

Prot. n. 5020/13/DIGE

Milano, 05 febbraio 2013

Spettabile
Ministero sviluppo Economico
Via Molise, 2
00100 ROMA
c.a. del Sottosegretario
Prof. Claudio De Vincenti

cc.

Spettabile
Autorità per l'energia elettrica e il gas
Piazza Cavour, 5
20121 Milano
c.a. del Presidente
Ing. Guido Bortoni

Oggetto: Criticità relative all'ipotesi di conferimento mediante aste della capacità di stoccaggio di modulazione per l'a.t. 2013-2014

Anigas esprime forti preoccupazioni rispetto al decreto ministeriale in corso di definizione che mira a riformare i meccanismi di allocazione della capacità nazionale di stoccaggio, introducendo procedure di mercato a decorrere già dall'imminente anno termico 2013-2014.

La decisione di assegnare l'intera capacità di stoccaggio attraverso procedure concorsuali, e tanto più di introdurre questa riforma senza gradualità e con tempi inappropriati, rischia di avere serie ripercussioni sulla sicurezza dell'intero sistema gas, in particolare con riferimento alla gestione della punta del sistema.

Desti infatti forti perplessità la tempistica di implementazione prospettata, in quanto non coerente con il principio della certezza del quadro regolatorio, presupposto essenziale per dare agli operatori riferimenti stabili ed evitare impatti negativi su campagne commerciali già concluse.

Anigas rileva che, dato il momento storico, vi sia già un rischio di sotto prenotazione della capacità di stoccaggio e che gli orientamenti di riforma illustrati nella riunione del 29 gennaio u.s. necessitino di ulteriori approfondimenti e valutazioni delle ripercussioni sul mercato del bilanciamento, sia in termini di liquidità che di volatilità dei prezzi.

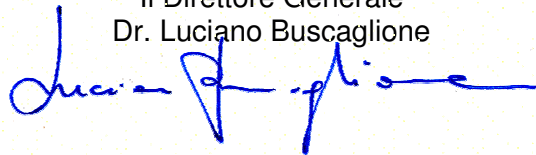
Lo stoccaggio rappresenta uno strumento preordinato a garantire in via prioritaria la continuità della fornitura ai clienti vulnerabili e l'adempimento dei relativi obblighi a carico dei venditori previsti dalla disciplina nazionale e comunitaria. Si ritiene che qualsiasi riforma dei meccanismi di allocazione non debba perdere di vista tale obiettivo.

Partendo da tale principio ispiratore, Anigas propone di operare con gradualità e prevedere che per il primo anno termico l'asta trovi applicazione per una parte della capacità di stoccaggio, conservando i meccanismi di allocazione vigente per lo spazio destinato alla modulazione dei clienti civili. Tale scelta avrebbe il beneficio di conciliare la volontà di far emergere il valore di mercato di tale risorsa e l'esigenza di garantire al contempo la sicurezza del sistema. Si tratta di un'opzione pienamente in linea con il quadro normativo vigente da cui discende la riforma in discussione.

Le considerazioni sintetiche sopra esposte sono già state oggetto di una nota di maggiore dettaglio inviata ai Direttori dei dipartimenti competenti, di seguito allegata.

Distinti saluti.

Il Direttore Generale
Dr. Luciano Buscaglione



Prot. n. 5019/13/DIGE

Milano, 05 febbraio 2013

Spettabile
Ministero sviluppo Economico
Via Molise, 2
00100 ROMA
c.a. del Capo Dipartimento Energia
Ing. Leonardo Senni
c.a. del Direttore Generale per la
Sicurezza e le Infrastrutture
Ing. Gilberto Dialuce

cc.

Spettabile
Autorità per l'energia elettrica e il gas
Piazza Cavour, 5
20121 Milano
c.a. del Direttore Mercati
Dott. Federico Boschi

Oggetto: Criticità relative all'ipotesi di conferimento mediante aste della capacità di stoccaggio di modulazione per l'a.t. 2013-2014

Facendo seguito all'incontro tenutosi presso il Ministero dello Sviluppo Economico lo scorso 29 gennaio 2013, con la presente si intende richiamare l'attenzione su alcuni dubbi, potenziali criticità nonché ricadute negative sul sistema gas derivanti dall'implementazione degli orientamenti illustrati da codesto Ministero di assegnare la capacità di stoccaggio gas nazionale nella sua completezza mediante asta a decorrere dall'imminente anno termico 2013-2014.

Codesto Ministero, infatti, nel corso della sopra richiamata riunione ha presentato una proposta di implementazione dell'articolo 14 del Decreto Legge n. 1/12 secondo la quale a decorrere dal prossimo anno termico sarebbero allocati con procedura d'asta 7 miliardi di metri cubi di capacità di stoccaggio qualificati come "prodotto stagionale" e quindi con caratteristiche di stagionalità da intendersi finalizzate alla modulazione dei clienti finali civili, mentre ulteriori 1,4 miliardi di metri cubi di capacità di stoccaggio verrebbero allocati con le stesse procedure di asta, qualificando il prodotto con un profilo "piatto" da intendersi maggiormente adatto alle esigenze dei clienti finali termoelettrici e industriali. La partecipazione a entrambe le procedure di asta non sarebbe subordinata ad alcun requisito specifico, in particolare verrebbe eliminata la relazione diretta tra cliente tutelato e capacità di stoccaggio ad esso relativa per l'allocazione del "prodotto stagionale".

Anigas, nello spirito di partecipare costruttivamente e fattivamente alla riflessione che codesto Ministero sta formulando in merito alla riforma dell'accesso al servizio di stoccaggio di gas naturale, riporta di seguito sia le principali perplessità e criticità intraviste nella proposta abbozzata nella riunione sopra richiamata, sia una proposta alternativa che porti all'implementazione più graduale della medesima riforma, garantendo maggiore certezza e sicurezza per il sistema gas.

I dubbi e le criticità

Circa l'ipotesi di modificare i criteri di allocazione della capacità di stoccaggio di modulazione per i clienti civili¹, prevedendone l'assegnazione con procedure di mercato per uno spazio quantificato da codesto Ministero in 7 miliardi di metri cubi, si segnala quanto segue.

In primo luogo, si ritiene opportuno approfondire l'analisi del quadro legislativo vigente allo scopo di **verificare la legittimità** della scelta di adottare una procedura concorrenziale per il reperimento della totalità delle risorse di stoccaggio necessarie ad adempiere all'obbligo posto in capo alle società di vendita ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 23 maggio 2000 n. 164 (di seguito: Decreto Letta). In particolare, si evidenziano di seguito gli aspetti che rischiano di incidere, in mancanza di modifiche adeguate, sulla legittimità dei provvedimenti che si intendono adottare:

- prima di tutto, lo stesso art. 14, D.L.1/12 prevede che una parte dello stoccaggio di modulazione sia assegnata con asta, conservando le procedure di allocazione vigenti per lo spazio restante. La decisione di prevedere il meccanismo concorrenziale per l'intero spazio destinato alla modulazione non pare quindi in linea con la stessa disposizione che ha introdotto il meccanismo dell'asta concorrenziale (cfr. art. 14, comma 3 del D.L.1/12, convertito in Legge 27/12 così come modificato dall'art. 38 comma 2 del D.L. 83/12, convertito nella Legge 134/12: *"con il decreto del MSE [...] è altresì determinata **la parte** dello spazio di stoccaggio di modulazione destinato alle esigenze dei clienti di cui all'art. 12.7 lett. a) del decreto 23 maggio 2000 n. 164 [...] da assegnare, per le esigenze degli stessi clienti, con procedure di asta competitiva, e la parte dello stesso spazio di stoccaggio di modulazione da assegnare con le procedure di allocazione vigenti. [...]"*);

¹ I termini di presentazione delle domande di conferimento, in assenza dell'intervenuta proroga, erano fissati il 1 Febbraio.

- l'assegnazione dell'intera capacità destinata alla modulazione con il sistema dell'asta non pare inoltre compatibile con gli obblighi di assegnazione prioritaria previsti dalla normativa vigente e con gli obblighi che gravano sugli stessi fornitori in termini di garanzia della continuità della fornitura. Sotto tale profilo, si ritiene che gli strumenti alternativi a cui, si afferma, è possibile fare ricorso (mercato del bilanciamento) non sono idonei a garantire il soddisfacimento delle suddette esigenze, e – specialmente – non sono contemplati a livello legislativo tra i mezzi a disposizione degli operatori per assicurare la continuità delle forniture. Nel dettaglio:
- l'ipotesi di utilizzare il meccanismo dell'asta per la capacità totale non è conforme con la priorità che l'art. 12 del Decreto Letta continua ad assegnare alle esigenze di fornitura dei clienti civili e dei clienti elencati al comma 7 e, di fatto, disapplica il meccanismo prioritario che lo stesso provvedimento ha introdotto a garanzia della fornitura di una determinata tipologia di clienti (cfr. comma 7 dell'art. 12, Decreto Letta: *"le capacità di stoccaggio di modulazione, fatto salvo quanto disposto al comma 5, sono assegnate prioritariamente per le esigenze di fornitura ai clienti civili, ivi comprese le utenze relative ad attività di servizio pubblico, tra cui ospedali, case di cura e di riposo, carceri, scuole, e altre strutture pubbliche o private che svolgono un'attività riconosciuta di assistenza, nonché a clienti non civili con consumi non superiori a 50.000 metri cubi annui, per un volume calcolato annualmente e pari al fabbisogno di modulazione stagionale degli stessi clienti in ipotesi di inverno rigido, in base ai criteri di cui all'articolo 18, comma 2. Il rimanente stoccaggio è assegnato, secondo modalità stabilite dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, anche per servizi diversi da quelli di modulazione"*);
- la previsione del meccanismo concorrenziale per l'intera capacità di modulazione rischia inoltre di non essere in linea anche con quanto prevedono i comma 2 e 6 dell'art. 18 dello stesso Decreto Letta, in quanto non rende sostanzialmente verificabile l'adempimento degli obblighi di garanzia della fornitura ai clienti vulnerabili, previsti tanto dalla normativa nazionale quanto dal regolamento CE 994/2010 (art. 18, comma 2, Decreto Letta: *"Il Ministero dello sviluppo economico determina i criteri per il calcolo degli obblighi di modulazione per il periodo di punta stagionale per aree di prelievo omogenee in funzione dei valori climatici, tenendo conto degli obblighi di garanzia delle forniture di gas naturale ai clienti vulnerabili di cui all'articolo 8 del regolamento (CE) n.994/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010"*);

art. 18, comma 6 Decreto Letta: *“I soggetti che effettuano la vendita di gas naturale devono disporre di capacità di trasporto, modulazione e stoccaggio adeguate alle forniture ad essi richieste”*).

In secondo luogo, desta forti preoccupazioni la **tempistica di attuazione** di tale scelta e le ricadute negative sul sistema gas nel caso in cui i tempi ristretti non permettessero il corretto e completo aggiornamento del quadro regolatorio di riferimento. Ci troviamo infatti in prossimità dei termini previsti per la richiesta di conferimento di capacità secondo i criteri vigenti e sembra improbabile che il nuovo meccanismo possa portare alla finalizzazione dei contratti di stoccaggio prima dell'1 aprile 2013.

Gli utenti, fino alla comunicazione del 1 febbraio u.s. di posticipo delle scadenze per il processo di conferimento dei servizi diversi dallo stoccaggio minerario e bilanciamento trasportatori *“ad esito dei provvedimenti del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ai sensi dell'Art. 14 del D.L. n. 1/2012, come modificato dall'Art. 38, comma 3, del D.L. n. 83/2012”*, stavano svolgendo le attività propedeutiche al conferimento dello stoccaggio di modulazione secondo i criteri vigenti, ovvero gestione dei subentri di clienti e in stoccaggio, richiesta alle banche delle garanzie da emettere per il nuovo anno termico di stoccaggio e preparazione della documentazione necessaria per la richiesta di capacità di stoccaggio.

Al di là del lavoro già svolto dagli Operatori e al momento temporaneamente sospeso, la preoccupazione maggiore riguarda la mancanza dei tempi necessari per modificare compiutamente tutto il quadro regolatorio di riferimento, e in particolare giungere all'approvazione della versione conseguentemente aggiornata dei codici di stoccaggio, prima dell'avvio del nuovo processo di conferimento per l'anno termico 2013-2014.

Al fine di rendere la tempistica di implementazione della riforma coerente con il principio della certezza della regolazione e tenendo conto delle novità estremamente rilevanti della proposta, si ritiene opportuno prevederne un'applicazione graduale, come meglio descritto nel paragrafo relativo alla proposta alternativa di Anigas.

In termini generali ciò si ritiene perseguibile:

- prevedendo l'approvazione e pubblicazione del nuovo quadro normativo e regolatorio di riferimento con un congruo anticipo rispetto ai termini di conferimento: per gli operatori del sistema la conoscenza dei criteri di utilizzo del nuovo servizio di stoccaggio e in particolare degli obblighi di riempimento, vincoli di giacenza, relative penali, modalità di svolgimento delle aste, definizione dell'eventuale prezzo base d'asta, andamento delle capacità di

- iniezione e di erogazione, tetti antitrust, etc è presupposto irrinunciabile per poter formulare correttamente la valutazione economica del servizio di stoccaggio e comprenderne appieno gli effetti sull'attività commerciale già in corso;
- evitando situazioni di incertezza o possibili appigli per operatori non virtuosi che intendano approfittare della mancata approvazione dei codici di stoccaggio nella parte in cui regolamentano il nuovo processo di conferimento, le garanzie richieste e le modalità operative di utilizzo dello stoccaggio assegnato.

Si ritiene, infatti, che **la sicurezza del sistema debba essere il principio ispiratore cardine della riforma**. In particolare, preme sottolineare la necessità di meglio approfondire e valutare gli impatti che avrebbero sul mercato del bilanciamento e sulla sicurezza del sistema le seguenti conseguenze delle proposte illustrate dal Ministero:

- 1) ricorso al mercato del bilanciamento del gas quale mercato di approvvigionamento: il mercato del bilanciamento è nato come una piattaforma (PB-GAS) per poter acquisire, sulla base di criteri di merito economico, le risorse necessarie a garantire il costante equilibrio della rete, ai fini della sicurezza del sistema; nonostante le disposizioni vigenti in termini di “nomina bilanciata” operatori non virtuosi hanno approfittato della PB-GAS quale mercato di approvvigionamento a danno degli altri Utenti e del sistema. ANIGAS ritiene che un'eventuale evoluzione del mercato del bilanciamento in questa direzione sia percorribile solo a valle di una completa “cristallizzazione” delle disposizioni necessarie a garantire la copertura del sistema in relazione alle possibili partite economiche del singolo Utente;
- 2) liquidità del mercato del bilanciamento: l'attuale liquidità della piattaforma PB-GAS deriva dagli attuali criteri di conferimento e utilizzo degli stoccaggi e dalle vigenti regole di obbligo di offerta sulla PB-GAS, regole che sembrerebbero non compatibili con la riforma del mercato del bilanciamento implicitamente prevista; si auspica pertanto un'attenta ponderazione degli effetti della riforma sul mercato del bilanciamento (che oggi è uno strumento commerciale per l'allocazione delle risorse di stoccaggio sulla base del merito economico), sulla volatilità dei relativi prezzi e sulla disponibilità di strumenti per la copertura della punta del sistema (si veda l'indagine conoscitiva sull'attività di stoccaggio pubblicata dall'Autorità nel 2009 e le riflessioni in merito contenute nel documento sulla Strategia Energetica Nazionale);
- 3) conferimento ad asta: posto che si paventa già - nel caso di utilizzo degli attuali criteri di allocazione – l'ipotesi di sottoprenotazione della capacità di stoccaggio, la proposta illustrata dal Ministero potrebbe non costituire la modalità più

appropriata per ridurre il rischio di sotto-prenotazione;

- 4) assenza del requisito di fornitura del mercato civile per l'accesso all'asta: l'eliminazione della relazione diretta tra cliente e capacità di stoccaggio ad esso relativa rischierebbe di non garantire ai clienti stessi i volumi di stoccaggio sufficienti a far fronte ai loro fabbisogni invernali, con potenziali ripercussioni sulla sicurezza delle forniture; inoltre, seguendo tale ipotesi si configurerebbe la possibile fattispecie di venditori autorizzati alla vendita ai clienti finali "tutelati" che però non
- 5) dispongono della capacità di stoccaggio necessaria per adempiere agli obblighi di modulazione per il periodo di punta stagionale, elemento previsto quale requisito di affidabilità del venditore ai fini dell'ottenimento e mantenimento dell'autorizzazione alla vendita;
- 6) al fine di risolvere il problema della sicurezza dei clienti finali, la proposta del Ministero prevede il riempimento degli stoccaggi "a livelli di sicurezza" nel caso di sottoprenotazione della capacità di stoccaggio: d'altra parte allo stato attuale non risulta chiaro come questa ipotesi verrà applicata e pertanto la sua percorribilità necessita di verifica; si ravvisano comunque perplessità sugli impatti che avrebbe questa fattispecie sul mercato del bilanciamento e sul ribaltamento agli utenti dei costi relativi al riempimento;
- 7) procacciamento da parte del Responsabile del Bilanciamento delle risorse necessarie alla garanzia dell'equilibrio del sistema nel caso di disponibilità insufficiente sul mercato del bilanciamento: anche in questo caso si ritiene necessaria un'articolazione più dettagliata di tale fattispecie e delle modalità di formazione del prezzo della PB-GAS.

Con riferimento alla valutazione degli **impatti economici di tale riforma**, infine, si sottolinea che:

- il costo del servizio di stoccaggio per l'anno 2013, così come approvato dall'Autorità con la delibera 313/12/R/gas, risulta già sensibilmente superiore al 18% rispetto all'anno 2012. In termini generali l'ipotesi di un conferimento secondo asta competitiva per la totalità della capacità riservata alla modulazione stagionale comporta costi del servizio non facilmente prevedibili. Nell'attuale contesto il rischio concreto è che non tutto lo stoccaggio venga conferito, specie considerando che l'attuale meccanismo di funzionamento del mercato del bilanciamento tende a non offrire segnali di prezzo che rispecchino la scarsità della risorsa in situazioni di emergenza;

- il calcolo delle componenti delle condizioni economiche per il servizio di tutela relative al servizio di stoccaggio (QS) e del trasporto (QT - oggi configurato nell'ipotesi di utilizzo dello stoccaggio secondo i vigenti criteri) dovrebbero essere modificate in conseguenza alle modifiche apportare sui criteri di conferimento dello stoccaggio onde evitare il disallineamento tra i costi sostenuti dagli operatori ed i prezzi pagati dai clienti tutelati;
- il caso di sotto-allocazione degli stoccaggi e conseguente riempimento da parte delle imprese di stoccaggio necessiterebbe di una regolazione *ad hoc*, in particolare con riferimento a i) le **modalità di ripartizione dei costi sostenuti dalle imprese di stoccaggio per tale riempimento** e ii) i **criteri di recupero dei mancati ricavi conseguenti alla sotto allocazione della capacità di stoccaggio**. E' necessario che siano definite *ex-ante* anche tali fattispecie, **per una corretta valutazione dei costi della riforma**;
- la destinazione delle risorse derivanti dalle maggiori entrate alla riduzione delle tariffe di distribuzione, sebbene codesto Ministero non si sia espresso nel dettaglio in merito, potrebbe generare delle ingiustificate asimmetrie tra i diversi segmenti di clientela - in particolare tra i prezzi per consumo domestico e i prezzi per gli industriali - qualora venisse articolata a beneficio di tutti i clienti e non solo di quelli in regime di tutela.

Tutto quanto sopra evidenziato porta alla riflessione che procedere ora, a ridosso del termine di conferimento già scaduto, a discutere delle modalità di introduzione di meccanismi di mercato per l'assegnazione della totalità della capacità di stoccaggio **è molto rischioso per il sistema**, potenzialmente con un costo di sistema superiore all'attuale e con dubbi benefici in termini di efficienza, sicurezza delle forniture e crescita della liquidità del sistema.

La proposta alternativa

Anigas propone che la riforma dei criteri di allocazione della capacità di stoccaggio avvenga gradualmente, sulla base di un percorso che definisca con congruo anticipo le tempistiche, nella certezza di un quadro normativo e regolatorio chiaro.

Con riferimento all'anno termico di stoccaggio 2013-2014, codesto Ministero potrebbe prevedere l'implementazione di procedure d'asta per l'assegnazione dei soli 1.400 Mmc (con eventuale extraggettito in riduzione delle tariffe di trasporto), mantenendo i criteri vigenti per i rimanenti 7.000 Mmc destinati alla modulazione del mercato civile.

Infatti, posta una rapida definizione delle modalità allocative per l'assegnazione dei 1.400 Mmc, il conferimento potrebbe anche avvenire con un certo ritardo rispetto all'attuale tempistica, a valle della necessaria approvazione delle nuove procedure

di conferimento nei codici di stoccaggio, con impatti molto limitati sulla sicurezza del sistema.

Nel frattempo, nel corso dei prossimi mesi ed entro l'estate 2013 – ovvero prima della conclusione delle campagne commerciali per l'anno termico ottobre 2013 – settembre 2014, codesto Ministero coordinato con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas potrebbero elaborare i nuovi criteri per il calcolo degli obblighi di modulazione per il periodo di punta stagionale di cui all'articolo 18, comma 2 del Decreto Letta e conseguentemente la parte dello spazio di stoccaggio di modulazione destinato alle esigenze dei clienti civili da assegnare, per l'anno termico di stoccaggio 2014-2015, con gli attuali criteri (*quota parte dei previsti 7 miliardi di metri cubi*), quindi per differenza la quota parte dello spazio di stoccaggio di modulazione che potrebbe essere assegnato, sempre per l'anno termico di stoccaggio 2014-2015, mediante procedure di mercato e i relativi criteri di conferimento.

Tale ipotesi avrebbe il vantaggio di procedere all'assegnazione di una quota di capacità di stoccaggio mediante asta, permettendo agli operatori di prendere confidenza con i nuovi meccanismi allocativi e di far emergere il valore di questo servizio, garantendo al contempo la sicurezza del sistema e una gestione fluida delle risorse di stoccaggio destinate alla modulazione dei civili.

* * *

Infine, con riferimento alla proposta di implementazione dell'articolo 14, comma 1 del Decreto 1/2012, si rappresenta la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti.

In merito alle modalità di implementazione del servizio integrato di trasporto e rigassificazione comprensivo di stoccaggio si evidenzia che non è chiara la durata del servizio di rigassificazione e stoccaggio associato e conseguentemente la declinazione operativa e gestionale di tale servizio.

In merito alle capacità di stoccaggio da destinare ai rigassificatori – 50 Mmc dei 500 Mmc liberati a seguito della rideterminazione dallo stoccaggio strategico – riteniamo che la proposta meriti un approfondimento con riferimento:

- alle modalità con cui codesto Ministero sia pervenuto alla determinazione di tali valori e, in particolare, come sia stata determinata la ripartizione tra i 450 Mmc per il “servizio integrato di rigassificazione stoccaggio” e i 50 Mmc a “garanzia dei programmi di rigassificazione per eventi imprevedibili”;
- a quanta e che tipo di punta di erogazione sia associata a tale servizio. A tal proposito nulla emerge dalla presentazione;

- alle ragioni sottese all'ambito di applicazione. Più nello specifico, infatti, dalla presentazione del Ministero si evince che l'utilizzo di tale servizio sia limitato al solo caso di "evento imprevedibile" legato all'arrivo della nave GNL o all'operatività del terminale, che si verificano nel giorno N e che **causano una variazione del *send-out* nello stesso giorno e/o nel giorno N+1**, escludendo così l'impatto degli eventi imprevedibili su più giorni come di fatto potrebbe accadere ed era accaduto lo scorso febbraio 2012;
- alle modalità di gestione delle capacità di stoccaggio e, in particolare, a come sarà direttamente l'utente del terminale a gestire la capacità di stoccaggio.

Distinti saluti.

Il Direttore Generale
Dr. Luciano Buscaglione

