



Autorità di regolazione per energia reti e ambiente

Documento di consultazione 41/2023/R/gas

Osservazioni di Energia Libera

Il presente documento contiene le osservazioni di Energia Libera al documento di consultazione dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (**Autorità**) 41/2023/R/gas, recante *Ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato n. 6096 e 6098 del 18 luglio 2022 in materia di criteri di regolazione delle tariffe del servizio di trasporto di gas naturale. Orientamenti dell'Autorità in relazione a misure di economicità del sistema delle tariffe di trasporto per i soggetti a maggior consumo di gas naturale (DCO)* (prot. n. 36/23, termine invio osservazioni 13 marzo 2023, inviato a protocollo@pec.arera.it).

* * *

Premessa

Nel DCO, l'Autorità si interroga circa la possibile inferenza della normativa in materia di Aiuti di Stato (**AdS**) nell'ambito del procedimento di ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato. Ciò perché una eventuale qualifica della misura tariffaria proposta quale AdS implicherebbe un interessamento della Commissione Europea. A tal riguardo, Energia Libera allega al DCO un parere redatto dagli avv.ti Tommaso Ferrario e Simona Bruno, ad oggetto *Attuazione dell'art. 38 del decreto-legge 83/12 – Procedimento per l'ottemperanza, avanti all'ARERA, delle sentenze del Consiglio di Stato n. 6096 e n. 6098 del 2022: compatibilità delle misure di flessibilità ed economicità con l'ordinamento euro-unitario in materia di AdS*, i cui passaggi essenziali sono di seguito riassunti.

Secondo costante giurisprudenza, un AdS si caratterizza per la **compresenza** di una pluralità di presupposti: (i) il fatto che il beneficiario sia un'impresa, (ii) il coinvolgimento di risorse statali, vale a dire l'imputabilità allo Stato e il suo finanziamento tramite risorse statali, (iii) il conferimento di un vantaggio obiettivamente non giustificabile secondo le normali dinamiche del mercato, (iv) la selettività della misura, (v) la presenza di potenziali effetti sulla concorrenza e sugli scambi all'interno dell'Unione. Con riferimento alla misura proposta dall'Autorità, se non sussistono rilevanti dubbi sulla sussistenza dei requisiti (i), (iii) e (v), molto diversa appare la situazione per quanto riguarda i requisiti (ii) e (iv). Quanto al **coinvolgimento di risorse statali**, nel corso della sua evoluzione, la giurisprudenza comunitaria ha avuto modo di precisare che rientrano tra la nozione di AdS *“solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali”*. Ne consegue che per potersi effettivamente parlare di AdS, la somma erogata o lo sgravio concesso devono avere un effetto finale sul bilancio statale; e questo sia in termini diretti, rinunciando lo Stato ad una quota parte del gettito e/o assegnando risorse proprie, che in termini meramente probabilistici, essendo sufficiente dimostrare il rischio che, assegnando quel vantaggio, l'ammanco determinatosi nel sistema debba essere colmato da risorse statali. Tale non sembra essere il caso del corrispettivo unitario addizionale CRV_{EN} , che non interessa il bilancio statale, né si trova sotto il diretto controllo dello Stato o di altra Amministrazione, nel senso inteso dalla giurisprudenza, ossia

potenzialmente dirottabile verso altre finalità di proprio interesse. Quanto al requisito della **selettività della misura**, laddove si tratti di misure applicabili a tutti i soggetti che soddisfano determinati presupposti, la giurisprudenza comunitaria porta ad escludere la sussistenza di un AdS quando il provvedimento premiale risulti giustificato dalla natura e dalla struttura generale del sistema in cui tale provvedimento si cala. È pur vero che la misura proposta dall'Autorità interessa solo una parte dei soggetti astrattamente altoconsumanti (intendendosi per questi ultimi i soggetti aventi punti di riconsegna sulla rete di trasporto), ma è altrettanto vero che il meccanismo premiale non risulta indirizzato ad una certa produzione, né ad una certa società, essendo indistintamente rivolto a chiunque abbia una produzione eccedente 10 milioni Smc/annui. È peraltro ben noto che la misura discende dal decreto-legge n. 83/12, recante *Misure urgenti per la crescita del Paese*, volto a beneficiare numerose *industries* di settore, quali ceramica, cartaria, metallurgica, cementista, termoelettrica, ecc., tutte indistintamente beneficiarie dalla misura in questione, senza apparente selettività a priori ma tutte in condizioni di (maggior) sofferenza a causa della dipendenza dalle forniture di gas. Ne consegue che la misura proposta dall'Autorità non è tale – con le parole della giurisprudenza comunitaria – “*da favorire talune imprese o talune produzioni rispetto ad altre imprese che si trovano in una situazione fattuale o giuridica analoga tenuto conto dell'obiettivo perseguito [dalla misura]*”. Di conseguenza, anche sotto questo profilo la misura proposta dall'Autorità non costituisce un AdS.

Risposte ai singoli spunti di consultazione

S 1. Osservazioni in merito all'ambito di applicazione della specifica misura di economicità per soggetti con maggiore consumo di gas naturale

L'Autorità è orientata a individuare i soggetti beneficiari della misura di economicità della tariffa di trasporto sulla base di un criterio basato esclusivamente sul consumo annuo di gas naturale. In base a tale criterio, i soggetti beneficiari della misura sono individuati nei clienti direttamente allacciati alla rete di trasporto (cd. clienti diretti) per i punti di riconsegna che superano la soglia di consumo di 10 milioni di Smc/anno. Nel complesso, quindi, beneficerebbero della misura di economicità circa il 10% dei punti di riconsegna dei clienti diretti per volumi pari a circa l'80% del gas riconsegnato ai clienti diretti (circa il 45% dei volumi complessivamente riconsegnati dalla rete di trasporto, incluse le distribuzioni). La richiamata analisi dell'Autorità appare corretta e si ritiene pertanto condivisibile l'ambito di applicazione individuato.

S 2. Osservazioni in merito all'articolazione dei corrispettivi della misura di agevolazione e alle relative modalità applicative, con particolar riferimento ai clienti finali direttamente connessi alla rete di trasporto

Essendo pacifico che:

- l'Autorità debba necessariamente adottare misure di flessibilità ed economicità del sistema delle tariffe di trasporto per i soggetti a maggior consumo di gas naturale, come disposto dall'articolo 38, comma 2 bis, del decreto-legge 83/12 e consolidato dal Consiglio di Stato con le sue sentenze n.6096 e 6098 del 18 luglio 2022;
- e che l'Autorità detiene la discrezionalità e la potestà ad articolare tutti gli strumenti tecnici necessari, in merito alla formulazione della misura di agevolazione per i soggetti beneficiari;

non ravvisiamo particolari contrarietà alla definizione dei due specifici corrispettivi addizionali della tariffa di trasporto proposti, quali il corrispettivo CRV_{EN-} ed il corrispettivo CRV_{EN+} , anche in relazione alle loro modalità applicative.

S 3. Osservazioni in merito alla forma dell'agevolazione della specifica misura di economicità proposta

In relazione al dimensionamento dei corrispettivi della misura di agevolazione si rileva che non risultano chiare le modalità in base alle quali viene stabilita l'entità dell'agevolazione, che dovrebbero essere ispirate a stabilire una tariffa concretamente più economica per le imprese gasivore rispetto al livello vigente al momento dell'emanazione del decreto-legge n. 83/12, che stabiliva la necessità di un intervento in loro favore. Ciò evidentemente considerando eccessivo il livello allora in vigore¹. Di conseguenza, occorre considerare che, proprio a partire dal periodo regolatorio transitorio del 2018-2019, l'Autorità, nella sua discrezionalità, ha modificato il criterio dell'*entry/exit* stabilendo una tariffa che ha generato, di fatto, per i soggetti alto consumanti gas, un aggravio di costi. In particolar modo, per il comparto termoelettrico, tale maggiore onerosità delle tariffe è legato all'incremento del peso tariffario attribuito alla componente exit che determina maggiori costi fissi per gli operatori. Vista la natura fissa di tale imposizione, ancor più al diminuire del livello annuo medio di produzione degli impianti a gas in funzione del loro ruolo di risorsa marginale del comparto nel mercato elettrico, tali maggiori costi non possono essere adeguatamente recuperati sui ricavi della produzione elettrica, peggiorando il risultato economico complessivo. A riguardo si precisa che

¹ Ritenendosi di non dove prendere a riferimento l'ultimo periodo regolatorio bensì quello vigente all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 83/12 (*"L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, provvede ad adeguare il sistema delle tariffe di trasporto del gas naturale secondo criteri che rendano più flessibile ed economico il servizio di trasporto a vantaggio dei soggetti con maggiore consumo di gas naturale"* art. 38, decreto-legge n. 83/12). Risultando indubitabile che fin da quel momento il legislatore avesse ritenuto necessario adottare un immediato provvedimento per ribilanciare le condizioni economiche relative alla tariffa di trasporto applicabile ai soggetti altoconsumanti. Eppure, nonostante ciò, l'architettura tariffaria è risultata progressivamente più rigida e onerosa, incontrando tutti gli schemi tariffari successivi al 3 periodo regolatorio il parere negativo del Giudice, che ne ha accertato la mancanza di qualsiasi intervento a sostegno delle imprese gasivore e che le modifiche introdotte avessero determinato un quadro viepiù svantaggioso per tali soggetti. Dovendosi introdurre misure che consentano di recuperare in termini sostanziali quegli elementi che si sono persi nei precedenti periodi regolatori, fino ad apprestare un miglioramento rispetto al terzo periodo regolatorio.

il Giudice amministrativo ha pur previsto che una ripartizione della tariffa di trasporto maggiormente incentrata sui punti di riconsegna non possa dirsi di per sé in contrasto con alcuna norma di legge (ove ciò sia richiesto da esigenze del sistema) ma al contempo ha aggiunto che *“anche la modifica del rapporto entry/exit non soltanto non consente di assicurare l’economicità e la flessibilità del servizio di trasporto per i soggetti con grande consumo di gas naturale, ma potrebbe pure rivelarsi pregiudizievole per gli stessi, importando minori vantaggi ritraibili dai margini di efficientamento correlati alle strategie imprenditoriali dello shipper”*; dovendosi controbilanciare tale diversa allocazione della tariffa con altri strumenti che consentano (i) di riequilibrare l’aggravio apportato e (ii) di conseguire benefici in termini di flessibilità e risparmio rispetto agli schemi tariffari previgenti.

Conseguentemente, tanto più l’architettura tariffaria risulterà sbilanciata sulla componente *capacity* e maggiormente pressante sui punti di *exit*, tanto più dovrà vedersi l’introduzione di strumenti rilevanti che riportino in equilibrio una tariffa resa progressivamente svantaggiosa e che apportino concretamente benefici. Infatti, se è vero che lo spostamento dell’equilibrio verso un assetto squisitamente capacitivo e sbilanciato sull’*exit* non sia di per sé illegittimo, il giudizio sul quadro tariffario dovrà complessivamente mettere in luce uno schema maggiormente flessibile ed economico. Potendosi dire che da una prima stima, l’ammontare del corrispettivo CRV_{EN-}, individuato nella consultazione, consenta di recuperare solo una percentuale minima del maggiore costo sostenuto a causa della differente struttura tariffaria adottata in questi anni.

Infatti, dalle prime valutazioni effettuate dagli Associati, il maggior onere derivante per gli operatori termoelettrici dalla nuova struttura tariffaria imposta a partire dal 2018 risulta maggiore da 5 a 25 volte rispetto al corrispettivo CRV_{EN-} previsto nel DCO, con un aggravio differenziato a seconda della diversa articolazione tariffaria dei periodi in esame e del variare del livello dei consumi nei diversi anni.

Pertanto, al fine di ottemperare compiutamente alla previsione del decreto-legge n. 83/12, si ritiene che la misura attualmente in discussione debba ricomprendere uno strumento che sia in grado almeno di superare integralmente tale aggravio e che, per i periodi già conclusi, preveda un calcolo specifico per ciascun soggetto da conguagliare.

Allo stesso tempo, al fine di valutare compiutamente l’entità degli impatti per gli utenti termoelettrici della diversa articolazione tariffaria definita a partire dal 2018 e di fornire all’Autorità informazioni utili al fine di dimensionare l’intervento proposto, si ritiene opportuno che venga istituito un tavolo di confronto tra gli operatori interessati dal meccanismo di conguaglio e gli uffici preposti all’individuazione delle misure.

Dovendosi precisare che, stante l’esiguità del corrispettivo individuato, lo stesso non risulterà sicuramente comprensivo dell’indennizzo afferente alla mancata attuazione nel passato dell’art. 38, comma 2-bis, del decreto-legge n. 83/12, nella parte in cui lo stesso faceva obbligo di introdurre,

altresì, misure di flessibilità. Tuttavia, come più volte confermato dal Giudice amministrativo, anche la componente di maggiore flessibilità è risultata del tutto obliterata nei diversi periodi regolatori che si sono succeduti. Dovendosi quantificare un corrispettivo che, accanto alla traslazione sull'exit di quota parte del corrispettivo tariffaria, comprenda anche l'aver mantenuto nel tempo una struttura tariffaria del tutto rigida.

Non dimenticandosi che accanto alla necessaria quantificazione economica anche di tale componente si dovrà considerare che l'attuale periodo regolatorio avrà durata sino al 31 dicembre 2023, dovendosi pertanto apprestare uno strumento che consenta per la porzione residua del 5PTR di poter disporre di una tariffa più flessibile, oltretutto economica.

Osservandosi, nel merito, che quanto descritto nell'ambito del procedimento per la revisione dei criteri tariffari per il 6PTR (introduzione di misure di flessibilità attraverso la previsione di conferimenti infrannuali) pare insufficiente.

Difatti, se le misure di conferimento infrannuale possono *astrattamente* rispondere alle esigenze di flessibilità per il futuro, le stesse potranno concretamente essere di ausilio solo a determinate condizioni. In particolare, ci si riferisce alla definizione di un coefficiente moltiplicativo per il corrispettivo di trasporto giornaliero e mensile (tabella 3 del paragrafo 19.13 del DCO 502/2022/R/gas) che dovrà essere sufficientemente basso da rendere plausibile la scelta dei prodotti da parte di un rappresentativo numero di impianti a gas.

Al riguardo si deve sottolineare che il Consiglio di Stato ha affermato che i meccanismi di conferimento infrannuale così come articolati non risultano utili ad assicurare flessibilità, in quanto paiono basarsi su circostanze eventuali, date dall'esigenza sopravvenuta di conferimento di capacità aggiuntive rispetto a quelle impegnate su base annuale; con la conseguenza che tali misure potrebbero anche non trovare applicazione in relazione a quegli operatori che non avvertano l'esigenza di ricorrere a conferimenti di capacità aggiuntiva infrannuale (e che si ritrovino ad avere prenotato capacità in eccesso rispetto a quanto effettivamente necessario, frustrando la ratio dell'intervento normativo); inoltre, osserva sempre il Giudice, che il meccanismo sino ad oggi applicato non esime dal dover corrispondere il prezzo di quanto prenotato (non influenzando sulla tariffa ordinariamente applicabile al servizio di trasporto fornito), apparendo inidonea "*a soddisfare l'obiettivo di tutela sotteso all'art. 38, comma 2 bis*".

Dunque, per poter essere di reale ausilio, il coefficiente moltiplicativo per il meccanismo di conferimento infrannuale deve assumere un importo tale da risultare quale strumento concorrente e ausiliario alla prenotazione su base annua, permettendo all'operatore di cogliere le finestre di mercato che si profilino nel corso dell'anno termico senza dover corrispondere importi che vanifichino o rendano poco allettanti le decisioni di ordinare quantitativi aggiuntivi rispetto alle quantità prenotate.

Viceversa, la scelta di valori sensibilmente più elevati del coefficiente annuo spingerebbe molti operatori a permanere nell'attuale meccanismo di conferimento annuale, decretando il rapido fallimento dell'opzione giornaliera e mensile. Ciò renderebbe le misure scarsamente coerenti con le sentenze amministrative citate in precedenza, in quanto limiterebbero la flessibilità dei nuovi prodotti a un numero esiguo di impianti caratterizzati da un numero di ore di funzionamento estremamente limitato.

Dalla lettura del DCO, di contro, sembra evincersi che l'Autorità voglia mantenere fermi i parametri di costo attuali per i termoelettrici, limitandosi ad ampliare il novero dei soggetti ammessi ai conferimenti infrannuali (industriali: il cui moltiplicatore è compreso tra 1,3 mensile e 1,7 giornaliero e city gate: pari a 4 per il moltiplicatore giornaliero).

Si richiede dunque che vengano apprestati interventi per rendere detti meccanismi più adeguati al soddisfacimento di esigenze di flessibilità per tutti i soggetti altoconsumanti ed in particolare nei confronti dei soggetti ricorrenti nei giudizi a cui si intende dare ottemperanza.

Infine, come già evidenziato nella risposta dell'Associazione al DCO 502/2022/R/gas, non si comprendono le motivazioni alla base della proposta di introdurre dei coefficienti moltiplicativi per i Punti di riconsegna industriali molto inferiori a quelli attualmente in vigore per i clienti termoelettrici. In merito, qualora l'Autorità dovesse confermare i valori dei moltiplicatori per i punti di riconsegna industriali proposti in consultazione, si chiede che vengano parallelamente allineati a tali valori quelli che trovano applicazione con riferimento ai punti di riconsegna termoelettrici. Anche alla luce di quanto previsto dal decreto-legge 83/12, non si ravvisano infatti giustificazioni a un trattamento differenziato tra le due tipologie di utenze, specialmente sopra una certa soglia di consumo annuale, come da noi proposto nella risposta alla consultazione.

S 4. Osservazioni in merito alle modalità applicative a regime della specifica misura di economicità proposta

L'Autorità prevede la definizione di due specifici corrispettivi addizionali della tariffa di trasporto ai fini della gestione delle misure di economicità proposte:

- a) un corrispettivo CRV_{EN-} , di segno negativo, applicato ai soggetti beneficiari della misura, con riferimento ai quantitativi di gas riconsegnati nei punti di riconsegna dei clienti finali diretti, superiori ai 10 milioni di Smc/anno;
- b) un corrispettivo CRV_{EN+} , di segno positivo, applicato ai soggetti non beneficiari della misura con riferimento ai quantitativi di gas riconsegnati nei punti di riconsegna che alimentano le reti di distribuzione e clienti finali diretti, inferiori ai 10 milioni di Smc/anno.

Con riferimento ai soggetti beneficiari della misura, si chiede conferma dell'applicazione del solo corrispettivo CRV_{EN-} a partire dal momento in cui i prelievi misurati ai punti di riconsegna superano la soglia di 10Mm3 con conseguente applicazioni di conguagli dovuti al mancato riconoscimento del



CRV_{EN}- ai consumi pregressi. In ogni caso, si richiede che, nel definire le modalità di applicazione delle componenti tariffarie, si tenga conto dell'esigenza di minimizzare gli impatti derivanti dall'implementazione della misura in termini di modifiche ai sistemi informatici e di fatturazione degli *shipper*, nonché della necessità di evitare la gestione di conguagli e le incertezze legate ai subentri nelle forniture in corso d'anno. Per facilitare i controlli si propone inoltre che le imprese beneficiarie e i relativi PdR, previa dichiarazione dei consumi annuali e verifica della sussistenza dei requisiti, siano inserite in un apposito elenco da mettere a disposizione delle società di vendita.

S 5. Osservazioni in merito alle modalità di conguaglio degli anni pregressi della specifica misura di economicità proposta

Nessuna osservazione.