

AS511 - INDIRIZZI E CRITERI PER LA CLASSIFICAZIONE DELLE RETI REGIONALI DI TRASPORTO E PER L'ALLACCIAMENTO DIRETTO DI CLIENTI FINALI ALLE STESSE RETI

Roma, 2 aprile 2009

Ministro dello Sviluppo Economico

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con la presente segnalazione, resa ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende evidenziare la situazione distorsiva della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato derivante da alcune disposizioni normative contenute nel Decreto Ministeriale delle Attività Produttive del 29 settembre 2005, recante *“Indirizzi e criteri per la classificazione delle reti regionali di trasporto e per l'allacciamento diretto di clienti finali alle stesse reti”*, con il quale si è ritenuto necessario stabilire, in via transitoria, i criteri che consentono univocamente di individuare le reti di trasporto di gas naturale, distinguendole dalle reti di distribuzione, nonché le modalità di allacciamento dei clienti alle reti di trasporto regionali.

Il Decreto Ministeriale rileva, nelle premesse, che gli articoli 8, 16, 24 e 25 del Decreto Legislativo n.164/2000¹ hanno introdotto un'innovazione rispetto alla normativa precedente, in quanto attribuiscono il diritto al cliente finale di ottenere direttamente l'accesso alla rete, anche di trasporto, tramite l'allacciamento, qualora sia in grado di sopportare gli oneri corrispondenti; e che pertanto la precedente prerogativa di esclusività delle concessioni di distribuzione di gas naturale deve essere riconsiderata alla luce di tale innovazione. Tuttavia, il Decreto Ministeriale introduce poi, all'art. 3, limitazioni all'allacciamento alle reti di trasporto regionale per i clienti finali diversi da quelli civili, che sono obbligati a rimanere vincolati al distributore locale o comunque ad allacciarsi a quest'ultimo, tranne nei casi in cui dimostrino che questo non è in grado di soddisfare le loro necessità relative alla pressione e/o portata del gas naturale².

¹ D.lgs del 23 maggio 2000 n. 164, *Attuazione della Direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'art. 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144.*

² In particolare, l'art. 3 del Decreto Ministeriale stabilisce che i clienti finali diversi da quelli civili hanno diritto di richiedere l'allacciamento diretto ad una rete di trasporto regionale nei seguenti casi:

- a) nuovi clienti aventi particolari necessità tecniche di fornitura, segnatamente per quanto concerne la pressione e/o la portata di gas naturale, non soddisfacenti da parte dell'impresa di distribuzione;
- b) clienti già serviti dalla rete di distribuzione, le cui nuove necessità di fornitura per intervenute nuove esigenze, con particolare riferimento alla pressione e/o alla portata di gas, non possono essere più soddisfatte dall'impresa di distribuzione;
- c) nuovi clienti ai quali l'impresa di distribuzione ha rifiutato l'accesso in quanto le opere di allacciamento non risultano tecnicamente ed economicamente realizzabili in base ai criteri stabiliti dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

L'Autorità osserva che l'art. 3 del Decreto Ministeriale, precludendo ai clienti finali diversi da quelli civili la possibilità di scegliere liberamente a quale rete allacciarsi, si pone in contrasto con uno dei fondamenti della liberalizzazione del settore, il principio del libero accesso alle infrastrutture di rete in modo imparziale, neutrale e a parità di condizioni, principio che trova la sua articolazione fondamentale nell'art. 24 del Decreto Legislativo n. 164/00 il quale sancisce, in particolare, l'obbligo di contrarre in capo al soggetto esercente un'attività di gestione di un'infrastruttura essenziale (trasporto, distribuzione, stoccaggio, rigassificazione) nei confronti degli utenti che ne facciano richiesta (comma 1), la tassatività delle ipotesi legittime di rifiuto (comma 2), consistenti nella mancanza di capacità e nell'impossibilità di svolgere gli obblighi di servizio pubblico, e l'obbligo di motivazione del rifiuto (comma 3)³. Tanto che l'art. 25, comma 1, stabilisce poi che l'accesso non può essere rifiutato ove il cliente sostenga il costo delle opere necessarie per ovviare alla mancanza di capacità o di connessione.

Rileva, altresì, la disposizione di cui all'art. 8, comma 2, del medesimo Decreto Legislativo, a norma della quale le imprese che svolgono attività di trasporto e dispacciamento sono tenute ad allacciare alla propria rete gli utenti che ne facciano richiesta, stabilendo come unici limiti la mancanza di capacità tecnica del sistema e l'irrealizzabilità dal punto di vista tecnico ed economico delle opere necessarie all'allacciamento, circostanze eventualmente valutabili dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) (comma 3).

Pertanto, la normativa vigente pone come principio cardine il libero accesso alle infrastrutture di rete, principio comprimibile e derogabile dalle imprese del gas solo in presenza di specifiche e dimostrate esigenze di carattere tecnico riconducibili al sistema o all'impianto.

Di contro, il Decreto Ministeriale del 29 settembre 2005, disciplinando le ipotesi che danno diritto all'allacciamento a reti di trasporto regionali, pone, nella sostanza, come principio generale il divieto di allacciamento per i clienti finali diversi da quelli civili, principio derogabile solo in presenza di specifiche e dimostrate esigenze di carattere tecnico, riconducibili ai clienti e non soddisfacenti dalle imprese di distribuzione locale.

L'introduzione ad opera del Decreto Ministeriale delle limitazioni sopra evidenziate rappresenta, di riflesso, una dilatazione di quelle specifiche ipotesi di rifiuto a contrarre previste dal Decreto

L'ultimo comma dell'art. 3 specifica poi che, ad eccezione di quanto stabilito al comma 2, lettera b), non può essere richiesto l'allacciamento alla rete di trasporto regionale da clienti finali già allacciati a reti di distribuzione e che quindi hanno già accesso al sistema, sia in quanto per essi non si configura il diritto di ottenere un nuovo allacciamento alla rete di trasporto, sia perché tale allacciamento potrebbe causare discriminazioni e penalizzazioni nei confronti degli altri clienti allacciati alla rete di distribuzione.

³ Cfr delibera AEEG n. 75/03 e delibera AEEG n. 98/03, nelle quali si specifica che la mancanza di capacità della rete che può legittimare il rifiuto di accesso, può derivare esclusivamente da problemi di natura tecnica relativi all'impianto, in quanto *"innanzi a problemi di natura tecnica che incidono sulla sicurezza della erogazione del servizio, il gestore è legittimamente sollevato dall'onere della prestazione"*. Su tale ultima deliberazione si è espresso anche il Consiglio di Stato, sez. VI, nella sentenza dell'8 marzo 2006 n. 1269 specificando che *"l'art. 24 del d.lgs. n. 164/2000 laddove ha disposto che le imprese di gas naturale hanno l'obbligo di permettere l'accesso al sistema a coloro che ne facciano richiesta configura un diritto soggettivo perfetto del richiedente, tassativamente limitabile solo nelle ipotesi previste dal comma 2, ossia nel caso di: 1) difetto della capacità necessaria o 2) nel caso di impedimento, in conseguenza dell'accesso, allo svolgimento degli obblighi di servizio pubblico da parte delle imprese di distribuzione. L'obbligo gravante sulle imprese di distribuzione del gas naturale ha quindi portata generale in quanto esso è esteso a tutte le imprese di gas naturale, ossia ad ogni persona fisica o giuridica, ad esclusione dei clienti finali, che effettua una delle seguenti attività: importazione, esportazione, coltivazione, trasporto, distribuzione, vendita, acquisto, stoccaggio di gas naturale, compreso il gas naturale liquefatto e che risulta responsabile per i compiti commerciali, tecnici e di manutenzione legati alle predette attività. Esso può derogarsi solo nei casi tassativamente indicati dalla norma, altrimenti non potendo negarsi il diritto di accesso alla rete distributiva del gas naturale"*.

Legislativo n. 164/2000 come deroghe al principio del libero accesso alle infrastrutture di rete e pone una compressione ingiustificata al principio di liberalizzazione introdotto dal decreto stesso. Tali limitazioni appaiono difficilmente giustificabili. Infatti, la necessità, da cui ha preso le mosse il decreto, di stabilire i criteri al fine di individuare le reti di trasporto regionale, distinguendole dalle reti di distribuzione, poteva essere soddisfatta senza introdurre le limitazioni all'allacciamento di cui all'art. 3 del decreto stesso, che sembrano piuttosto voler difendere le prerogative di esclusività delle concessioni di distribuzione nei confronti dei clienti finali non civili, ovvero di coloro che, avendo elevati consumi, possono avere un interesse economico ad allacciarsi direttamente alla rete di trasporto regionale, risparmiando il costo della tariffa di distribuzione.

Pertanto si osserva che la possibilità per una parte di clienti finali di allacciarsi direttamente alla rete di trasporto non rappresenta un elemento idoneo ad incidere sull'ambito di esclusività del servizio di distribuzione del gas, che ha ad oggetto l'attività svolta, intesa come utilizzo e gestione della rete di distribuzione, e non un parco clienti.

Le attività di distribuzione e di trasporto del gas sono, infatti, giuridicamente distinte, consistendo la distribuzione nel *“trasporto di gas naturale attraverso reti di gasdotti locali per la consegna ai clienti”* e il trasporto nel *“trasporto di gas naturale attraverso la rete di gasdotti, esclusi i gasdotti di coltivazione e le reti di distribuzione”*⁴.

Il trasporto e la distribuzione di gas, quindi, sono attività che, implicando l'utilizzo di reti diverse, si pongono su piani distinti e non si intersecano, se non per la circostanza che una parte di clienti finali con elevati consumi di gas (ad esempio le imprese che operano nel settore industriale) può avere interesse e convenienza, sotto il profilo economico, ad allacciarsi direttamente alla rete di trasporto o a passare dalla rete di distribuzione cui è allacciato alla rete di trasporto regionale.

Al riguardo giova osservare che l'esclusiva attribuita ai distributori mediante concessione riguarda la gestione della infrastruttura di rete, l'utilizzo dell'impianto, che, in quanto monopolio naturale, non sarebbe economicamente conveniente duplicare, così come non sarebbe conveniente duplicare la rete di trasporto, configurandosi anch'essa come monopolio naturale⁵.

Il Decreto Ministeriale ha invece sostanzialmente “esteso” l'esclusiva dei distributori dall'utilizzo della rete agli utenti finali stessi, cristallizzando la situazione relativa al parco clienti in capo alle reti di trasporto e alle reti di distribuzione e comprimendo i principi di liberalizzazione dell'accesso alle infrastrutture di rete contenuti del Decreto legislativo n. 164/2000.

⁴ Cfr art. 2 del Decreto Legislativo n. 164/2000. Come anche argomentato dal Consiglio di Stato nella sentenza sez. V, n. 1700 del 14 aprile 2008, il contratto di allacciamento alla rete regionale di trasporto *“non rientra affatto nel servizio di distribuzione del gas, ma riguarda l'attività di trasporto e dispacciamento del gas naturale che, in applicazione degli articoli 8, 22, 24 e 25 del D.Lgs 23 -5-2000 n. 164, consente di allacciare direttamente alla rete chiunque ne faccia richiesta”*. La distinzione tra le due attività è peraltro rimarcata anche dal Decreto Ministeriale del 29 settembre 2005, che, all'art. 5, dispone che *“l'impresa di trasporto di gas naturale che gestisce reti di trasporto regionale, ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo n. 164/2000, non può effettuare attività di distribuzione e pertanto deve essere separata, quanto meno societariamente dai soggetti che effettuano attività di distribuzione di gas naturale”*.

⁵ L'attribuzione dell'esclusiva e, quindi, la rinuncia ad una concorrenza nel mercato, in favore dell'adozione di meccanismi di concorrenza per il mercato, si giustifica, infatti, solo per quei servizi che implicano l'uso di beni, come le reti, che è impossibile o quanto meno tecnicamente ed economicamente gravoso moltiplicare a causa dei rilevanti investimenti necessari alla loro realizzazione.

La volontà di tutelare determinate situazioni consolidate nel tempo è anche comprensibile nell'ottica di transitorietà in cui le disposizioni avevano l'obiettivo di collocarsi⁶. Le stesse direttive comunitarie prevedono sempre una certa gradualità nella liberalizzazione dei vari mercati in cui operano le industrie a rete incaricate di offrire servizi essenziali di interesse generale, gradualità che risponde anche a motivazioni di ordine economico, al fine di consentire gli aggiustamenti strutturali necessari per la transizione al nuovo regime ed evitare che una liberalizzazione troppo brusca pregiudichi gli equilibri finanziari degli operatori e, di conseguenza, la continuità e accessibilità del servizio da parte della generalità degli utenti. E' altresì evidente, tuttavia, che tale transitorietà deve essere limitata nel tempo, traducendosi, altrimenti, in un ostacolo all'accesso al mercato, in contrasto con l'obiettivo stesso della liberalizzazione.

Pertanto, l'Autorità auspica che oggi le disposizioni di cui all'art. 3 del Decreto Ministeriale 29 settembre 2005 vengano rimosse, al fine di garantire un effettiva applicazione dei principi di liberalizzazione del settore introdotti dal legislatore comunitario e nazionale.

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà

⁶ Il carattere di transitorietà delle disposizioni è chiaramente esplicitato nelle premesse del Decreto Ministeriale, *"in attesa dell'emanazione di ulteriori norme in attuazione della direttiva 2003/55/CE"*, così come all'art. 1, laddove si specifica che il decreto *"stabilisce, in via transitoria, al fine di assicurare l'efficienza e l'economicità nella gestione del sistema del gas, gli indirizzi e i criteri per la classificazione delle reti regionali di trasporto e per l'allacciamento diretto di clienti finali alle stesse reti"*.