le altre attività del settore del gas, eccetto quelle di trasporto e dispacciamento rispetto alle quali è oggetto di mera separazione contabile.

Stante la permanenza dell'unitarietà del controllo proprietario dell'attività di stoccaggio rispetto a quelle di approvvigionamento e vendita, e in considerazione della limitata disponibilità di nuovi siti destinabili allo stoccaggio in sede nazionale, l'Autorità ritiene che debbano essere rivisti i requisiti troppo stringenti in merito allo stoccaggio strategico prescritti dal Decreto Legislativos. n. 164/00, al fine di arginare la potenzialità di comportamenti discriminatori e restrittivi.

Alla luce di quanto sopra considerato, l'Autorità auspica, quindi, che siano eliminate le richiamate disposizioni limitative della concorrenza.

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesaro

* * *