



Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

Direzione Infrastrutture Energia e Unbundling

OSSERVAZIONI CONFINDUSTRIA

Al documento per la consultazione

MERCATO DEL GAS NATURALE

512/2018/R/GAS

**CRITERI DI REGOLAZIONE TARIFFARIA PER IL SERVIZIO DI TRASPORTO E
MISURA DEL GAS NATURALE PER IL QUINTO PERIODO DI REGOLAZIONE
(5PRT)**

Orientamenti finali

Premessa

Confindustria ringrazia l'Autorità per l'Energia, Reti e Ambiente (ARERA) per il lungo processo di interlocuzione con gli stakeholder portato avanti nella definizione dei criteri di regolazione tariffaria per il servizio di trasporto e misura del gas naturale per il quinto periodo di regolazione (5PRT). Si auspica che le scelte definitive del Regolatore perseguano gli obiettivi di efficienza ed economicità del sistema gas, ovvero si muovano nella direzione di promuovere l'allineamento del prezzo della *commodity* in Europa e la creazione di un mercato unico del gas naturale.

Il presente Documento di Consultazione evidenzia gli orientamenti finali del Regolatore riguardo in particolare i criteri per la determinazione dei ricavi riconosciuti per i servizi di trasporto, la scelta della metodologia dei prezzi di riferimento ed i principi di allocazione del costo per il servizio di trasporto, facendo seguito alle precedenti consultazioni di seguito riportate:

- Il DCO 413/2017/R/Gas - relativo alle principali linee di intervento per il 5PRT, nonché agli orientamenti per la determinazione dei criteri di regolazione da applicare nel periodo transitorio 2018-2019;
- Il DCO 182/2018/R/Gas - relativo alla metodologia dei prezzi di riferimento e ai criteri di allocazione dei costi per il 5 PRT;
- Il DCO 347/2018/R/Gas - relativo ai criteri per la determinazione dei ricavi riconosciuti per il 5 PRT.
- Il DCO 420/2018/R/Gas – relativo alla qualità e innovazione del servizio di trasporto del gas naturale per il 5PRT.

Considerando le posizioni espresse in precedenza, nonché le ultime proposte dell'Autorità, si presentano di seguito le osservazioni conclusive.

Osservazioni di carattere generale

Confindustria ritiene necessario adottare misure finalizzate ad integrare il mercato italiano del gas in quello europeo, valorizzandone il ruolo e aumentandone la liquidità. La proposta dell'Autorità per la tariffazione del gas naturale, benché nella giusta direzione, appare ancora estremamente timida e non pienamente in grado di rendere competitivo l'utilizzo della *commodity* nel nostro Paese. A nostro avviso le proposte di modifica all'attuale schema potrebbero essere maggiormente incisive facilitando l'accesso del gas naturale presso i punti di ingresso a nord (Tarvisio e Passo Gries), riducendo i costi di ingresso presso i punti di *entry* a sud (Mazzara del Vallo e Gela) e favorendo i terminali di rigassificazione sia attraverso il riconoscimento di uno sconto alle tariffe di *entry* da GNL, sia attraverso misure strutturali che ne promuovano l'utilizzo. In particolare eliminare le possibili barriere all'ingresso per il GNL permetterebbe di sfruttare le dinamiche favorevoli di prezzo che si potrebbero avere nei prossimi anni grazie all'aumento dei centri di liquefazione mentre facilitare l'accesso presso i punti a nord permetterebbe di ridurre lo strutturale differenziale fra il PSV ed i mercati liquidi NBP, NCG e TTF.

L'attuale struttura tariffaria fu definita in presenza di contratti *long term* (LT) - tra gli *shipper* e i produttori a monte del sistema italiano - e delle relative capacità di trasporto conferite su base pluriennale. Alla luce del mutato contesto competitivo e considerando anche la scadenza prossima di molti contratti LT (fine del 2019) è necessario un profondo ripensamento dell'attuale metodologia tariffaria. In aggiunta, in applicazione del comma 2-bis dell'articolo 38 del decreto legge 83 del 22 giugno 2012 l'adeguamento delle tariffe dovrebbe essere operato secondo criteri che rendano più flessibile ed economico il servizio di trasporto a vantaggio dei soggetti con maggior consumo di gas, tra cui gli industriali. Potrebbe essere considerata ad esempio una revisione delle modalità di allocazione degli oneri, in linea con quanto operato nel settore elettrico, attraverso misure di degressività sulla capacità effettivamente utilizzata al fine di favorire i clienti che presentano maggiori consumi.

Confindustria crede che la riflessione si debba focalizzare in primis sull'individuazione di una strategia per il sistema del gas naturale, al fine di capire quali principi e quale struttura tariffaria possano configurarsi come i più adeguati per perseguirli. In particolare l'assetto regolatorio dovrebbe incoraggiare la creazione dell'*hub* Italiano del gas, favorire la diversificazione delle fonti di approvvigionamento e valorizzare il mercato italiano alla luce delle specificità geopolitiche nel contesto europeo. Risulta opportuno perseguire un obiettivo generale di neutralità fra le fonti e le rotte di approvvigionamento a livello internazionale, attraverso la definizione di tariffe ispirate al principio dell'uso efficiente delle infrastrutture. Ciò è ancora più importante in un Paese come l'Italia che gode di un portafoglio estremamente diversificato, ove le tariffe di trasporto devono promuovere in maniera coordinata l'uso efficiente di tutte le infrastrutture di approvvigionamento, sia tramite gasdotto che attraverso terminali di rigassificazione.

Riteniamo fondamentale che i nuovi criteri tariffari per il quinto periodo regolatorio siano definiti perseguendo in via prioritaria gli obiettivi di promozione di un uso efficiente delle

infrastrutture. Un uso efficiente delle infrastrutture presuppone criteri tariffari che siano in grado di:

- garantire l'efficienza produttiva, evitando in particolare impatti negativi su alcune direttrici di importazione e conseguenti distorsioni nei flussi di approvvigionamento e nel *merit-order* economico delle fonti, che possono rendere preferibile importare gas da fonti con prezzi della *commodity* più elevati e ridurre l'attrattività del mercato gas italiano;
- perseguire l'efficienza allocativa, garantendo per quanto possibile che i vari clienti finali sostengano costi coerenti con i benefici ad essi apportati ed evitando effetti distorsivi a carico di alcune tipologie di utilizzatori del gas.

Appare infatti opportuna una maggiore selettività nell'individuazione dei criteri di allocazione dei costi, tenendo conto delle differenti finalità delle infrastrutture (alcune funzionali alla sicurezza degli approvvigionamenti, altre alla competitività delle fonti di approvvigionamento, altre alle esportazioni, etc) e dell'evoluzione del settore del gas e del ruolo che le infrastrutture del gas assumeranno nel medio-lungo periodo.

L'opportunità di definire nuove modalità di allocazione dei costi di trasporto, che potrebbero essere disegnate in funzione dei benefici che taluni investimenti di capacità di trasporto apportano a certe tipologie di clienti finali, risulta ancora più urgente alla luce degli orientamenti di definizione delle tariffe di trasporto da parte del Regolatore tedesco, che tra le proposte in consultazione ne ha posta una che porterebbe a un significativo aumento del costo di trasporto del gas in transito verso l'Italia (stando ad un studio realizzato da *Frontier Economics*). In questo senso non è da escludere che anche l'Austria - all'interno della propria procedura di implementazione del TAR code, al momento non ancora avviata - possa decidere elementi tariffari che contribuiscano ad incrementare lo spread rispetto ai paesi del nord.

Sempre con l'obiettivo di assicurare il rispetto del principio di *cost reflectivity* per i clienti finali, riteniamo importante il mantenimento del cosiddetto "sconto distanza", per le utenze poste in prossimità della RTN.

In caso si voglia accrescere l'attrattività del mercato italiano secondo determinate priorità, come avvenuto ad esempio per il GNL all'interno del servizio integrato di rigassificazione e stoccaggio, risulta necessaria una condivisione di intenti a tutti i livelli istituzionali che si rifletta nelle scelte programmatiche del Regolatore.

Rispetto al 2019, i corrispettivi tariffari indicativi per l'anno 2020 e il costo del servizio di trasporto appaiono radicalmente innovati e a tale discontinuità è prevedibile si aggiungeranno gli effetti del mutamento del contesto regolatorio a seguito dell'implementazione della riforma delle modalità di conferimento della capacità di trasporto ai *city gates*, accompagnata dalla riforma della disciplina del *Settlement*, la revisione del sistema di bilanciamento.

Posto che anche tali ulteriori modifiche regolatorie avranno impatti non trascurabili sugli operatori e sul costo del trasporto, si segnala fin da ora la necessità che l'Autorità implementi le diverse riforme in modo coordinato, definendo con congruo anticipo il quadro

di riferimento e perseguendo appunto per quanto possibile la stabilità e la prevedibilità, sia in termini di costi annui da riconoscere alle imprese di trasporto che in termini di corrispettivi tariffari e di costo del servizio di trasporto.

In particolare, se è ormai assodato che da gennaio 2020 verrà calcolato un unico corrispettivo *bundled* (e non più due diversi corrispettivi per le uscite e per le riconsegne), non è ancora evidente come verranno gestiti i conferimenti ai punti di uscita e riconsegna per l'a.t. 2019/20. Oltre a fare quanto prima chiarezza sul punto, riteniamo importante che almeno per tale anno termico siano mantenuti conferimenti distinti in uscita e in riconsegna, applicando alle due tipologie di capacità, dei corrispettivi desumibili a partire dal corrispettivo unitario *"bundled"* pubblicato per l'anno 2020. In generale, si ritiene importante sottolineare che l'allocazione dei costi sugli exit deve essere tale da non discriminare i consumatori industriali in funzione delle modalità di allaccio alla rete.

Infine si segnala la necessità di correlare la durata del periodo regolatorio con l'evoluzione del Pacchetto Gas europeo, che sarà discusso nei prossimi mesi in linea con quanto anticipato dal "Quo Vadis", per evitare inefficienti modifiche dell'assetto in corso d'opera.

Determinazione dei ricavi riconosciuti per i servizi di trasporto del gas naturale

Confindustria vede con favore gli obiettivi dichiarati nel documento dell'Autorità poiché nella direzione di garantire una maggiore efficienza nella determinazione delle tariffe, garantendo al contempo alle società di trasporto di sviluppare efficacemente le proprie strategie di sviluppo e dando anche la possibilità di allocare i costi delle infrastrutture in funzione dei benefici attesi a livello nazionale e *cross-border*. Il graduale avvicinamento all'*approccio totex* attraverso la correlazione fra il riconoscimento degli investimenti ed i piani di sviluppo e l'utilizzo di meccanismi *output based* per l'incentivazione dei nuovi investimenti potranno accrescere la *cost reflectivity* del servizio, massimizzando al contempo l'utilità e l'utilizzo della rete. Si ritiene altresì importante la volontà di ampliare a livello comunitario i perimetri di valutazione degli investimenti infrastrutturali, stimolando l'ottenimento dei contributi europei e allocando i costi riconosciuti ai Paesi che traggono benefici dagli interventi.

Si ritiene fondamentale accrescere il più possibile la prevedibilità nei ricavi riconosciuti, anche utilizzando dati pre-consuntivo e dando evidenza con cadenza costante degli aggiornamenti dei costi riconosciuti rispetto alle spese sostenute e ai ricavi effettivi. Un set informativo adeguato riguardo i livelli attesi degli investimenti futuri è necessario agli operatori per definire le strategie di approvvigionamento tenendo conto dell'evoluzione tariffaria del servizio di trasporto. Il livello dei ricavi è infatti una delle variabili fondamentali che permette agli utenti di stimare l'evoluzione delle tariffe. La conoscenza *ex ante* della quota riconosciuta dei costi sostenuti dal trasportatore, resa il più possibile stabile nel tempo a meno di opportuni fattori correttivi, potrà favorire la pianificazione degli investimenti degli operatori.

Con particolare riferimento a perdite, autoconsumi e GNC, come anche per il riconoscimento dei costi operativi e la gestione del bilanciamento, non possiamo che apprezzare meccanismi volti ad incentivare le imprese di trasporto a raggiungere ulteriori incrementi di efficienza, fatto salvo il riconoscimento del costo sostenuto.

Metodologia dei prezzi di riferimento per i servizi di trasporto del gas naturale

Riteniamo che un'oculata regolazione delle tariffe potrà contribuire, fermo restando il giusto riconoscimento dei costi sostenuti alle società di trasporto, all'allineamento dei mercati all'ingrosso del gas naturale e ridurre i costi in bolletta per le imprese. La scelta della metodologia di riferimento e la ripartizione percentuale *entry/exit* possono avere degli impatti sul prezzo del gas al PSV, come anche l'individuazione del perimetro di riferimento e la ripartizione *capacity/commodity* possono avere degli effetti sull'allocazione dei costi fra gli utenti del servizio. I criteri tariffari devono essere certamente definiti in linea con i principi del Codice TAR (*Network Code on rules regarding harmonised transmission tariff structures for gas*), ma al contempo considerare:

- lo scenario di mercato attuale, caratterizzato da imprevedibilità e concorrenzialità molto maggiori rispetto al passato e da una conseguente minor disponibilità degli operatori ad assumere impegni di lungo termine data la maggiore rischiosità degli stessi. In tale prospettiva, per consentire agli utenti di prenotare consapevolmente capacità di trasporto anche su periodi superiori all'anno, e compiere quindi altrettanto consapevolmente scelte di approvvigionamento, è necessario che le tariffe siano prevedibili e il più possibile stabili, anche su orizzonti di medio-lungo termine;
- le specificità del sistema del gas in Italia e del suo quadro regolatorio, in relazione ad alcuni degli aspetti posti in consultazione (ad esempio, l'opportunità di effettiva applicazione di sconti alle tariffe *entry/exit* da stoccaggio e/o GNL).

Risulta opportuno perseguire la definizione di tariffe ispirate al principio dell'uso efficiente e *cost reflective* delle infrastrutture. La scelta relativa alla metodologia di allocazione dei costi (matrice o *capacity weighted distance*) deve essere ponderata in relazione al raggiungimento di giusto equilibrio fra le fonti a disposizione, analizzando le dinamiche di flusso previste e perseguendo il principio di *cost-reflectivity* basato sulla correlazione fra distanza percorsa, diametri delle *pipeline* e costi sostenuti. Allo stesso tempo devono essere presi in debita considerazione gli indirizzi contenuti nel documento "Quo Vadis" della Commissione Europea, in relazione alla creazione di un mercato unico che superi le criticità derivanti dall'attuale sovrapposizione di tariffe (fenomeno detto *pancaking*) e colleghi l'Italia al blocco dei Paesi del Nord Europa (*zone mergers*). Nel modello proposto gli *entry* che connettono il nostro mercato a quelli del nord Europa, Passo Gries e Tarvisio, appaiono penalizzati e pertanto si ritiene opportuno prevedere correttivi per favorire il pieno utilizzo delle infrastrutture che collegano i mercati europei e i terminali GNL.

Per quanto riguarda l'opportunità di una effettiva applicazione di sconti alle tariffe *entry/exit* da stoccaggio, si prende atto delle disposizioni previste dall'articolo 9 del *Tariff Network Code*. Allo stesso tempo si evidenzia che, dato l'attuale assetto del sistema nel nostro Paese, una simile disposizione potrebbe non tradursi in un diretto beneficio per gli utenti che utilizzano lo stoccaggio, ma comportare effetti negativi sugli altri punti di entrata/uscita (in caso di applicazione del riproporzionamento previsto nel TAR). In caso si procedesse all'applicazione della suddetta misura, per evitare tali effetti distorsivi potrebbe essere previsto di recuperare il mancato gettito a valle del PSV, presso i *city gate*.

Per quanto riguarda il rapporto *capacity-commodity*, Confindustria auspica una scelta che preveda una allocazione prioritaria dei costi del trasporto sulla quota capacitiva, come peraltro previsto dal TAR NC, presso i punti di riconsegna, prevedendo opportuni correttivi per evitare impatti negativi sul settore termoelettrico. Una applicazione dei costi sulla componente variabile penalizza infatti i clienti consumatori di gas con prelievi costanti (come gli industriali) caratterizzati da un *load factor* elevato. riteniamo comunque importante che tutte le componenti variabili eventualmente applicate al gas riconsegnato siano fissate da ARERA con congruo anticipo. A tal proposito, si evidenzia inoltre l'opportunità che le eventuali componenti variabili non vengano applicate ai volumi di gas in uscita verso impianti di stoccaggio, per evitare una doppia imposizione del corrispettivo ai volumi oggetto del servizio (il corrispettivo verrebbe nuovamente applicato ai punti di riconsegna).

Inoltre, riteniamo che eventuali situazioni di *under recovery* generate dal meccanismo del *reshuffling* dovrebbero essere trattate al pari di altre mancate entrate e dunque recuperate a mezzo di un corrispettivo di recupero dei ricavi secondo una logica *cost-reflective*, sterilizzando eventuali effetti finanziari.

Collegati alla definizione del rapporto *capacity-commodity* sono la necessità di prevedere una opportuna e mirata revisione delle componenti tariffarie addizionali, fra cui anche il fattore di recupero dei ricavi. Uno spostamento delle componenti ai REMI ed una allocazione selettiva degli stessi che segua la funzione svolta dalle risorse sottese, permetterebbe di ottenere un prezzo al PSV più rappresentativo del costo del gas per il mercato italiano. In prospettiva potrebbero essere considerati interventi:

- di allocazione selettiva, come riportato in premessa art. 1.10, dei costi tenendo conto delle differenti finalità delle infrastrutture (sicurezza, competitività) e secondo una prospettiva *cost-reflective*, in modo da applicare quote di costo ai soggetti industriali in misura commisurata agli oneri da loro generati. Ad esempio potrebbe essere prevista una modulazione differenziata (fra utenti industriali con uso prevalentemente tecnologico del gas e clienti civili) della componente CRV^{ST} , - che alimenta il "Fondo per la copertura degli oneri connessi al sistema di *settlement gas*" - del costo del bilanciamento operativo, - generato dalla capacità di erogazione intragiornaliera dipendente dall'elevata aleatorietà dei consumi termici - della componente CRV_{OS} , - a copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del fattore di garanzia dei ricavi per il servizio di stoccaggio - applicandole selettivamente in corrispondenza dei punti di *exit*.
- di rimodulazione dei corrispettivi applicati ai volumi all'*exit*-riconsegna secondo una revisione delle modalità di conferimento che contenga elementi di degressività a favore dei clienti caratterizzati da maggior consumo. In particolare, potrebbe essere perseguita la logica, già appoggiata dalla Commissione Europea nella decisione "State Aid SA.38635 (2014/NN) – Italy – Reductions of the renewable and cogeneration surcharge for electro-intensive users in Italy", che ha condotto nel settore elettrico alla definizione degli oneri generali di sistema in linea con la struttura degressiva della tariffa di rete per i servizi di trasmissione, distribuzione e misura;

- di spostamento a valle del Punto di Scambio Virtuale (PSV) degli oneri relativi alla copertura dei costi per la sicurezza (comprese le componenti variabili che oggi vengono applicati sul gas immesso in rete), applicandoli sugli utenti che ne beneficiano a livello nazionale e presso i Paesi esteri, proporzionalmente ai benefici che questi ne traggono. Ci riferiamo ad esempio al CVfg, per il recupero dei ricavi garantiti ai terminali regolati, e al CSt, per lo stoccaggio strategico, nonché della componente a copertura degli squilibri di perequazione;

Criteri di allocazione del costo per il servizio di trasporto

Confindustria considera di fondamentale importanza che qualsiasi misura proposta, sia a livello normativo che di carattere più strettamente regolatorio, venga valutata con attenzione e sempre con largo anticipo rispetto al rapporto costi benefici per il sistema e alle tempistiche di implementazione. Sul punto potrebbero essere riconsiderate alcune delle valutazioni alla base delle previsioni dell'Autorità, come ad esempio l'allocazione dei costi di trasporto tra *entry* e *exit*. I corrispettivi tariffari di *entry*, in particolare in un Paese importatore quale il nostro (l'*import* copre circa il 90% della domanda), sono elemento particolarmente rilevante di competitività. Siamo quindi favorevoli ad attribuire ai punti entrata una quota ricavi inferiore al 50% ma la scelta di uno *split* 40-60 (28/72 considerando l'inclusione della rete regionale nel sistema) appare estremamente timida e non in grado di perseguire gli obiettivi di favorire un maggiore allineamento dei prezzi al PSV con i principali *hub* europei e una maggiore competitività dell'approvvigionamento di gas naturale sul mercato all'ingrosso nazionale. Nel prossimo periodo di regolazione la ripartizione *entry/exit* deve a nostro avviso essere soggetta ad aggiornamento per tenere conto delle importanti discontinuità che si ravvisano nel sistema gas a partire da ottobre 2019 e nel corso del prossimo periodo di regolazione, legate alla scadenza dei contratti di trasporto LT e alla prevista entrata in esercizio di nuove infrastrutture di importazione. Queste discontinuità determineranno un utilizzo fisico delle infrastrutture profondamente differente rispetto a quello verificatosi negli anni precedenti e la ripartizione *entry/exit* dovrà riflettere tali sviluppi. In tale contesto questa ripartizione non dovrebbe essere considerata come un input statico del modello tariffario, bensì una variabile da adattare nel tempo, ancor meglio in un'ottica "*forward-looking*" in funzione dell'evoluzione delle condizioni di mercato e sulla base di una opportuna previsione dell'effettivo utilizzo fisico della capacità di trasporto in corrispondenza dei punti di entrata. Considerando il rapporto fra capacità prevista in conferimento e capacità tecnica che si avrà al 2020 secondo le informazioni attualmente disponibili, Confindustria ritiene che il livello di partenza della quota attribuita all'*entry* potrebbe essere del 20% anziché del 28% come proposto nel documento. Si ritiene pertanto importante prevedere una riduzione dei corrispettivi di *entry* tale da favorire un uso efficiente delle infrastrutture e promuovere l'integrazione del mercato italiano nel mercato unico europeo. Tra le varie possibilità, potrebbe essere analizzata una ripartizione dei ricavi relativi agli *entry* ed *exit*, in modo da enucleare la quota dei ricavi che non sono direttamente connessi ai driver di distanza e capacità dell'infrastruttura di trasporto nazionale (es. bilanciamento, fatturazione, ecc.). In particolare si potrebbe valutare di incorporare i costi per il transito *cross border* (da allocare ai Paesi beneficiari in modo giustificato) dai costi connessi alla sicurezza sostenuti per pubblica utilità (da allocare sui clienti finali che ne beneficiano, attraverso una opportuna applicazione in corrispondenza dei punti di *exit* / riconsegna).

Considerando la decisione dell'ARERA di procedere ad una organizzazione tariffaria unica della rete nazionale e regionale, si evidenzia la necessità di allocare i maggiori costi infrastrutturali sui soggetti che necessitano di una modulazione di punta. Ad oggi il principio di *cost-reflectivity* è rispettato poiché il corrispettivo a francobollo sulla rete regionale uguale per tutti è associato a una capacità prenotata pari al massimo impegno

annuale, di fatto premiando i soggetti industriali la cui variazione dei prelievi risulta poco pronunciata. Qualora i corrispettivi della rete regionale venissero annullati e inglobati in quelli da rete nazionale, sarà perciò necessario allocare in maniera selettiva il costo di tale rete, al fine di favorire i clienti che presentano maggiori consumi e una modulazione uniforme.

Nel Documento per la Consultazione è evidenziata la decisione del Regolatore di non dare seguito alla possibilità di deroga, prevista dal TAR NC, relativa ai punti di *entry* presso i rigassificatori. Una riduzione dei corrispettivi di *entry* presso tali terminali potrebbe eliminare alcune barriere all'ingresso e rendere più appetibile il nostro Paese. Per tale ragione, la suddetta ipotesi – in particolare l'applicazione di uno sconto del 50% - potrebbe essere degna di ulteriori approfondimenti da parte del Regolatore, valutandola in modo armonico con le altre misure in discussione a livello nazionale, così da evitare eventuali aumenti degli oneri di sistema e possibili distorsioni di mercato. In tal senso l'assetto regolatorio dovrebbe essere collegato alle misure pro competitive poste in campo dal Governo, come il servizio integrato di rigassificazione e stoccaggio rivolto alle imprese industriali. In alternativa al fine di garantire l'utilizzo di tutti i terminali di rigassificazione, si propone un sistema come quello dello stoccaggio con un unico prezzo d'asta che includa sia la tariffa di trasporto che quella di rigassificazione.