



**Università Commerciale Luigi Bocconi**  
Econpubblica  
Centre for Research on the Public Sector

## SHORT NOTES SERIES

**Lo scorporo delle reti di trasmissione del gas da Eni  
e l'assetto organizzativo del mercato del gas italiano**

*Federico Boschi, Guido Cervigni*

**Short note n. 15**

April 2007

## **Lo scorporo delle reti di trasmissione del gas da Eni e l'assetto organizzativo del mercato del gas italiano**

Federico Boschi e Guido Cervigni<sup>1</sup>

Nel dibattito corrente la questione della separazione da ENI delle reti di trasporto del gas non è sempre inquadrata nell'ambito più generale del modello organizzativo del mercato del gas all'ingrosso italiano.

L'assetto attuale del mercato all'ingrosso del gas in Italia presenta rilevanti elementi di continuità con quello anteriore alla liberalizzazione, avviata con il Dlgs 164/2000. Ciò vale in particolare rispetto alla struttura del settore. ENI continua ad essere l'operatore chiave nell'approvvigionamento di gas all'ingrosso, in condizione di influenzare significativamente l'offerta complessiva – e quindi il valore – del gas in Italia. Ciò grazie sia ai contratti di approvvigionamento di lungo termine già sottoscritti - a cui è garantita la priorità di accesso alla capacità di entrata nella rete di trasporto nazionale - sia al controllo dell'accesso ai gasdotti esteri che trasportano il gas in Italia. Una parte considerevole del gas importato in Italia da soggetti diversi da ENI viene a questi ceduta prima del confine italiano da ENI. Includendo questi quantitativi, nel 2005 ENI ha approvvigionato circa il 65% del fabbisogno Italiano.

In questo contesto i fornitori diversi dall'ENI hanno scarsi incentivi a concorrere aggressivamente per la fornitura ai clienti finali; risulta infatti più profittevole praticare prezzi sostanzialmente allineati a quelli di ENI, traendo per altro vantaggio dalle distorsioni collegate alla differenziazione dei prezzi in funzione dell'uso finale del gas ancora diffusa nel mercato italiano. Le stesse riduzioni dei prezzi verificatesi di recente sembrano interpretabili, più che come il risultato di una più intensa concorrenza, come l'effetto della correzione di posizioni rivelatesi troppo lunghe per l'inatteso caldo della stagione invernale.

I consumatori italiani, quindi, non si appropriano, nella forma di prezzi più bassi, di una quota significativa delle rendite sottratte a ENI attraverso provvedimenti che impongono la cessione di gas ai concorrenti alla frontiera a prezzi prefissati (cd. *gas release*), quali quelli assunti in esito alle istruttorie A329B e, più recentemente, A371, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

---

<sup>1</sup> Guido Cervigni e Federico Boschi sono economisti a LECG Consulting Italy.

A fronte della struttura del settore accennata, i meccanismi regolatori appaiono deboli. In primo luogo, la mitigazione del potere di mercato nelle attività all'ingrosso è affidata alla regolamentazione dei prezzi finali per (alcune tipologie di) clienti, che è intesa esercitare un controllo indiretto sui prezzi all'ingrosso pagati dai fornitori di tali clienti finali. Tale modello ha mostrato i suoi limiti nel corso del 2006, quando, sulla base di previsioni di prezzi elevati nel centro Europa per il 2007, i grossisti si sono dimostrati riluttanti a cedere il gas ai fornitori dei clienti finali a condizioni coerenti con la regolamentazione delle tariffe finali.

In secondo luogo l'esperienza recente ha evidenziato i limiti dell'attuale modello organizzativo e regolatorio in materia di sviluppo della rete. I ritardi nell'esecuzione di alcuni potenziamenti del sistema di trasporto da cui è scaturita la situazione di scarsità dell'inverno 2005-2006, nella valutazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dell'Autorità per la concorrenza, sarebbero la conseguenza del perseguimento da parte di ENI dell'obiettivo di mantenere il controllo dell'offerta di gas complessiva sul mercato italiano.

L'assetto attuale appare in definitiva come un ibrido, che contiene alcuni elementi tipici di un assetto liberalizzato ed alcuni di un assetto monopolistico regolato.

\*\*\*

La separazione delle reti di trasporto da ENI si colloca nella direzione di un assetto in cui la determinazione del prezzo del gas all'ingrosso nel mercato italiano sarebbe affidata alla concorrenza tra approvvigionatori - e più a monte tra i produttori.

La separazione delle reti da ENI, nell'ambito della transizione dal modello strutturale attuale ad uno più aperto, può alleviare alcuni problemi nella regolamentazione dell'accesso alle reti. La separazione proprietaria, infatti, rimuove alla radice il rischio che l'integrazione verticale con il principale operatore nell'approvvigionamento dia luogo a distorsioni nelle scelte del trasportatore.

Vi sono tuttavia almeno due questioni generali, collegate alla transizione dal modello attuale a quello concorrenziale, che meritano considerazione preliminarmente alla scelta dello scorporo delle reti da ENI.

La prima questione riguarda le condizioni affinché un più agevole accesso al mercato all'ingrosso nazionale da parte di operatori diversi da ENI apporti benefici ai consumatori italiani.

Una condizione necessaria per lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nel mercato del gas all'ingrosso è l'esistenza di un eccesso di capacità di trasporto, che renda contendibile una porzione del mercato sufficientemente ampia da disciplinare gli *incumbent*. L'eccesso di capacità di trasporto necessario è tanto maggiore quanto più concentrato è il settore; operatori che dispongono di una quota rilevante della capacità di trasporto disponibile troveranno conveniente allineare i prezzi a quelli dei potenziali entranti solo se la riduzione delle quantità vendute che altrimenti si verificherebbe è considerevole. Pertanto affinché i consumatori beneficino della concorrenza è necessario o che siano generati incentivi alla realizzazione di un significativo eccesso di capacità di trasporto o che il grado di concentrazione del mercato all'ingrosso sia ridotto considerevolmente. In caso contrario il trasferimento dei diritti sulla capacità di trasporto da un operatore all'altro si tradurrà prevalentemente in una diversa ripartizione delle rendite tra grossisti.

La prima possibilità - la realizzazione di un eccesso significativo di capacità di trasporto - pone da un lato il problema di come attrarre gli investimenti in infrastrutture destinate ad essere sotto-utilizzate (ma non di meno necessarie al mantenimento di condizioni di contendibilità). Dall'altro lato, le difficoltà nella localizzazione nel nostro Paese di infrastrutture con elevato impatto ambientale rende poco realistico uno scenario con una significativa sovra-capacità di trasporto.

La seconda possibilità - la riduzione del grado di concentrazione dell'offerta di gas nel mercato all'ingrosso italiano - pone il problema della riduzione del potere negoziale degli importatori nei confronti dei produttori di gas naturale. L'esperienza recente relativa alle capacità di trasporto aggiuntive sul gasdotto TAG e sul gasdotto TTPC forniscono alcune indicazioni sull'identità dei potenziali "entranti" nell'attività di approvvigionamento e importazione di gas in Italia, come anche sul modello di interazione concorrenziale che ne risulterà. Nel caso del gasdotto TAG, infatti, sono state segnalate difficoltà da parte di alcuni assegnatari nell'approvvigionare il gas, in coincidenza di un certo attivismo di Gazprom – almeno in una fase iniziale – nel promuovere la riagggregazione del controllo delle bande di capacità assegnate. Nel secondo caso, Sonatrach, il monopolista algerino, ha assunto il controllo di due terzi della maggior capacità disponibile, rifiutando di fornire il gas agli assegnatari della capacità di importazione. Incidentalmente osserviamo che la clausola *use-it-or-lose-it* – imposta in sede di allocazione della capacità di importazione – non è stata di aiuto agli aspiranti importatori, in quanto li ha privati anche della possibilità di minacciare il produttore di lasciare la capacità inutilizzata in caso di mancato raggiungimento di un accordo. Grazie alla clausola *use-it-or-lose-it* e alla sua posizione di monopolista,

Sonatrach è stata infatti in condizione di disporre direttamente della capacità che risulta inutilizzata in forza del suo rifiuto a vendere agli assegnatari.

La possibilità di accesso del produttore al mercato di destinazione ne aumenta il potere negoziale attraverso meccanismi non ancora adeguatamente esplorati dall'analisi teorica. A titolo esemplificativo, la conoscenza del prezzo di vendita del gas ai consumatori finali nel mercato di destinazione potrebbe avere per il produttore – in sede di negoziazione con un importatore – un valore sensibilmente diverso nei due assetti. Qualora al produttore fosse precluso l'accesso al mercato di destinazione, infatti, questa conoscenza costituirebbe solo un elemento informativo circa il valore del gas per la controparte nella negoziazione; nel modello alternativo, invece, il produttore sarebbe in condizione di (minacciare di) appropriarsi di tale valore entrando in proprio nel mercato di destinazione.

In una situazione in cui l'insieme degli "entranti" nell'attività di importazione di gas in Italia sia di fatto limitato ai monopolisti dei paesi produttori, non è ovvio che l'entrata comporti un apprezzabile aumento del grado di concorrenza. Non appare probabile che i principali fornitori di gas all'Europa, che attualmente discutono la creazione di un "OPEC" del gas, abbiano l'incentivo a competere intensamente tra loro sul mercato Italiano una volta che siano diventati importatori. In questo caso l'apertura del mercato all'ingrosso nazionale si risolverebbe in un trasferimento di rendite da ENI ai produttori di gas, senza che i consumatori italiani ne traggano un apprezzabile beneficio in termini di riduzione dei prezzi.

Sono per altro concepibili soluzioni alternative al mantenimento di un eccesso di capacità di trasporto. Una di queste è l'assegnazione della capacità di trasporto ai clienti finali, in funzione dei consumi individuali. In questo regime un cliente che decidesse di cambiare fornitore avrebbe diritto di trasferire automaticamente la capacità di trasporto nella sua disponibilità al nuovo fornitore. Questa soluzione, tuttavia, è problematica in quanto l'orizzonte temporale per cui il cliente finale accetta di prendere impegni con il fornitore è tipicamente molto più breve di quello rilevante per l'assunzione di impegni da parte del fornitore nel segmento a monte della filiera. L'adozione di condizioni di tipo use-it-or-lose-it nell'assegnazione della capacità di trasporto presenta limiti analoghi, aggravati dai problemi di coordinamento che si presentano quando il soggetto che rende "libera" della capacità di trasporto – cioè il consumatore che rinuncia alla fornitura da parte del soggetto a cui era precedentemente allocata la capacità di trasporto – non decide chi utilizzerà la capacità liberata. In presenza di frizioni, ciò comporta infatti il rischio che la capacità

liberata dal cliente non sia ottenuta dal fornitore subentrante prescelto dal cliente stesso.

E' utile infine accennare ad un possibile modello alternativo, per altro non oggetto di particolare interesse nel dibattito di politica economica, basato su una qualche forma di "acquirente centralizzato", che negozi con i produttori per conto dell'insieme dei consumatori Italiani. Data la scarsa sensibilità al prezzo della domanda di gas che l'acquirente centralizzato dovrebbe soddisfare, l'elemento dimensionale non appare, di per sé, costituire una fonte di potere negoziale. Potere negoziale nei confronti dei produttori può tuttavia derivare dalla superiorità dell'acquirente centralizzato – rispetto ai fornitori concorrenziali che opererebbero nel modello decentralizzato – di accedere a fonti di approvvigionamento alternative, operando attivamente sui mercati internazionali, anche nella produzione, e dalla sua superiore possibilità di assumere posizioni di rischio, anche su orizzonti temporali estesi. Ovviamente l'adozione di un modello basato su un acquirente centralizzato dovrebbe essere accompagnata da una regolazione coerente dei segmenti a valle della filiera. Tale regolamentazione dovrebbe, da un lato, prevenire l'esercizio di potere di mercato dell'acquirente centralizzato, che si verrebbe a trovare in condizione di fornitore monopolista sul mercato italiano e, dall'altro lato, garantire il trasferimento sui consumatori italiani degli impegni e dei rischi, anche di lungo termine, assunti da tale soggetto. Un simile modello avrebbe per altro i requisiti modesti, rispetto a quello alternativo, in termini di eccesso di capacità di trasporto necessario al mantenimento di livelli adeguati di concorrenza.

\*\*\*

La seconda questione generale da affrontare ai fini della attuazione di un modello organizzativo imperniato sulla concorrenza riguarda il modello di sviluppo del sistema di trasporto e i meccanismi di allocazione dei diritti di utilizzazione della capacità disponibile.

Nel modello tradizionale, l'integrazione tra la funzione di approvvigionamento e quella di trasporto è coerente un approccio in cui le decisioni di sviluppo delle infrastrutture di trasporto (reti e gassificatori) "seguono" l'evoluzione dei contratti di approvvigionamento. L'approvvigionatore determina gli sviluppi del sistema di trasporto in funzione, e in alcuni casi come parte, degli accordi di approvvigionamento che sottoscrive.

In un assetto più aperto, al contrario, la disponibilità di capacità di trasporto è (pre-) condizione necessaria affinché la concorrenza tra approvvigionatori e tra produttori abbia luogo. La disponibilità di un eccesso di capacità di trasporto è, inoltre, cruciale al fine di aumentare la flessibilità degli approvvigionamenti e contenere il grado di dipendenza da ciascuna fonte.

In un assetto concorrenziale, ed in assenza di interventi regolatori, non è ovvio che gli operatori di mercato abbiano incentivo a finanziare capacità di importazione destinata a restare, a livello aggregato, almeno in parte inutilizzata. Ciò pone il problema di come indurre l'investimento capacità di trasporto necessario a produrre adeguati livelli di flessibilità e di come ripartirne il costo tra l'insieme dei consumatori. Inoltre, l'integrazione tra trasportatore e approvvigionatore principale, di fatto, semplifica considerevolmente la disciplina dell'allocazione della capacità di trasporto. E' significativo a questo riguardo che nel caso italiano sino ad ora non siano emerse criticità collegate alla differenza tra, da un lato, l'orizzonte temporale relativamente breve per cui è allocato il diritto ad utilizzare la capacità di trasporto (dell'ordine di 1-2 anni, con un massimo di 4 anni, e comunque limitatamente ad una parte del fabbisogno necessario alla fornitura) e, dall'altro lato, la durata tipica degli accordi di approvvigionamento, dell'ordine dei decenni.

In un sistema decentralizzato sarà necessario disegnare meccanismi per l'allocazione, anche nel lungo termine di diritti di utilizzo della capacità di trasporto e per l'attribuzione dei corrispondenti costi. In questa direzione muovono i recenti decreti del Ministero delle Attività Produttive 11 aprile 2006 e 28 aprile 2006, che per altro si limitano alla definizione di principi generali. La loro attuazione richiederà un esercizio complesso, come evidenzia anche l'esperienza nel settore elettrico in cui problemi analoghi sono sul tavolo da decenni e soli in pochi contesti hanno trovato una soluzione soddisfacente e duratura. Errori nella definizione della forma e del "contenuto" dei diritti di trasporto assegnati possono comportare inefficienze nello sviluppo del sistema di trasporto, il cui costo sarebbe sopportato, direttamente o indirettamente, dai consumatori.

\*\*\*

In conclusione la separazione di SNAM da ENI deve essere analizzata nell'ambito della scelta del modello generale di funzionamento del settore del gas.

Il passaggio dal modello tradizionale ad un modello con una pluralità di operatori attivi nella fase di approvvigionamento, pone importanti questioni sia in termini di opportunità, sia di meccanismi istituzionali necessari al suo funzionamento. Tali questioni non sembrano avere ancora trovato una risposta soddisfacente né a livello nazionale né a livello comunitario. In assenza di una chiara visione circa il modello di assetto strutturale che si intende attuare nel settore nazionale del gas e circa gli strumenti per il suo perseguimento, la decisione di separare da ENI le reti di trasmissione appare di difficile valutazione.