

Gare gas: proposte a confronto

Negli ultimi anni, il settore della distribuzione gas è stato scosso da due tendenze contrastanti: da un lato, sono stati adottati alcuni provvedimenti finalizzati ad accelerare lo svolgimento delle gare per i 172 Atem; dall'altro, la struttura del mercato è cambiata radicalmente con l'acquisizione di 2i Rete Gas da parte di Italgas e la formazione di un operatore che serve all'incirca il 55% dei PdR

In questo contesto, sono emerse diverse proposte:

- 1) Utilitalia ha suggerito un modello simile a quello introdotto per il settore elettrico, con proroghe agli attuali concessionari a fronte di piani di investimenti pluriennali (senza però spingersi a chiedere l'inclusione in tariffa dei canoni concessori, come invece stabilito per il settore della distribuzione elettrica);
- 2) Una seconda ipotesi, prevede la drastica riduzione del numero di Atem (da 172 a 43 in una fase transitoria e infine a 31) con la centralizzazione delle procedure di gara;
- 3) Assogas ha avanzato una riforma in due step, con una prima fase di consolidamento e un'altra caratterizzata da correttivi per rendere contendibili gli ambiti.

Sullo sfondo rimane la revisione del DM Criteri, che periodicamente riemerge "con urgenza" e poi sistematicamente si inabissa.

Prima di capire se e come modificare l'attuale quadro, è necessario comprendere quali siano gli obiettivi della governance del settore. Diversamente dalle infrastrutture elettriche, quelle per il trasporto e la distribuzione del gas sono destinate a vedere tassi di utilizzo calanti nel tempo. Si può discutere – a seconda delle opinioni di ciascuno sull'efficacia delle politiche e lo sviluppo delle tecnologie – quanto rapidamente i tubi si svuoteranno e fino a che punto. Non è invece in dubbio che trasporteranno sempre meno gas, pur facendo generose assunzioni su combustibili alternativi quali il biometano e l'idrogeno verde. Un primo punto, quindi, riguarda il superamento degli attuali criteri, pensati per incentivare lo sviluppo delle infrastrutture, sostituendoli con altri più attenti a incoraggiare l'innovazione tecnologica e un uso innovativo degli impianti esistenti. Sotto questo profilo, diventa importante tra l'altro favorire la convergenza tra le reti gas e quelle

dell'energia elettrica, visto che la complementarietà tra di esse è destinata ad acquisire sempre più importanza. Il ritardo del Mase è grave, sia che si intenda procedere con le gare, sia che si preferiscano altre opzioni. Un secondo tema riguarda il peso che si vuole dare all'efficienza ed economicità nella gestione. È ampiamente dimostrato in letteratura e noto a tutti (tranne al legislatore, al governo e all'Antitrust) che le economie di scala, nella distribuzione gas, si spengono oltre una soglia di qualche centinaio di migliaia di PdR. Quindi, da questa prospettiva, gli incentivi al consolidamento vanno guardati con sospetto: le imprese che già superano tale livello non ne avrebbero alcun vantaggio (e soprattutto non ce l'avrebbero i consumatori, come certificato dalla regolazione Arera che non fa più alcuna differenza tariffaria oltre i 500 mila clienti); quelle di piccole dimensioni, spesso caratterizzate da elevati livelli di costo, dovrebbero invece diventare naturalmente "prede" di processi di concentrazione, rispetto ai quali le gare – che presuppongono l'unitarietà della gestione all'interno dell'Atem – dovrebbero fare da pivot. Il governo dovrebbe dunque valorizzare i meccanismi competitivi favorendo e non riducendo la contendibilità (le pur poche gare sin qui svoltesi hanno infatti evidenziato che solo ove vi sono stati più partecipanti - almeno due - i risultati per gli Enti locali e per i clienti finali sono stati significativi). È vero che l'operazione Italgas ha prodotto un cambiamento enorme nel mercato. Qui il pasticcio l'ha fatto il Garante della concorrenza, che ha dato un via libera pressoché incondizionato (come dimostra il modesto esito delle poche dismissioni imposte). Sconfessando vent'anni di decisioni in materia, l'Autorità ha consentito l'acquisizione di 2iRG con l'argomento che la contendibilità delle gare sarebbe stata comunque garantita dalla presenza di altri operatori di medie dimensioni, quali le maggiori utility del Nord. La domanda, adesso, è: come si comporterà l'Agcm in futuro? Seguirà i precedenti, e quindi imporrà severi limiti all'incumbent negli Atem in cui è maggioritaria e in quelli contigui? Oppure si comporterà come nella sorprendente decisione dell'11 marzo 2025? In attesa di capire le prossime iniziative del Garante, diventa necessario mettere mano al sistema. In primo luogo, il Mase dovrebbe accelerare l'aggiornamento del DM Criteri, vero e unico presupposto per lo svolgimento delle gare coerentemente con il mutato contesto. Secondariamente, dovrebbe fissare dei chiari principi di regolazione asimmetrica, sulla scorta di quanto fatto molte volte in situazioni simili (per stare al settore energetico: i tetti alla quota di mercato Eni nel mercato gas dopo la liberalizzazione, il tetto nelle aste per le tutele gradualmente e,

proprio nella distribuzione gas, il riconoscimento tariffario del delta Vir/Rab solo in presenza di un genuino nuovo entrante). Da ultimo, diventa cruciale scaglionare le gare in modo tale da non attribuire indebiti vantaggi a un operatore dominante. Esse andrebbero quindi organizzate in modo tale da massimizzare la partecipazione, evitando di introdurre altri elementi che le rendano ancor meno contendibili.

Carlo Staganaro - RiEnergia, 27-02-26

Concorrenza e limite massimo alla quota di mercato di distribuzione gas

Con l'approvazione da parte di AGCM lo scorso 3 marzo dell'acquisizione di 2i Rete Gas, la quota di mercato nazionale della distribuzione del gas naturale posseduta da Italgas ha raggiunto il 55%, valore che corrisponde a circa 12 milioni di clienti allacciati alla rete (c.d. PDR) Ciò impone una valutazione della situazione sotto il profilo della tutela della concorrenza per evitare che il settore della distribuzione del gas naturale evolva verso una situazione di monopolio in contrasto con gli obiettivi di liberalizzazione del decreto legislativo n. 164/2000. In Italia le gare per l'assegnazione delle concessioni di distribuzione del gas si svolgono a livello di ambiti territoriali minimi (ATEM), composti da più comuni che si trovano nella stessa area geografica. Il territorio italiano è stato ripartito in 177 ATEM, ridotti a 171 per effetto dell'aggregazione volontaria degli ATEM esistenti nelle province di Bologna, Firenze, Trento, Udine e Cremona. Finora sono state aggiudicate 12 gare, di cui 8 gare ad Italgas, con una quota pari a due terzi, includendo l'ATEM Napoli 1 assegnato a 2i Rete Gas. La società ha proposto ricorso contro la gara dell'ambito di Trento, che è stata aggiudicata nel 2026 a Novareti (gruppo Dolomiti Energia), per cui la quota finale delle gare aggiudicate ad Italgas potrebbe essere persino maggiore. Perciò, esiste un rischio molto elevato che il meccanismo delle gare d'ambito non sia adeguato a garantire la concorrenza effettiva nel mercato e che la sproporzione delle forze in campo conduca ad una situazione di quasi monopolio da parte di Italgas, con effetti dannosi per gli utenti del servizio. È utile esaminare con quali strumenti il legislatore ha affrontato questo pericolo in passato. Il d.lgs. n. 164/2000 ha liberalizzato il mercato del gas naturale in Italia, recependo la direttiva 98/30/CE, e ha introdotto un termine di scadenza alle concessioni di distribuzione del gas esistenti e l'obbligo di assegnare quelle nuove tramite gara (art. 14). Il decreto conteneva misure specifiche per evitare che l'operatore principale di alcuni mercati della filiera nazionale del gas potesse avere una quota di mercato eccessiva e, quindi, agire in condizioni di quasi monopolio. L'art. 19 del d.lgs. n. 164/2000 ha fissato limiti massimi alla quota di gas venduto ai clienti finali e alla quota di gas importato in Italia o prodotto sul territorio nazionale destinato alla vendita. L'art. 19, comma 2, ha previsto che, dal 2003 al 2010, nessuna impresa potesse vendere, in via diretta o indiretta, ai clienti finali più del 50% dei consumi nazionali di gas su base annuale. A sua volta, il comma 3 ha

stabilito che, dal 2002 al 2010, nessuna impresa poteva immettere gas importato o prodotto in Italia, nella rete nazionale, per la vendita in Italia per quantitativi superiori al 75% dei consumi annuali di gas. Era previsto che questa percentuale si riducesse ogni anno del 2% fino a raggiungere la quota del 61%. Dopo il termine del 2010 è stato applicato il limite previsto dall'art. 3 del d.l. n. 78/2009 (conv. in legge n. 102/2009). La norma prevede che ogni soggetto che ha immesso nella rete nazionale di trasporto una quota superiore al 40% del gas naturale destinato al mercato interno è tenuto ad offrire in vendita un determinato volume di gas, mediante procedure concorrenziali e al prezzo stabilito dal Ministero Sviluppo Economico, su proposta fatta da ARERA tenendo conto dei prezzi medi europei (gas release). Il limite è stato confermato dall'art. 3 del d.lgs. n. 130/2010, che ha previsto l'innalzamento del tetto fino al 55% in caso di impegno ad aumentare la capacità di stoccaggio di gas naturale in Italia di 4 miliardi di metri cubi, in modo da accrescere il quantitativo disponibile per la vendita nel territorio nazionale. Il legislatore ha introdotto il limite massimo alla quota di vendita del gas ai clienti finali (50%) e all'importazione di gas in Italia (40% innalzabile fino al 55%) per garantire la concorrenza nel mercato. All'epoca dell'introduzione dei tetti ENI possedeva quote molto elevate nei due segmenti della vendita al dettaglio e dell'importazione di gas. In mancanza dell'intervento del legislatore ENI non avrebbe accettato, di sua spontanea volontà, di ridurre le proprie quote di mercato e di favorire la crescita di concorrenti. Ciò avrebbe prodotto un grave danno ai clienti finali, perché una situazione di monopolio permette alle imprese di massimizzare i profitti a scapito dei clienti. Il d.lgs. n. 79/1999 contiene una norma simile con riferimento al settore dell'energia elettrica. L'art. 8 stabilisce che nessun soggetto può produrre o importare più del 50% dell'energia elettrica prodotta e importata in Italia. In caso di superamento della soglia, l'Autorità per la concorrenza può intervenire per irrogare sanzioni. Per mettere ENEL in condizione di rispettare il tetto il decreto impose alla società di cedere a nuovi operatori una capacità produttiva pari almeno a 15 GW. A tal fine, ENEL ha costituito tre nuove società di produzione di energia (GenCo), Eurogen, Elettrogen e Interpower, che poi ha venduto, riducendo così la sua quota dell'energia elettrica prodotta in Italia. Il tetto alla quota di vendita di gas naturale ai clienti finali (50%) e quello all'energia elettrica prodotta e importata in Italia (anch'esso 50%) hanno permesso lo sviluppo e il rafforzamento della concorrenza in entrambi i settori. I tetti hanno evitato che

gli operatori dominanti mantenessero la loro quota precedente o addirittura la incrementassero, eliminando i concorrenti e aumentando i prezzi grazie al loro potere di mercato. La situazione che si è venuta a creare nel settore della distribuzione del gas naturale dopo che Italgas ha acquisito 2i Rete Gas presenta una evidente somiglianza rispetto alla situazione di ENI e ENEL nel 2000. Di conseguenza, sarebbe opportuno introdurre per legge un tetto massimo alla quota di mercato nel settore della distribuzione del gas per evitare che in futuro l'incumbent raggiunga una quota paragonabile ad un quasi monopolio nazionale (80-90%). Non è possibile obiettare in contrario che la concorrenza è garantita dal fatto che l'aggiudicazione avviene tramite una gara indetta per ciascuno dei 171 ambiti (ATEM) in cui il Ministero ha ripartito il territorio nazionale. Come abbiamo visto, finora Italgas si è aggiudicata 8 gare su 12, compreso l'ATEM Napoli 1 assegnato a 2i Rete Gas. Il tasso di vittoria di Italgas nelle gare, già molto elevato (due terzi), è destinato ad aumentare in futuro a causa dell'incorporazione di 2i Rete Gas che, con una quota di circa un quinto dei PDR a livello nazionale, era il suo principale concorrente. Perciò, anche se la concorrenza nelle gare d'ambito esiste ancora sul piano formale, in concreto la possibilità per gli altri operatori di aggiudicarsi gli ambiti è molto ridotta (tranne che in casi particolari), a causa della disparità delle risorse economico finanziarie rispetto ad Italgas. Non è possibile obiettare nemmeno che la produzione, importazione e vendita del gas naturale – attività per cui il d.lgs. n. 164/2000 ha fissato tetti massimi – sono attività liberalizzate, mentre la distribuzione del gas naturale è un servizio esercitato in concessione esclusiva, per sostenere che la creazione di un quasi monopolio non arrecherebbe danni ai clienti. Le gare sono aggiudicate in base alle condizioni economiche offerte, ai livelli incrementali di sicurezza e qualità del servizio rispetto agli standard fissati da ARERA e agli interventi offerti per l'estensione e il potenziamento di reti e impianti. La mancanza di operatori in grado di competere efficacemente con Italgas, in caso di crescita della sua quota nel mercato nazionale, condurrà ad una diminuzione del valore delle offerte per l'aggiudicazione delle gare, come accade in tutti i casi di presenza di un quasi monopolista. Di conseguenza, è opportuno che il legislatore fissi un tetto massimo alla quota del mercato di distribuzione del gas detenibile da un singolo operatore sia per assicurare una concorrenza effettiva nelle gare, sia per fare in modo che 21 gli utenti del servizio ottengano offerte realmente competitive per l'aggiudicazione delle gare d'ambito. Il

tetto potrà essere determinato in base al numero dei PDR posseduti a livello nazionale, in analogia con quanto stabilito per altri settori della filiera del gas con il d.lgs. n. 164/2000.

Luigi Giuri - RiEnergia, 27-02-26