

LA NORMATIVA COMUNITARIA PER IL GAS NATURALE: LA DIRETTIVA 98/30/CE

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. La Direttiva; 2.1. Obiettivi; 2.2. Principi; 3. Conclusioni.

Abstract

Con la Direttiva 98/30/CE, l'Unione Europea ha definito le linee guida relative all'instaurazione di un mercato interno del gas naturale, disciplinando con regole comuni l'organizzazione e il funzionamento del settore, la trasmissione, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale, l'accesso al mercato, le modalità di gestione delle reti, i criteri e le procedure applicabili in materia di rilascio delle autorizzazioni.

Vari sono i principi introdotti dalla disciplina comunitaria. Anzitutto, la possibilità per gli Stati membri di imporre alle imprese di gas naturale, nell'interesse economico generale, obblighi di servizio pubblico. In secondo luogo, la creazione delle condizioni necessarie affinché si possa gradualmente sviluppare un sistema di "gas to gas competition", in virtù del quale i soggetti attivi nell'approvvigionamento di gas naturale siano in grado di rifornire gli utenti primari su scala internazionale e in qualunque area siano stabiliti. In terzo luogo, la possibilità di far transitare sulle reti esistenti il gas naturale liberamente acquisito dai clienti c.d. idonei, quelli cioè autorizzati a stipulare liberamente contratti di fornitura di gas. In quarto luogo, il rispetto del principio di sussidiarietà, in omaggio al quale, gli Stati membri rimangono liberi di scegliere le modalità attraverso le quali procedere alla realizzazione del mercato interno. Questo soprattutto nel rispetto delle specificità nazionali. In quinto luogo, la possibilità di sottoporre a tariffe regolamentate la quota di mercato non aperta alla concorrenza. In sesto luogo, la separazione delle attività di trasporto, distribuzione e deposito per le imprese

verticalmente integrate, e la conseguente separazione tra le contabilità relative alle singole attività.

1. Premessa

Con la Direttiva 98/30/CE il processo di liberalizzazione del settore (*recte* dei settori) dell'energia avviato dal Trattato di Maastricht ⁽¹⁾ entra in una nuova fase ⁽²⁾ caratterizzata dalla regolamentazione a livello europeo del gas naturale, fonte energetica sino ad oggi esclusa dal Mercato Comune. Il peso di interessi nazionali di immediata evidenza ed il conseguente intervento dei singoli Stati, le profonde differenze nei sistemi dei vari paesi (sia in relazione alle composizioni e consistenze delle riserve di gas, sia in relazione alla tipologia degli operatori presenti sui mercati ⁽³⁾) nonché il prolungato disinteresse comunitario per i problemi legati alla scarsità delle fonti hanno fatto sì che per lungo tempo la Comunità non si occupasse né in termini generali, né in relazione ai diversi comparti del settore energetico. Con la Direttiva sul gas e quella sull'elettricità ⁽⁴⁾ è stata definitivamente posta fine a

⁽¹⁾ Secondo il Trattato, infatti, il mercato interno è definito come "uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali". In questa definizione è compresa: l'energia in tutte le sue forme, nonché l'integrazione dei sistemi europei verso un mercato interno dell'energia.

⁽²⁾ La prima è stata avviata sulla base delle impostazioni contenute nel Libro Bianco sull'energia del 1988 e si è conclusa agli inizi degli anni 90 con i provvedimenti relativi, l'uno, alla creazione delle grandi reti interconnesse (la Direttiva 90/547/CEE del 29 ottobre 1990), l'altro, alla trasparenza dei prezzi di gas e di energia elettrica (Direttiva 90/377/CEE del 29 giugno 1990). Da rilevare che le due direttive, pur confermando un generale orientamento di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica basato su standard comuni, si sono limitate a dettare delle norme generiche per la codificaione delle contrattazioni del settore energetico.

⁽³⁾ Da rilevare che la particolare rilevanza economica del settore e la complessità degli aspetti tecnici inerenti all'efficiente organizzazione e funzionamento del settore hanno inciso sui ritardi e le incertezze di un interesse a livello comunitario per le problematiche specifiche del gas naturale.

⁽⁴⁾ Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996, contenente le Norme Comuni per il Mercato Interno dell'Energia Elettrica. Obiettivo della Direttiva è migliorare l'efficienza complessiva del settore elettrico, mediante lo sviluppo di un certo grado di concorrenza nell'attività di generazione elettrica e una diversa organizzazione dell'attività di trasmissione. Ciò avrà effetti sia dal lato dell'offerta - attraverso miglioramenti

questa situazione di incertezza, costituendo entrambe un passo decisivo per la creazione di un mercato interno dell'energia.

Nello scenario che si è andato via via delineando (e che è culminato nell'emanazione delle due distinte direttive sopra citate), le tematiche relative al gas non potevano più essere trattate congiuntamente a quelle sull'energia elettrica: e ciò in ragione delle specificità settoriali che erano venute in evidenza ⁽⁵⁾, quali la diversa natura dei due servizi, le distinte fonti di produzione dei due vettori energetici nonché le diverse possibilità di immagazzinamento e di trasporto delle due risorse. In particolare, mentre l'energia elettrica presenta tutte le caratteristiche del servizio pubblico universale, la fornitura di gas naturale si qualifica in termini di pubblica utilità solo nella fase di distribuzione secondaria ⁽⁶⁾. Ancora, mentre l'energia elettrica è interamente producibile con un processo di trasformazione industriale attivato da fonti di energia primaria (carbone, olio combustibile, gas naturale⁽⁷⁾), l'approvvigionamento di gas si presenta, specie nei paesi in cui le importazioni coprono quasi tutto il fabbisogno interno, come attività commerciale ⁽⁸⁾. Ne consegue che per il gas naturale (GN) restano di

della produttività degli impianti, riduzione dei costi di produzione e degli accessi di capacità - quanto dal lato della domanda - in termini sia di prezzo che di qualità del servizio.

⁽⁵⁾ Va peraltro precisato che a spingere la Comunità ad una trattazione separata delle problematiche di liberalizzazione connesse al mercato dell'energia da quelle relative al settore del gas vi è una seconda ragione: le difficoltà insormontabili tra gli Stati membri nel risolvere contemporaneamente problemi che riguardavano entrambi i comparti.

⁽⁶⁾ La distribuzione secondaria, effettuata con reti a bassa pressione (reti urbane), comprende tutte le prestazioni fornite all'utente finale dall'impresa di erogazione.

⁽⁷⁾ Sicché si ritiene che gli effetti della liberalizzazione del settore elettrico non saranno mai completamente apprezzati se non quando gli utilizzatori termoelettrici di gas naturale potranno fruire dei vantaggi della liberalizzazione del mercato del gas - in termini di pluralità di offerte e di minor costo delle forniture.

⁽⁸⁾ In proposito, sembra utile notare che, stando ai dati forniti dalla ABN-AMRO, Hoare Govett, European Regulation e relativi al 1995, solo l'Olanda e il Regno Unito sono autosufficienti per il proprio fabbisogno di gas naturale. Tutti gli altri paesi, soddisfano in media oltre la metà del proprio approvvigionamento attraverso le importazioni. Per ulteriori indicazioni, vedi Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Indagine conoscitiva nel settore del gas metano, suppl. N.1 al Boll. N. 45/97, p.94 ss. Se è vero, infatti, che le utenze guardano il sistema gas naturale (GN) come un servizio, è anche vero che il gas naturale, a monte, è un vettore energetico primario richiesto in competizione dagli Stati importatori in un mercato a marcata connotazione oligopolistica. Le riserve di GN in Europa occidentale, del resto, sono concentrate in massima parte in Olanda e Norvegia, raggiungendo appena il 3,8%

fondamentale importanza gli aspetti commerciali che hanno dato origine alla lunga serie di legami a lungo termine tra Paesi produttori e Paesi consumatori, con clausole contrattuali rigide di take-or-pay che obbligano gli importatori a pagare in ogni caso, anche se i loro redditi dovessero andare sotto la quota minima concordata. Quel che si crea tra le parti è quindi una situazione di monopolio bilaterale che come noto non consente di predeterminare ex ante le posizioni di equilibrio (in termini di prezzo e di quantità) risultanti dai rapporti di forza contrattuale che prevalgono in ogni momento storico ⁽⁹⁾. In sostanza, il mercato internazionale del gas - almeno a livello europeo - si presenta oggi come una sommatoria aritmetica di contratti: ciascuno dei quali si configura in termini di monopolio bilaterale.

Quanto all'immagazzinamento, esso è possibile esclusivamente per il gas naturale, circostanza che permette di garantire la continuità di fornitura al sistema attraverso il bilanciamento dei flussi di domanda con quelli dell'offerta. In questa prospettiva, è fondamentale per gli operatori del mercato del GN disporre di riserve strategiche nonché di sufficienti centri di stoccaggio per modulare l'offerta a livello stagionale. In relazione al trasporto, infine, quello dell'elettricità può convenientemente avvenire per distanze di livello continentale ⁽¹⁰⁾, mentre quello GN non ha limiti fisici, sia che avvenga con metanodotti che con navi metaniere.

Le diverse problematiche afferenti ai due settori - venute in rilievo dopo che erano state affrontate e risolte in maniera soddisfacente le questioni di interesse comune relative tanto alla creazione delle grandi reti interconnesse, quanto alla trasparenza dei prezzi - non hanno consentito che il processo di deregolamentazione avviato sul duplice fronte, dell'energia elettrica e del gas, continuasse ad avvenire simmetricamente.

Ciononostante non può trascurarsi il fatto che i due comparti presentano ampi margini di sovrapposizione, condividendo più di una

delle riserve mondiali. Di qui la vulnerabilità del continente europeo nel suo complesso rispetto ad altre aree geografiche: dipendenza da fonti energetiche esterne che sfiora oggi il 40%, e che raggiungerà il 70% nel 2020.

⁽⁹⁾ Le variabili che in questa prospettiva influiscono sono rappresentate dalle condizioni di mercato, dalla numerosità dei venditori, dal grado di coordinamento oligopolistico e dalle politiche di fissazione dei prezzi.

⁽¹⁰⁾ L'attività di trasporto e trasformazione dell'energia elettrica, infatti, è condizionata dall'esistenza di reti interconnesse ad alta e altissima tensione.

problematica. Per cominciare, in ciascuno dei due settori permangono a livello nazionale situazioni monopolistiche ora legali ora di fatto che si sono create negli anni e che difficilmente potranno essere smantellate senza contraccolpi. Entrambi i comparti, inoltre, prevedono quote di mercato interno da liberalizzare, al fine di indirizzare i rispettivi sistemi nazionali verso una graduale apertura del mercato. Per finire, il diritto di accesso dei terzi alla rete, il problema della proprietà e della gestione delle reti come pure dell'eventuale diritto di accesso a consorzi di utenti al mercato libero costituiscono ulteriori profili comuni, la cui soluzione è destinata ad accelerare il processo di liberalizzazione.

Ecco allora che la nuova stagione inaugurata dalla Direttiva 98/30/CE è il segno di una presa di coscienza non solo delle differenze strutturali che caratterizzano ciascuna fonte energetica, ma anche della complementarietà che lega tra loro i due comparti, considerato che la liberalizzazione dell'uno senza quella dell'altro mortifica l'obiettivo della realizzazione di un mercato dell'energia globalmente ed unitariamente inteso - di cui evidentemente quello del gas rappresenta una condizione imprescindibile. In questo senso, l'emanazione della Direttiva 98/30/CE riflette l'evoluzione nei consumi di energia elettrica degli ultimi decenni ed in particolare i mutamenti intervenuti all'interno delle categorie relative ai diversi tipi di utenza: da rilevare la parallela e simmetrica trasformazione dell'industria elettrica nel senso di sempre maggiori incentivi all'entrata nella filiera elettrica sulla base dei vantaggi differenziali che le tecnologie che impiegano metano sono in grado di assicurare. Ci si riferisce in particolare alla progressiva riduzione del ricorso alle fonti energetiche tradizionali e allo speculare aumento di GN nell'industria termoelettrica, conseguente ad una serie di tendenze strutturali, come l'introduzione della tecnologia di cogenerazione di energia e calore, rivelatasi molto più efficiente delle tecnologie termiche tradizionali e caratterizzata da costi di investimento più bassi; il processo di sostituzione dei generatori termoelettrici convenzionali con impianti alimentati a gas, sulla spinta della sempre maggiore attenzione alle tematiche ambientali collegate all'attività di generazione e ai timidi inizi della fase di liberalizzazione delle industrie elettriche europee ⁽¹⁾. A ciò si

(1) Tradizionalmente, il principale input utilizzato dalle centrali termoelettriche è stato l'olio combustibile. Successivamente, a partire dalla fine degli anni '70, il peso relativo delle diverse tipologie di combustibile sulla produzione di energia termoelettrica è progressivamente cambiato, a seguito degli shock petroliferi, che hanno posto il problema

aggiunga che, in linea generale, il gas presenta inferiori impurità naturali rispetto a quelle riscontrabili nelle altre fonti energetiche; non richiede impianti esterni di raffinazione e di deposito (lo stoccaggio avviene generalmente effettuato in giacimenti sotterranei esausti); ha un rendimento termico superiore a quello di altri combustibili solidi e liquidi; presenta minori problemi di manutenzione degli impianti nonché una maggiore comodità d'uso.

In altri termini, l'apertura del mercato elettrico promossa dalla Direttiva 96/92/CE verrà pregiudicata se ad essa non si accompagnerà un'apertura di pari proporzioni sul mercato del metano: ciò perché l'accesso al comparto dell'elettricità e, più in particolare, alla produzione di energia termoelettrica sarà sempre più condizionato dall'ingresso a quello del gas. Per entrare sul primo mercato, quindi, non si potrà evitare di accedere preliminarmente al secondo, tenuto conto che le modifiche di alcune caratteristiche di mercato continueranno a determinare una progressiva riduzione del ricorso alle tradizionali fonti energetiche in favore del GN ⁽¹²⁾.

2. La Direttiva

L'Unione Europea con la Direttiva 98/30/CE ha definito, anche sulla base dei profili appena considerati, le linee guida relative all'instaurazione di un mercato comunitario del gas naturale ⁽¹³⁾,

della diversificazione delle fonti energetiche e della aree di approvvigionamento; lo spostamento verso fonti energetiche a minor impatto ambientale, come appunto il gas naturale e il progressivo sfavore nei confronti del carbone; lo sviluppo di nuove tecnologie, quali il ciclo combinato alimentato a gas, che offre significativi vantaggi in termini di minori investimenti, ridotte emissioni inquinanti e maggiori rendimenti.

⁽¹²⁾ A ciò si aggiunga il ruolo sempre meno significativo degli impianti geotermoelettrici e nucleari termoelettrici.

⁽¹³⁾ Il gas naturale è un idrocarburo in forma gassosa presente, molto spesso insieme al petrolio grezzo, in giacimenti situati a varia profondità. Il gas naturale si differenzia, a seconda del tenore di gas metano contenuto rispetto ad altri componenti, dal propano e butano, spesso miscelati assieme al metano. Il trasporto di gas naturale è assicurato da gasdotti ad alta pressione che si innestano in reti di distribuzione locale a bassa pressione direttamente allacciato alle utenze finali. Oltreché allo stato gassoso, se trattato in maniera opportuna, il gas naturale può essere trasportato allo stato liquido (GNL) in apposite navi

disciplinando con regole comuni l'organizzazione e il funzionamento del settore, la trasmissione, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale ⁽¹⁴⁾, l'accesso al mercato, le modalità di gestione delle reti, nonché i criteri e le procedure applicabili in materia di rilascio delle autorizzazioni: così compiendo un passo decisivo nell'ambito del processo di armonizzazione del settore energetico. Agli Stati Membri è concesso un termine di 2 anni (10 agosto 2000) per il recepimento della Direttiva che porterà a ridisegnare gli assetti organizzativi delle rispettive industrie del gas.

Prima di passare alla individuazione degli obiettivi e dei criteri informativi a cui si ispira la disciplina comunitaria, sembra utile rilevare che l'architettura della Direttiva GN riprende la struttura di base di quella sull'energia elettrica, articolandosi entrambe su due ordini: la fissazione di principi fondamentali a cui le realtà nazionali devono uniformarsi e l'ampio ricorso al principio di sussidiarietà, quest'ultimo necessario al raggiungimento del consenso politico da parte degli Stati membri. Se quindi a questi ultimi è demandato di decidere le modalità di applicazione, la funzione della Direttiva è limitata alla determinazione delle linee guida a cui i sistemi nazionali devono ispirarsi nell'attuazione di una progressiva liberalizzazione del settore rilevante. D'altro canto non può ignorarsi che i vari paesi presentano una notevole differenziazione con riferimento a diversi elementi: esistenza di situazioni di monopolio legale o di fatto; grado di soddisfazione della

metanierre. Cfr. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Indagine Conoscitiva nel Settore del Gas Metano, 9.

⁽¹⁴⁾ Strutturalmente, l'industria di gas naturale costituisce una filiera verticalmente integrata formata di varie fasi: l'approvvigionamento - distinto in produzione ed importazione; il trasporto distinto in trasporto dorsale tramite rete di gasdotti ad alta pressione e trasporto tramite navi metaniere e rigassificazione in appositi terminali per il gas naturale liquefatto; lo stoccaggio suddiviso in stoccaggio operativo, cioè accumulo di gas per la modulazione stagionale della domanda e stoccaggio strategico cioè le riserve di gas per le cadute impreviste dei flussi di importazione o di produzione interna; il vettoriamento soia il trasporto effettuato dall'operatore di rete di gasdotti per conto terzi; la distribuzione primaria ad utenze finali, industriali e termoelettriche, ed intermedie, aziende di distribuzione; nonché la distribuzione finale suddivisa in vendita ad alta/media pressione da parte del trasportatore ai propri clienti finali (aziende distributrici, industrie, produzione termoelettrica) e vendita a bassa pressione effettuata dalle aziende di distribuzione all'utenza civile, terziario, artigianato e piccole industrie. Essa comprende tutte le prestazioni fornite alle utenze finali dell'impresa di erogazione. La filiera ora descritta è preceduta da attività di prospezione, ricerca e coltivazione dei giacimenti upstream.

domanda interna con produzione propria e dipendenza dalle importazioni; suddivisione della domanda per tipologia di consumatori; maturità dell'industria del gas naturale e conseguente copertura del territorio nazionale con reti ad alta pressione.

A questa analogia di struttura se ne aggiunge una seconda di tipo sostanziale: entrambe le direttive, pur essendo ispirate alla liberalizzazione delle attività e all'introduzione di un regime di concorrenza, prevedono una serie di vincoli giustificati dalla particolare importanza strategica rivestita dalle attività energetiche in senso lato, sintetizzate dalla possibilità attribuita agli Stati Membri di imporre alle imprese esercenti obblighi di servizio pubblico.

2.1. Obiettivi

Obiettivo primo della Direttiva è quello di accelerare il processo di armonizzazione volto ad attuare una progressiva liberalizzazione del settore GN e, in ultima istanza, a realizzare un mercato unico e concorrenziale del gas. Il passaggio graduale a questa nuova dimensione sarà caratterizzato da un progressivo incremento dell'efficienza delle prestazioni del sistema GN, da una proporzionale diminuzione dei costi connessi allo svolgimento dei servizi e dei prezzi praticati agli utenti e ai clienti finali, e, per logica conseguenza, dalla maggiore concorrenzialità del metano nei confronti degli altri combustibili. Da rilevare in proposito che, secondo i dati dell'Agenzia internazionale per l'energia, continua a persistere in Europa un problema di costi energetici eccessivi che rischia di penalizzare la competitività del sistema UE sul panorama internazionale. Nel settore chimico, ad esempio, dove si fa largo impiego di GN, l'industria europea sostiene costi energetici superiori del 45% rispetto a quella americana.

Parallelamente, la Direttiva è tesa ad incentivare i meccanismi di aggiustamento tra i diversi livelli qualitativi nazionali sino a raggiungere standard comuni, adeguati, uniformi e comparabili, nonché ad innescare un processo di progressiva modernizzazione, nel rispetto dei diritti del consumatore e della tutela ambientale. Il che dovrebbe introdurre, a livello interno, una maggiore economicità e redditività dei servizi diffusi nel rispetto degli interessi dei consumatori e, a livello internazionale, un miglioramento

tale delle condizioni praticate dal sistema UE da consentire all'industria europea di affrontare a parità di armi la sfida lanciata a livello globale.

Tra i primi risultati dell'interazione tra le differenti misure liberalizzatrici possibili ⁽¹⁵⁾ sono attesi, da un lato, prezzi e tariffe più basse in quanto sempre più allineate agli effettivi costi del servizio e ai prezzi di mercato delle fonti succedanee ⁽¹⁶⁾; dall'altro, una maggiore concorrenzialità del GN nei confronti degli altri combustibili. Al maggiore orientamento del sistema al mercato e alla riduzione dei costi del servizio dovrebbe seguire un progressivo aumento degli investimenti privati, così contribuendo alla crescita economica paneuropea e al rafforzamento dell'industria UE sullo scenario internazionale. Non solo: secondo la logica della direttiva, il crescente grado di sviluppo dei mercati del gas nei principali paesi dovrebbe indurre i governi nazionali ad adottare una politica volta sia a promuovere la concorrenza tra gli operatori o comunque a controllare prezzi e tariffe con metodi idonei ad evitare lo sfruttamento di posizioni dominanti sui mercati; sia ad attuare politiche ambientali basate sulla minore produzione di anidride carbonica del gas naturale rispetto al carbone e ai prodotti petroliferi; sia, infine, ad accelerare un processo di generale e consistente miglioramento delle condizioni competitive delle imprese nazionali sul mercato europeo. Quanto a quest'ultimo aspetto, la Direttiva pone le condizioni per una effettiva apertura dei mercati nazionali agli operatori europei, abbattendo le barriere all'entrata attraverso il riconoscimento di un generalizzato diritto all'accesso alle reti, lo stimolo ad una sempre maggiore interconnessione tra sistemi nazionali e il conseguente aumento della contendibilità dei mercati finora dominati da operatori integrati.

La Direttiva è altresì volta a radicare nei sistemi nazionali una logica di tipo imprenditoriale che, incentivando l'ingresso di capitale privato, agevoli il superamento del modello tradizionale legato allo svolgimento del servizio GN in situazione di monopolio legale o di fatto. Ciò in linea con il generale ripensamento, avviato a livello comunitario, degli assetti istituzionali

⁽¹⁵⁾ Secondo gli studi effettuati dalla Comunità Europea, il settore industriale europeo risulta ancora fortemente penalizzato rispetto all'industria americana per l'eccessivo costo dell'energia. Nel settore chimico, ad esempio, dove si fa largo impiego di GN, l'industria europea avrebbe costi energetici superiori del 45% rispetto a quella americana.

⁽¹⁶⁾ Questa tendenza sarà verosimilmente rafforzata dall'apertura di nuove infrastrutture, tali da creare collegamenti con mercati del gas maggiormente concorrenziali e dallo sviluppo di nuove iniziative di importazione di GNL.

che governano il settore e che sono volti a promuovere, non solo in termini di regimi proprietari, ma anche di struttura e regole di funzionamento del mercato, una trasformazione del contesto istituzionale e economico più favorevole allo sviluppo della libertà d'impresa e al rafforzamento dei meccanismi concorrenziali.

2.2. Principi

Diversi i principi attraverso cui conseguire l'obiettivo principale della creazione di un mercato interno e concorrenziale del GN. Tra questi: l'eliminazione dei monopoli legali nel campo della produzione, degli interscambi commerciali e della realizzazione delle reti di trasporto; la trasparenza delle imprese, mediante la separazione contabile delle loro attività interne alla filiera del gas; il diritto d'accesso alle infrastrutture a rete ed ai servizi accessori per soggetti terzi qualificati da garantirsi attraverso i regimi dell'accesso regolato e/o negoziato; l'apertura omogenea e crescente dei mercati nazionali in termini di libertà di acquisto dei clienti idonei e di simmetrica libertà di vendita delle imprese ⁽¹⁷⁾; l'obbligo di inserire tra i clienti idonei le imprese elettriche, i cogeneratori e le imprese industriali con consumi superiori a certe soglie ⁽¹⁸⁾; la gradualità del processo di apertura nel mercato con la possibilità per gli Stati di derogarvi temporaneamente per l'ammontare dei contratti di acquisto di metano già sottoscritti.

Tutti i principi indicati devono essere attuati nel rispetto di due variabili funzionali: da un lato, le finalità di interesse generale che ogni Stato intenda o meno connettere all'erogazione di metano e di qui l'insieme degli obblighi che ne derivano per le imprese ⁽¹⁹⁾; dall'altro, le specificità di ogni singolo mercato in termini di grado di metanizzazione, di sviluppo atteso dei fabbisogni, di modalità di copertura e di dipendenza dall'estero. Ne deriva per logica conseguenza che solo dal combinato disposto di queste due variabili emergerà il modello organizzativo più adatto - per ogni realtà

⁽¹⁷⁾ A partire da un guard rail del 20-30% dal 10 agosto 2000 per salire ad un 28-38% dal 2005 sino al 33-43% dal 2010.

⁽¹⁸⁾ Pari ai 25 mil.m3/anno (per sito) a scendere entro il 2010 a 5.

⁽¹⁹⁾ Da rilevare come le ragioni di interesse pubblico appena cennate siano destinate a prevalere su quelle di concorrenza nei paesi in cui gli attesi aumenti di fabbisogno di metano si accompagneranno ad una pari o crescente dipendenza degli approvvigionamenti dall'estero.

nazionale - a completare il mercato interno, fatti salvi, ovviamente, gli obblighi di servizio pubblico che possono essere imposti dagli Stati alle imprese del settore di GN ⁽²⁰⁾. Da rilevare che l'obbligo di servizio è considerato in via estensiva fino a ricomprendere il concetto di sicurezza - relativa all'approvvigionamento ⁽²¹⁾- in aggiunta alla regolarità, qualità e prezzo delle forniture nonché alla protezione dell'ambiente ⁽²²⁾⁽²³⁾.

Dovrà necessariamente trattarsi di obblighi chiari, trasparenti, non discriminatori e verificabili, che in ogni caso dovranno essere comunicati alla Commissione: e ciò al fine di accertarne la rispondenza con le disposizioni

(20) Per impresa di gas naturale si intende quella che effettua almeno una delle seguenti funzioni: produzione, trasmissione, distribuzione, fornitura o deposito di gas naturale e/o gas liquefatto e svolge i compiti commerciali, tecnici e/o di manutenzione legati a questa funzione.

(21) Questa può essere realizzata attraverso una programmazione a lungo termine che peraltro abbia cura di tener conto della possibilità che terzi vogliano accedere al sistema.

(22) Dove l'obbligo di servizio pubblico sia riferito alla distribuzione e alla fornitura di gas naturale, questo può comportare il dovere di rifornire particolari categorie di clienti sulla base di tariffe che possono essere regolamentate al fine di garantire pari trattamento. L'imposizione di un simile obbligo con riguardo ad una particolare categoria di clienti tende a suddividere il mercato in due segmenti, l'uno rappresentato dai consumatori serviti, con tariffe regolamentate, dalle imprese sottoposte all'obbligo in questione; l'altro, formato da tutti gli altri clienti.

(23) Le imposizioni di obblighi di servizio pubblico - orientate come sono al perseguimento di obiettivi di interesse generale - possono essere autorizzate se e nella misura in cui i singoli Stati, riconoscendo nell'attività di trasporto di gas un servizio universale, ritengano che la libera concorrenza non sia per se stessa in grado di garantire interessi quali, appunto, la sicurezza degli approvvigionamenti, la protezione del consumatore e quella dell'ambiente. Da rilevare che affinché l'attività di trasporto sia qualificata come servizio universale occorre anzitutto che soddisfi il requisito della indispensabilità del gas naturale quale fonte energetica per il riscaldamento individuale. Il che sembra in molte realtà nazionali difficilmente sostenibile, essendo il gas naturale in rapporto di attuale o potenziale interfuel competition con altre fonti derivate dal petrolio. La letteratura economica ha da tempo riconosciuto che l'efficienza nel settore dei servizi pubblici passa attraverso la promozione di una politica volta a incrementare la concorrenza, avendo riguardo non tanto (o meglio non solo) al numero di operatori del settore quanto piuttosto alla sussistenza di barriere all'entrata, agli accordi esistenti tra le imprese del settore nonché all'elasticità della domanda dei consumatori. Cfr. V. CIOFFO, *Considerazioni in merito al settore del gas metano e al provvedimento n. 5472 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc.2, 1998, p. 199; J. VICKERS, G. YARROW, *Privatization: an Economic Analysis*, Cambridge Mass, MIT Press, 1988.

del Trattato, ed in particolare, con l'art.90, norma che, come noto, impone agli Stati di osservare le regole di concorrenza nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui siano stati riconosciuti diritti speciali ed esclusivi ⁽²⁴⁾. In questo modo, si vuole evitare che le imprese attive nel mercato del gas subiscano discriminazioni., nello svolgimento delle rispettive attività economiche. Il rischio, peraltro, persiste, visto che le imprese gasiere rimangono in grado di rifiutare l'accesso a terzi alle proprie reti nel caso in cui questo stesso possa impedire loro di adempiere gli obblighi di servizio pubblico.

L'eliminazione dei monopoli legali

Si tratta di un principio la cui applicazione pone l'onere della scelta tra varie opzioni possibili, tutte peraltro idonee ad infrangere i monopoli vigenti e ad aprire i mercati nazionali alla concorrenza. In particolare, la Direttiva impone agli Stati di adottare una procedura di aggiudicazione relativa alla costruzione e alla gestione tra le previste e che quelle scelte siano trasparenti in ogni fase e si basino su criteri oggettivi e non discriminatori ⁽²⁵⁾. La concessione di autorizzazioni che rispettino questi parametri garantisce ai nuovi operatori che si affacceranno sui mercati nazionali di costruire liberamente le infrastrutture di rispettiva competenza, così da creare le condizioni per realizzare un mercato interno, il quale, nel rispetto delle differenziazioni nazionali, definisca un sistema integrato ed omogeneo, comparabile ed aperto, salvaguardando, al contempo, l'interesse del consumatore.

Garantendo la trasparenza delle procedure prescelte, gli Stati possono legittimamente rifiutare il rilascio di un'ulteriore autorizzazione per

⁽²⁴⁾ Va sottolineato che, lasciando liberi gli Stati di imporre obblighi di servizio pubblico, la Direttiva mostra di concedere, come già accennato, una larga operatività al principio della sussidiarietà, in ossequio al quale, appunto, gli Stati possono qualificare o meno il servizio in questione come pubblico.

⁽²⁵⁾ In sostanza, quindi la Direttiva si limita a richiedere che vengano fissati criteri e procedure di base che rispettino il sistema nazionale e le norme interne che subordinano la costruzione o gestione degli impianti al rilascio di un'autorizzazione. Condizione essenziale dell'integrazione tra sistemi è che da essa non derivi la limitazione della concorrenza tra le imprese del settore.

costruire/gestire impianti di gas naturale in una determinata zona quando, ad esempio, ivi siano stati costruiti tali sistemi (o se ne proponga la costruzione) o quando la capacità esistente o proposta non sia saturata ⁽²⁶⁾. I motivi del rifiuto devono essere obiettivi, non discriminatori e venire prontamente comunicati al richiedente, a tutela delle cui ragioni gli Stati devono stabilire procedure di ricorso *ad hoc*. In linea generale, il rifiuto è legittimo se opposto allo scopo di garantire lo sviluppo delle zone rifornite di recente o, in generale, per ragioni di efficiente gestione ⁽²⁷⁾. Proteggendo gli investimenti occorsi sino al completo recupero degli stessi, la Comunità intende incentivare l'ingresso di capitali privati anche stranieri all'interno delle singole realtà nazionali.

Al fine di contribuire allo smantellamento dei monopoli nazionali, provvedendo al contempo ad una progressiva armonizzazione tra le discipline nazionali, la Direttiva favorisce lo sviluppo di infrastrutture integrate nel settore del gas naturale, anche attraverso l'imposizione di standard tecnici (per la gestione dei sistemi e delle rispettive linee dirette) obiettivi e trasparenti in grado di assicurare l'interoperabilità tra i sistemi. In particolare, devono essere previste norme *ad hoc* volte a determinare i requisiti minimi di progettazione tecnica e di funzionamento per la connessione al sistema degli impianti di gas naturale liquefatto, di quelli di stoccaggio, dei sistemi di trasporto o di distribuzione e delle linee dirette. La Direttiva prevede l'attivazione di una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche ⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Nella segnalazione al Governo N. 129/97, l'Autorità per l'energia ha espresso l'opportunità di limitare l'applicabilità di questa previsione al solo caso di capacità non saturata della fase distributiva.

⁽²⁷⁾ Va peraltro precisato che l'opposizione di un rifiuto rappresenta l'eccezione e non certo la regola, giacché in linea generale si ritiene che non possano essere poste limitazioni alla costruzione di nuovi gasdotti, compatibilmente con la salvaguardia dell'ambiente: e ciò ovviamente al fine di non ostacolare l'apertura del mercato.

⁽²⁸⁾ Il rispetto delle differenze tra sistemi nazionali che emerge nelle previsioni ora richiamate rappresenta una tappa obbligata, essendo il progressivo avvicinamento tra le diverse legislazioni frutto di un lento e graduale cammino. Cionondimeno, occorre tener presente che eventuali deroghe concesse in ragione della specificità delle singole realtà nazionali devono necessariamente avere un carattere temporaneo, rischiandosi altrimenti un pregiudizio al funzionamento del mercato comune. In altri termini, i sistemi nazionali vanno apprezzati nella loro unicità non per perpetrare le caratteristiche tipiche che li caratterizzano quanto per individuarne gli aspetti che più degli altri rappresentano un ostacolo al

Nell'ottica della realizzazione del principio, alle imprese di trasporto⁽²⁹⁾, stoccaggio⁽³⁰⁾, fornitura e distribuzione di gas è fatto obbligo di gestire, garantire e sviluppare a condizioni economiche le rispettive attività nonché realizzare impianti sicuri, affidabili ed efficienti, nel rispetto dell'ambiente⁽³¹⁾. Alle stesse imprese è altresì imposto di mantenere il segreto sulle informazioni commercialmente sensibili acquisite nel corso dello svolgimento delle rispettive attività, senza mai abusare di quelle di natura strategica ottenute da terzi nel fornire o negoziare l'accesso al sistema. Peraltro, la predetta imposizione non opera in maniera assoluta nei confronti delle imprese di fornitura e distribuzione, dovendo queste fornire ogni informazione utile a garantire che il trasporto di gas avvenga in maniera compatibile con il funzionamento del sistema interconnesso.

La trasparenza delle imprese, mediante la separazione contabile delle loro attività interne alla filiera del gas.

Al fine di garantire la separazione e trasparenza della contabilità, così scongiurando il rischio di sovvenzioni incrociate e distorsioni della concorrenza, gli Stati membri o le Autorità competenti hanno diritto, nello svolgimento delle rispettive funzioni, di accedere alla contabilità delle imprese di gas naturale. Nella prospettiva di un buon funzionamento del servizio del gas, infatti, agli Stati e alle Autorità preposte deve essere

perfezionamento del mercato interno. Così, ad esempio, sempre rispettando la fisionomia dei mercati nazionali, la Direttiva prevede una serie di norme volte a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità dei sistemi attraverso procedure di informazione e la previsione di regole tecniche comuni.

⁽²⁹⁾ La fase del trasporto comprende l'attività di veicolamento di gas naturale attraverso la rete dei gasdotti ad alta pressione dai paesi produttori, dai giacimenti di produzione nazionale o dai campi di stoccaggio sino all'imbocco delle reti di distribuzione a cui le varie utenze finali sono allacciate.

⁽³⁰⁾ Lo stoccaggio in depositi che sono costituiti prevalentemente da giacimenti esausti permette all'operatore attivo nel trasporto ad alta pressione di modulare l'offerta di gas naturale in modo da poterne sopportare l'elevata stagionalità nei consumi e la regolarità nella fornitura.

⁽³¹⁾ Queste imprese non devono operare discriminazioni tra gli utenti del sistema, né a favore delle imprese collegate. Al fine di garantire la progressiva realizzazione del mercato interno, le imprese in questione devono altresì garantire che il servizio di trasporto e di stoccaggio avvenga in maniera compatibile con il funzionamento del sistema interconnesso.

assicurata l'acquisizione delle informazioni utili a verificare i costi delle diverse attività svolte dalle imprese gasiere e ad accertare i requisiti relativi alle attività economiche che si svolgono sia in concorrenza che in regime regolamentato. Ciò anche al fine di consentire che in caso di controversie il ricorrente possa rappresentare la propria posizione di fronte alla competente Autorità nazionale. Agli Stati viene d'altronde imposto un obbligo di riservatezza relativo a queste informazioni, come a tutte quelle commercialmente sensibili. Per contro, nessun obbligo di trasparenza incombe sulle imprese nei confronti dei terzi o dei concorrenti, i quali possono accedere esclusivamente ai dati contabili aggregati ⁽³²⁾.

La trasparenza della contabilità va garantita attraverso la redazione, revisione e pubblicazione dei conti annuali secondo le norme di diritto interno sui conti annuali delle società di capitale. Quanto alle società che per diritto interno non sono tenute alla pubblicazione dei conti annuali, la Direttiva prevede che sia tenuta a disposizione del pubblico una copia degli stessi conti. Sempre a tutela della separazione e della trasparenza, ed in particolare, al fine di evitare discriminazioni e sovvenzioni incrociate ed altre distorsioni della concorrenza, le imprese integrate devono tenere conti separati per ciascuna attività. Questo perché la Direttiva prevede la separazione delle attività di trasporto, distribuzione e deposito. Quel che invece rimane dubbio è se l'obbligo di separazione contabile sia esteso anche alla fase di produzione e alle attività non-gas, indipendentemente dal fatto che queste vengano esercitate con diritto di esclusiva ⁽³³⁾. La Direttiva, del resto, non parla esplicitamente di separazione gestionale o proprietaria, lasciando nel dubbio gli Stati membri.

Il diritto d'accesso alle infrastrutture a rete ed ai servizi accessori

⁽³²⁾ Questa limitazione agli obblighi di trasparenza è frutto delle pressioni dei paesi importatori, interessati a che i propri fornitori non fossero posti in condizione di utilizzare informazioni sensibili, quali l'ammontare dei costi di trasporto e di stoccaggio.

⁽³³⁾ Se così non fosse, la tutela dei clienti che non fruiscono della liberalizzazione dell'accesso alla rete sarebbe indebolita, qualora, appunto, si esentassero le imprese integrate dall'obbligo di presentare contabilità separate per le attività di produzione di gas naturale, fatti salvi gli obblighi di riservatezza relativi alle informazioni di rilevanza commerciale.

La Direttiva riconosce l'accesso al sistema come diritto in grado innanzitutto di favorire la libertà di scelta del fornitore da parte dei consumatori e l'entrata di nuovi operatori sul mercato; quindi, in ultima istanza, di creare un mercato europeo al cui interno il gas naturale circoli liberamente attraverso un sistema di reti transnazionali il più possibile interconnesso ⁽³⁴⁾. Ovviamente, per facilitare il raggiungimento di tale obiettivo, occorre tener conto della diversità di strutture e della specificità dei sistemi negli Stati membri, autorizzando procedure differenti per l'accesso al sistema da gestire secondo criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori. In particolare, la Direttiva prevede che l'accesso dei terzi alla rete (ATR) possa essere negoziato tra le parti o regolamentato. In entrambe queste varianti sussiste un diritto di accesso diretto alla rete e il corrispondente obbligo per la rete di trasportare il GN.

Nell'un caso, gli Stati adottano le misure necessarie affinché le imprese di gas naturale e i clienti idonei - quelli cioè ai quali venga conferita la capacità di stipulare contratti di fornitura di gas, sulla base di un principio di accesso ai terzi alle reti esistenti - possano negoziare, appunto, l'accesso al sistema al fine di concludere tra loro contratti di fornitura sulla base della libera contrattazione nel rispetto del principio di buona fede. Alle imprese di gas corre l'obbligo di pubblicare su base annuale le principali condizioni commerciali per l'utilizzo del sistema, come i costi di interconnessione. Questi risultano dai termini economici dei contratti di vettoriamento.

Nell'altro caso, gli Stati adottano le misure necessarie per conferire un diritto di accesso al sistema (che quindi non deve essere rinegoziato volta per volta) sulla base di tariffe prefissate e pubblicate e/o di termini e obblighi per l'utilizzo del sistema. Ciò da un lato consente un maggior controllo dell'uso della rete da parte delle Autorità competenti nonché la stessa fissazione delle tariffe di vettoriamento; dall'altro garantisce almeno a livello tendenziale, il pari trattamento dei clienti interessati, venendo tutti questi ad acquisire il diritto di accedere al sistema interconnesso di proprietà delle imprese che trasportano gas naturale, cui corrisponde un simmetrico obbligo di concedere l'accesso sulla base, appunto, di tariffe regolamentate. Optando

⁽³⁴⁾ In questo modo si vengono a creare le condizioni necessarie affinché l'accesso diventi sempre più aperto, portando ad un livello sufficiente e comparabile di apertura tra i vari paesi. Inoltre, realizzando l'apertura in questi termini non vengono determinate inutili squilibri concorrenziali tra le imprese nei vari Stati membri.

per questo sistema, il diritto di accesso per i clienti idonei può essere conferito anche attraverso contratti di fornitura con imprese di gas naturale concorrenti diverse dal gestore del sistema.

La Direttiva stabilisce che l'accesso al sistema deve essere consentito a chiunque ne faccia richiesta e che le parti devono negoziare in buona fede il suddetto accesso, senza che nessuna di esse sfrutti illegittimamente il potere negoziale di cui dispone per ostacolare il buon esito delle trattative. A tutela dei contraenti deboli, gli Stati devono approntare meccanismi adeguati per la disciplina, il controllo e la trasparenza dell'accesso: ciò al fine di evitare pratiche abusive a danno dei consumatori.

L'accesso può essere rifiutato se i richiedenti non dispongono della capacità necessaria o se l'accesso al sistema impedirebbe alle imprese di gas naturale di adempiere gli obblighi di servizio pubblico. In tal caso, gli Stati possono adottare le misure necessarie per garantire che le imprese di gas naturale o il cliente potenziale disposto a sostenerne il costo provvedano ad apportare miglioramenti economicamente giustificabili. Il rifiuto all'accesso è ammesso anche allorché i richiedenti versino in gravi difficoltà economiche e finanziarie. Le controversie sulle trattative per l'accesso e sull'eventuale rifiuto dovrebbero essere regolate da Autorità indipendenti designate dagli Stati membri.

Clients idonei o eligibili

Secondo l'art.18, gli Stati specificano i clienti idonei e pubblicano ogni anno i criteri per la definizione dei clienti idonei. Le soglie minime di liberalizzazione del mercato, a favore dei clienti idonei sono espressamente indicate nel 20% all'entrata in vigore della Direttiva, al 28% dopo 5 anni, al 33% dopo 10 anni ⁽³⁵⁾.

Da rilevare che la Direttiva si limita ad enunciare le condizioni minime di apertura del mercato, sicché è rimessa alla volontà degli Stati la

⁽³⁵⁾ Partendo da un livello minimo di apertura del mercato pari al 20%, questo meccanismo di individuazione dei clienti idonei consente di raggiungere, nell'arco di dieci anni dall'entrata in vigore della Direttiva, una apertura del mercato massima del 43%, considerato che l'apertura omogenea e crescente dei mercati nazionali parte da un guard rail del 20-30% dal 10 agosto 2000 per salire ad un 28-38% dal 2005 sino al 33-43% dal 2010.

decisione di andare oltre le soglie indicate dall'Unione, tenuto conto non solo delle reali condizioni di mercato nazionali, ma anche delle ragioni politiche, istituzionali ed industriali relative ai nuovi assetti di mercato che si intendono creare. Ciò nel rispetto di un'ottica di riferimento assai diversa da quella del passato e destinata a mutare sempre più rapidamente in concomitanza con il consolidarsi del progetto di integrazione a livello europeo.

Con riferimento alle caratteristiche soggettive dei futuri clienti elegibili, ossia dei soggetti titolati ad acquistare liberamente il gas da chi ritengono più opportuno, gli Stati membri specificano ogni anno i criteri per la loro definizione. Tra tali categorie devono rientrare almeno le utenze termoelettriche (impianti a gas per la produzione di energia elettrica), a prescindere dal livello del loro consumo annuale e i clienti finali con livelli di consumo superiore a 25 milioni di metri cubo l'anno su una base di consumo per località. Tra i clienti idonei non sono incluse le aziende di distribuzione del GN, ma la Direttiva lascia la discrezionalità di un loro inserimento agli Stati membri. Ecco allora che così procedendo, si realizza una graduale apertura del mercato del gas naturale, caratterizzata da un numero crescente nel tempo di clienti idonei ai quali viene riconosciuta la capacità legale di acquistare gas naturale sul mercato concorrenziale.

I clienti idonei vanno riforniti mediante linea diretta dalle imprese di gas naturale stabilite nel loro territorio, anche attraverso la costruzione di nuove linee. Se per la costruzione e gestione di queste è richiesta un'autorizzazione, spetta allo Stato stabilirne i criteri per il rilascio. Deve trattarsi ovviamente di criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori. Ai clienti idonei va garantito l'accesso equo ed aperto alle reti di gasdotti upstream ⁽³⁶⁾, salvo sussistano incompatibilità tecniche o problemi suscettibili di pregiudicare l'efficiente coltivazione di idrocarburi o motivate ragioni legate alle legittime esigenze del gestore o infine sussista la necessità di applicare leggi nazionali ai fini dell'autorizzazione di attività di coltivazioni o sviluppo upstream. Rispettando questi parametri, la Comunità auspica una progressiva apertura del mercato alla concorrenza - apertura che peraltro tiene conto della sicurezza e della regolarità delle forniture, della capacità

(36) Inclusi gli impianti che forniscono servizi tecnici connessi a tale accesso (eccezione fatta per le parti di tali reti che sono utilizzati per le attività locali di produzione e sono situati nell'area di giacimento in cui viene prodotto il gas).

esistente o che può ragionevolmente essere disponibile e della protezione dell'ambiente.

Contemperando l'esigenza di garantire il più ampio ed equilibrato accesso al mercato con il principio di sussidiarietà più volte richiamato, gli Stati rimangono liberi di decidere se imporre o meno alle imprese di distribuzione e di fornitura l'obbligo di rifornire i clienti con sede in una certa zona ovvero di una certa categoria. Gli Stati rimangono altresì liberi di decidere se regolamentare le tariffe per le medesime imprese, nel rispetto del principio della parità di trattamento tra i clienti interessati. Ecco allora che i contratti conclusi con i suddetti clienti di un altro Stato non possono essere vietati se il cliente considerato risulta idoneo in entrambi i sistemi interessati. Per converso, laddove i contratti di fornitura siano rifiutati sulla base del fatto che il cliente è ritenuto idoneo solo in uno dei due sistemi, la Commissione può obbligare la parte che rifiuta la fornitura ad effettuarla e ciò su richiesta dello Stato membro su cui si trova il cliente interessato. In entrambe le circostanze, l'obiettivo perseguito consiste nell'evitare squilibri nell'apertura dei mercati.

Secondo la Direttiva, quindi, l'individuazione dei clienti idonei da parte degli Stati è condizione necessaria ma non sufficiente ad assicurare l'apertura del mercato. Occorre, infatti, che le modalità di accesso al mercato siano tali da garantire il transito del gas naturale liberamente acquistato dai clienti sulle reti esistenti sino al punto di consumo finale. Dall'integrazione delle norme relative l'una all'individuazione di clienti idonei e l'altra alle modalità di libero accesso alle reti esistenti si possono realizzare, ad avviso della Comunità, le condizioni necessarie per assicurare la effettiva apertura del mercato e per sviluppare nei vari mercati dell'Unione una situazione di "gas to gas competition", in cui una pluralità di soggetti attivi nel settore dell'approvvigionamento di gas naturale sia in grado di offrire gas agli utenti primari di ogni singola area, quali le aziende di distribuzione, le industrie e le utenze termoelettriche. Ecco allora che la specificazione dei clienti idonei, per un verso, e l'accesso ai terzi al sistema interconnesso, per l'altro, rappresentano i due pilastri su cui si poggia l'intero processo di liberalizzazione del mercato europeo del gas ⁽³⁷⁾. Ovviamente, la reale

⁽³⁷⁾ Effetto importante che ne risulta è la scomparsa del nesso esistente tra proprietà della rete di trasporto e fornitura del gas, essendo il proprietario della rete e il fornitore soggetti diversi.

ampiezza del processo di apertura dei mercati nazionali della fornitura di gas naturale ai clienti idonei è determinato dall'entità dei costi di interconnessione che il cliente idoneo dovrà sostenere per vedersi veicolare il gas sulle reti esistenti. Laddove uno Stato opti per l'accesso negoziato, i costi di interconnessione, come già cennato, saranno definiti dai termini economici dei contratti di vettoriamento. Viceversa, l'accesso regolamentato alla rete implicherà un diritto generalizzato dei clienti idonei di accedere al sistema interconnesso di proprietà delle imprese che trasportano gas naturale a cui corrisponde un simmetrico obbligo di concedere l'accesso sulla base di tariffe regolamentate.

Deroghe e misure di salvaguardia

La Comunità autorizza l'adozione di misure di salvaguardia in caso di improvvise crisi sul mercato dell'energia o nel caso in cui venga minacciata l'integrità fisica o la sicurezza delle persone, delle apparecchiature o degli impianti o, infine, l'integrità del sistema. Deve peraltro trattarsi di misure strettamente necessarie e funzionali al superamento dell'impasse. Interessante è notare che in tali circostanze lo Stato deve comunicare senza indugio agli altri Stati e alla Commissione le misure che si intendono adottare. Queste possono essere modificate o abrogate dall'Istituzione comunitaria allorché provochino ingiustificate distorsioni della concorrenza e incidano negativamente sugli scambi intracomunitari in misura incompatibile con l'interesse comune.

Deroghe al sistema così come sin qui delineato vengono previste per il caso in cui un'impresa di gas naturale sia o rischi di versare in gravi difficoltà economiche a motivo dei suoi obblighi take-or-pay⁽³⁸⁾, sempre che dette deroghe non compromettano la liberalizzazione del settore, che siano limitate nel tempo e nella portata e che siano concesse in modo trasparente nonché sotto il controllo della Commissione. Tale procedura si articola in una richiesta da parte dell'impresa gasiera, prima o dopo l'opposizione del rifiuto, di una deroga all'accesso allo Stato membro. Se lo Stato concede la

(38) Detta clausola è generalmente inserita nei contratti di importazione di gas naturale e impegna l'importatore a garantire al rifornitore ricavi pari al 70%-95% del valore globale del contratto indipendentemente dai volumi prelevati.

deroga, che deve essere in ogni caso temporanea, è prevista un'ulteriore pronuncia della Commissione che terrà conto della congruità dei criteri cui deve attenersi lo Stato nel suo processo decisionale. Si tratta di una procedura prevista per i contratti di acquisto stipulati prima dell'entrata in vigore della Direttiva. Nulla invece viene detto in merito ai nuovi contratti o per il rinnovo di quelli esistenti, per i quali c'è solo un riferimento alla prudenza con cui dovrebbero essere conclusi. Prudenza che potrebbe passare attraverso clausole di ritiro gas meno rigide ovvero la definizione di contratti di minor durata. Certo è che questi accorgimenti si scontrerebbero con legittime ragioni economiche allorché avessero ad oggetto nuovi contratti di gas provenienti da nuovi giacimenti: in questa eventualità, infatti, l'obbligo di effettuare regolari ritiri per grossi volumi potrebbe incidere sulla stessa fattibilità finanziaria dell'investimento.

Altre ipotesi derogatorie vengono ammesse in riferimento ai mercati e agli investimenti in zone che non hanno ancora raggiunto uno stadio sviluppato. In questi casi, la Commissione svolge un ruolo importante nella loro concessione, a garanzia, in particolare, della trasparenza e dell'uniformità delle stesse.

In aggiunta a quelle ora indicate, la Direttiva prevede una serie di deroghe, relative ai casi in cui uno Stato membro non sia collegato direttamente al sistema interconnesso e si approvvigioni da un solo fornitore esterno, o costituisca un mercato emergente ⁽³⁹⁾ e che, a seguito dell'entrata in vigore della Direttiva, incorra in seri problemi non riguardanti i contratti take-or-pay, o incontri difficoltà relative allo sviluppo dell'infrastruttura di trasporto, o per esigenze relative alla necessità di investimenti in infrastrutture, alle prospettive di ammortamento degli investimenti necessari, alle dimensioni e al grado di sviluppo del sistema del gas, alle prospettive del mercato del GN in questione e ai fattori socioeconomici e geografici connessi. In questi ultimi casi, la deroga è concessa soltanto se in quella zona non è stata stabilita alcuna infrastruttura di gas o lo è stata per almeno dieci anni.

⁽³⁹⁾ Nella terminologia della Commissione per mercato emergente si intende quello in cui la prima attività di sfruttamento commerciale di gas acquistato a mezzo di contratti di lunga durata risale a non più di dieci anni fa.

3. Conclusioni

A conclusione della ricognizione della normativa dell'Unione Europea sul GN, vale la pena segnalare che la Direttiva di liberalizzazione si presenta come il risultato di una mediazione tra gli Stati importatori più conservatori (tra i quali primeggiano Francia e Italia), che hanno spinto per estese deroghe al principio dell'accesso ai terzi sul sistema nazionale e gli Stati più avanzati nella deregolamentazione del mercato (come Olanda e Regno Unito), che, in quanto autosufficienti ed esportatori di gas, erano interessati invece ad ampliare il loro raggio d'azione nel settore. Da tale compromesso è derivata l'enunciazione incerta di alcune regole della Direttiva, come quella che richiede prudenza nella conclusione di nuovi contratti pluriennali di acquisto gas con clausola take-or-pay; o l'estensione del concetto di possibile servizio pubblico che lo Stato può imporre alle imprese gasiere fino a comprendere la sicurezza degli approvvigionamenti; o le ampie deroghe che le imprese del gas possono chiedere allo Stato membro per impedire l'accesso in rete a terzi, deroghe che peraltro risultano bilanciate dal fatto di essere temporanee e soggette all'approvazione della Commissione europea. In ogni caso è fatto salvo il principio della gradualità nell'adattamento normativo dei singoli Stati ed è esplicitamente previsto che la Commissione presenti al Parlamento e al Consiglio una relazione di verifica sull'applicazione della Direttiva.

Nell'adottare una posizione che non scontentasse alcun paese, la Direttiva ha lasciato scoperto un punto cruciale: la sicurezza energetica dell'intero continente, la quale, non appena verrà realizzato l'obiettivo di un mercato comune europeo dell'energia, dovrebbe essere garantito a livello di Unione europea. Se infatti, con la Direttiva, è stato avviato un processo che renderà il gas naturale una risorsa sempre più contendibile sul mercato (al pari di altre con un minore impatto degli aspetti strategici che sono stati finora legati tradizionalmente all'approvvigionamento di gas), tuttavia gli scenari internazionali dipenderanno in larga misura dalla risposta dell'offerta. In particolare, laddove l'offerta internazionale si dimostrerà adeguata a fronteggiare la crescita di fabbisogni di importazione in Europa, i prezzi del metano in un mercato del compratore potranno risentire positivamente dell'entrata di nuovi acquirenti. Per contro, se lo sviluppo dell'offerta non si dimostrerà adeguato (complice l'attuale basso livello dei prezzi del petrolio, a cui quello del gas resta ancorato), la frammentazione della domanda primaria

in un mercato del venditore produrrà effetti di segno opposto. Gli scenari internazionali dipenderanno altresì dai comportamenti strategici che i venditori di metano assumeranno per rafforzare il loro già forte coordinamento oligopolistico. Ecco allora che il riferimento esclusivo alla concorrenza sul mercato interno rischia di frustrare gli obiettivi della Direttiva nella misura in cui se non si terranno in dovuto conto le condizioni di quasi monopolio che vanno consolidandosi sul mercato esterno da cui evidentemente il primo dipende.

Pertanto, la strada per l'effettiva liberalizzazione del settore energia non può che passare attraverso la attenta valutazione dei problemi legati all'approvvigionamento da fonti esterne, posto che se è vero che le utenze guardano al sistema GN come ad un servizio, cionondimeno esso costituisce, a monte, una materia energetica primaria richiesta in competizione dagli Stati importatori in un mercato oligopolistico. Un dato può rendere più concreto il discorso: le riserve di GN in Europa occidentale, concentrate in massima parte in Olanda e Norvegia, costituiscono soltanto il 3.8% delle riserve mondiali. La stessa UE ha messo in evidenza come il continente europeo nel suo complesso si trovi in condizioni più vulnerabili rispetto ad altre aree geografiche: la dipendenza da fonti energetiche esterne è prevista aumentare per il GN dall'attuale 40% al 70% nel 2020 e per il petrolio dal 70% al 90%.

Nonostante la Direttiva non abbia fornito risposta ad ogni problematica connessa al settore energia, la stessa segna un passo importante verso la costituzione di un mercato dell'energia omogeneo ed integrato. E ciò si evince dal fatto che essa non si limita a promuovere un sistema europeo del GN, ma arriva a stabilire un principio di comparabilità tra le misure di apertura adottate all'interno degli Stati membri. In questo senso, la Direttiva costituisce l'occasione per la liberalizzazione del settore del gas in tempi brevi e certi, con l'obiettivo di stimolare l'efficienza e la modernizzazione, nel rispetto dei diritti del consumatore e della tutela ambientale. Il processo in atto offre altresì l'opportunità di realizzare un sistema energetico sempre più orientato al mercato, in cui la riduzione dei costi del servizio e l'aumento degli investimenti possono contribuire alla crescita economica europea. In proposito, la definizione di un chiaro assetto regolamentare e lo sviluppo del settore energetico ampiamente inteso, secondo una logica imprenditoriale, è certamente funzionale alla eliminazione dei monopoli legali o di fatto presenti a livello nazionale. Da rilevare, tra l'altro, che nei paesi dove resistono i monopoli verticalmente integrati, l'introduzione della Direttiva

condurrà ad una parziale disintegrazione degli stessi, essendo le società di trasporto monopoliste della rete sottoposte all'obbligo di lasciar passare (o di dover negoziare l'accesso) il gas di terzi sulle proprie infrastrutture ⁽⁴⁰⁾.

La Direttiva quindi è destinata ad assumere una notevole importanza nella regolamentazione della materia a livello europeo anche se, nell'ambito di una disciplina generale dalla stessa tracciata, gli Stati membri rimangono liberi di scegliere come proseguire in concreto il completamento del suddetto mercato: ciò, lo si ripete, in omaggio al principio di sussidiarietà, la cui applicazione permette di tener conto delle differenti strutture dei mercati nazionali ⁽⁴¹⁾ e di consentire il flessibile, graduale ed ordinato passaggio ad un mercato unico e come tale privo di frontiere interne ⁽⁴²⁾. È evidente ad esempio, che paesi fortemente dipendenti dalle importazioni per il proprio approvvigionamento di GN avranno maggiore interesse a preservare la sicurezza e la stabilità delle forniture piuttosto che la molteplicità delle fonti di offerta. Allo stesso modo, è probabile che l'attività di realizzazione di nuove reti di gasdotti da parte di società di trasporto possa essere disincentivato dall'esistenza di un obbligo di passaggio del gas da parte dei terzi, essendo un'attività che si caratterizza per l'elevatezza dei costi fissi associati ad una redditività assai differita nel tempo. Si tratta di elementi che eserciteranno una influenza sostanziale sulle modalità con cui le posizioni comuni promosse dalla Direttiva verranno attuate a livello nazionale. È quindi molto difficile prevedere quale sarà l'effettivo impatto dell'introduzione di forma di concorrenza tramite le misure contenute nella Direttiva sui singoli mercati europei. Le specificità appena menzionate giocheranno sicuramente un ruolo fondamentale, così che il probabile

⁽⁴⁰⁾ Unico limite a questa forma di accesso ai terzi alle reti europee di gasdotti sarà il livello dei consumi di gas.

⁽⁴¹⁾ Differenze di sviluppo che dipendono sia dalla diversa consistenza delle riserve che dalla composizione delle riserve naturali energetiche delle singole realtà nazionali.

⁽⁴²⁾ Come noto, a norma dell'art.7 A del trattato, il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. A norma dell'art.7C occorre altresì tener conto di differenze di sviluppo di talune economie, ma che eventuali deroghe debbono avere carattere temporaneo ed arrecare meno perturbazioni possibili al funzionamento del mercato comune. Va peraltro precisato che solo da un uso corretto ed omogeneo di tale libertà si evita il rischio di vanificare l'obiettivo della creazione di una effettiva armonizzazione tra le regole di funzionamento dei vari mercati locali.

risultato sarà la creazione di una serie di situazioni diversificate le une dalle altre.

Qualunque sia la scelta fatta propria dagli Stati, in ogni caso si annuncia il passaggio da una regolamentazione giustificata da interessi nazionali (che fino ad oggi discriminava pregiudizialmente gli stessi operatori europei oltre a restringere gli spazi di concorrenza di altri operatori interni) ad un'ottica di regolamentazione europea orientata al mercato. Ora, è chiaro che il passaggio da un orizzonte di riferimento nazionale a forte connotazione protezionistica ad uno comunitario di mercato è delicato non solo perché andrà ad incidere su assetti già consolidati del settore del gas, ma anche perché potrà determinare incertezze sui nuovi assetti che potranno scaturirne per il timore che vengano meno quelle garanzie di sicurezza e regolarità tradizionalmente associate alle forniture di GN. L'approccio comunitario di accesso ai terzi della rete (principio del common carrier) indica chiaramente un mutamento di filosofia regolativa del mercato, le cui applicazioni concrete spetteranno invece agli Stati membri. In sostanza dove prevarranno preoccupazioni di tipo concorrenziale, l'accesso sarà tendenzialmente regolamentato; dove invece prevarranno considerazioni di sicurezza, l'accesso sarà più verosimilmente negoziato.

In ogni caso, verrà valutato compiutamente l'insieme dei fattori da cui discende l'efficienza globale dei sistemi metaniferi nazionali. Ciò tenendo conto dell'interezza della sua catena del valore, della sua complessità strutturale e dei fattori da cui dipendono livelli e struttura dei costi. Solo avendo presente queste determinanti lungo l'intera catena del valore, infatti, è possibile accrescere l'efficienza del sistema gas in senso globale; per contro, intervenendo solo su alcuni aspetti, trascurandone altri ad esso collegati, non è escluso che si arrivi a neutralizzare l'effetto complessivo promosso a livello comunitario se non addirittura a realizzare dei risultati controproducenti. Ecco allora che la Direttiva suggerisce una politica di riforma ad ampio spettro che sappia agire sull'intera filiera del GN, intervenendo su ogni ragione di inefficienza.

Valeria Falce