

IC38 - MERCATO DELLO STOCCAGGIO DEL GAS NATURALE

Provvedimento n. 17639

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 novembre 2007;

SENTITO il Relatore Dottor Antonio Pilati;

VISTO l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi od altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

VISTE le risultanze acquisite nel corso dell'indagine conoscitiva IC22 *"Sullo stato di liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale"*, conclusasi con provvedimento adottato in data 9 febbraio 2005, n. 14031, condotta congiuntamente dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas;

VISTE le segnalazioni dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas del 27 gennaio 2005, 3 agosto 2005 e 24 luglio 2007 e l'Audizione svolta alla X Commissione Attività Produttive, Commercio e Turismo della Camera dei Deputati in data 3 ottobre 2007;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

1. L'indagine conoscitiva IC22 *"Sullo stato di liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale"* (di seguito l'Indagine Conoscitiva)¹ ha evidenziato che l'apertura alla concorrenza del settore del gas, e in particolare dell'attività di vendita di gas naturale, realizzata con il Decreto Legislativo n. 164/00, ha reso lo stoccaggio una risorsa il cui accesso è fondamentale anche per gli operatori nuovi entranti. Più precisamente, l'attività di stoccaggio svolge non solo una funzione di riserva a fini di sicurezza del sistema (c.d. stoccaggio strategico), un ruolo di ausilio della produzione nazionale (c.d. stoccaggio minerario) e di bilanciamento del gas immesso in rete e ottimizzazione dei flussi per le imprese di trasporto, ma consente anche alle imprese di vendita di modulare la propria offerta in funzione delle variazioni della domanda espressa dalla clientela e, in particolare, dai clienti civili. L'accesso alle infrastrutture di stoccaggio costituisce quindi un importante strumento di flessibilità per le imprese di vendita di gas a fronte della - più o meno marcata - rigidità del profilo delle importazioni e di un mercato all'ingrosso del gas non ancora pienamente sviluppato. Lo stoccaggio potrebbe, inoltre, potenzialmente assolvere ad altre funzioni ed essere, ad esempio, utilizzato anche con finalità di arbitraggio, favorendo una maggiore liquidità di tale mercato all'ingrosso e, quindi, una maggiore flessibilità operativa e commerciale per gli operatori.

2. Anche in ambito comunitario lo stoccaggio è considerato una risorsa di particolare rilievo nell'ottica della piena e definitiva apertura alla concorrenza del settore del gas. In particolare, il Rapporto sull'indagine condotta dalla Commissione Europea sui settori dell'energia², presentato nel gennaio 2007, rileva che le infrastrutture di stoccaggio costituiscono un importante strumento di flessibilità e giocano un ruolo cruciale per lo svilupparsi della concorrenza nel settore del gas in Europa. Inoltre, esso indica che la capacità di stoccaggio complessivamente esistente a livello europeo presenta un grado di utilizzo molto elevato e necessita di ulteriori investimenti, anche tenuto conto della crescita della domanda di gas. Inoltre, il Rapporto ERGEG 2006³ sottolinea proprio l'importanza dello stoccaggio per i nuovi entranti - che, a differenza degli *incumbent*, non dispongono di strumenti alternativi di flessibilità, quali rapporti privilegiati per l'approvvigionamento di gas, ampio portafoglio clienti etc. - per modulare le proprie offerte alle variazioni della domanda.

3. Nel 1996⁴, è venuto meno il regime di esclusiva per lo svolgimento dell'attività di stoccaggio fino ad allora riconosciuto a ENI S.p.A.. Il Decreto Legislativo n. 164/00, che recepisce la direttiva comunitaria 98/30/CE di liberalizzazione del settore del gas, oltre ad avere confermato l'apertura alla concorrenza dell'attività di stoccaggio, ha disciplinato le regole di accesso alla capacità di stoccaggio, introducendo un sistema di accesso regolato da parte dei

¹ [Cfr. Provvedimento n. 14031 del 9 febbraio 2005, pubblicato nel bollettino n. 6/05.]

² [Cfr. <http://ec.europa.eu/comm/competition/sector/energy/inquiry/index.html> per la documentazione concernente il Rapporto sull'indagine nei settori dell'energia (Sector Inquiries – Energy, SEC (2006) 1724).]

³ [Rapporto realizzato dall'organismo europeo che raggruppa tutte le Autorità di regolazione per l'energia degli Stati Membri, deputato a fornire consulenza e assistenza alla Commissione europea sulle questioni del Mercato Interno dell'Energia, "Final 2006 Report on Monitoring the Implementation of the Guidelines for Good TPA Practice for Storage System Operators (E06-GFG-20-03)", del dicembre 2006.]

⁴ [Cfr. l'art. 23 del Decreto Legislativo 25 novembre 1996, n. 625.]

terzi (*regulated third party access* o *regulated TPA*), in analogia con quanto previsto da tale Direttiva per altre attività della filiera del gas⁵.

4. Il Decreto Legislativo n. 164/00 ha introdotto un doppio livello di regolazione: uno affidato all'attuale Ministero dello Sviluppo Economico (di seguito MSE), responsabile della sicurezza, economicità e programmazione del sistema nazionale gas; uno facente capo all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (di seguito AEEG), che deve definire i criteri e le priorità di accesso atti a garantire a tutti gli utenti la libertà di accesso a parità di condizioni, la massima imparzialità e la neutralità del servizio di stoccaggio in condizioni di normale esercizio, nonché gli obblighi dei soggetti che svolgono le attività di stoccaggio (articolo 12, comma 7, del Decreto Legislativo n. 164/00).

In questo quadro, il MSE rilascia, proroga e revoca le concessioni di stoccaggio, autorizza il ricorso allo stoccaggio strategico, autorizza i potenziamenti dei siti di stoccaggio, e dunque regola l'accesso all'attività di stoccaggio, mentre l'AEEG disciplina le modalità e le condizioni di accesso e utilizzo della capacità di stoccaggio esistente. Inoltre, la definizione dei suddetti criteri da parte dell'AEEG⁶ costituisce la base necessaria per l'adozione, da parte degli stessi operatori, dei Codici di Stoccaggio, contenenti le condizioni e modalità operative di accesso. Tali Codici devono a loro volta essere approvati dall'AEEG⁷.

5. In particolare, i criteri di allocazione della capacità da questa definiti si basano su un ordine di priorità di accesso, che riflette i diversi usi dello stoccaggio, unito a un sistema di ripartizione pro-quota e all'applicazione di tariffe di accesso.

6. Inoltre, per il secondo periodo di regolazione (2006-2010), l'AEEG ha particolarmente inciso sull'offerta dei servizi di stoccaggio⁸, ampliando il novero dei servizi di base, offerti a tariffa regolata. L'impresa di stoccaggio è pertanto tenuta a offrire, a tariffa regolata, oltre ai servizi "ordinari" (stoccaggio minerario, strategico, di bilanciamento e di modulazione), anche alcuni servizi speciali per gli operatori. In tal modo, detti servizi speciali, prima offerti solo da STOGIT S.p.A. (di seguito STOGIT) a prezzo libero, sono entrati nell'offerta dei servizi di base alla più conveniente tariffa regolata. Per gli altri servizi speciali, non inclusi nell'offerta dei servizi "ordinari", le condizioni tecniche ed economiche sono definite dalle imprese nel Codice di Stoccaggio e devono essere sottoposte all'approvazione dell'AEEG, che avviene con il meccanismo del silenzio-assenso.

7. Quanto alla domanda di stoccaggio da parte degli operatori per finalità di modulazione, l'Indagine Conoscitiva aveva evidenziato, già nel 2005, l'esistenza di domanda insoddisfatta. Tale situazione risulta ancora attuale: l'AEEG, nella propria Audizione alla Camera dei Deputati del 3 ottobre 2007, ha rilevato che, anche nell'anno termico 2007-2008 in corso, è rimasta insoddisfatta una domanda di spazio di stoccaggio per la modulazione dei soli clienti civili pari a circa il 31% della capacità disponibile e un'ulteriore domanda per la modulazione, di clienti diversi da quelli civili, pari a circa il 32% della capacità disponibile. La capacità di stoccaggio allo stato disponibile non appare quindi sufficiente a garantire la flessibilità necessaria agli operatori per soddisfare la modulazione della propria domanda e competere efficacemente nel mercato liberalizzato.

8. Inoltre, la capacità di stoccaggio complessivamente disponibile appare inadeguata anche ai fini della sicurezza del sistema energetico nazionale. La carenza di infrastrutture per l'approvvigionamento di gas per il sistema nazionale e per il soddisfacimento della punta di consumo invernale – per il quale sono fondamentali i siti di stoccaggio – si è manifestata sia nell'inverno 2004-2005 sia, più marcatamente, nell'inverno 2005-2006. In entrambi gli anni si è dovuto fare ricorso allo stoccaggio strategico e, nel 2005-2006, il MSE, per garantire la copertura del fabbisogno, ha adottato una serie di provvedimenti urgenti, al fine di contenere i consumi di gas⁹. L'inverno 2006-2007 non è risultato critico grazie alle temperature particolarmente miti. Le prime previsioni per il prossimo inverno 2007-2008 evidenzerebbero il permanere di alcune criticità¹⁰. Al fine di ridurre i rischi connessi a una possibile nuova emergenza gas per il prossimo inverno, il MSE ha adottato un nuovo pacchetto di misure. Poiché tali misure sono di breve periodo e non strutturali, esse non si propongono di superare le sopraesposte criticità nella disponibilità di una adeguata capacità di stoccaggio rispetto alla domanda, e non incidono sullo sviluppo di strumenti di flessibilità alternativi allo stoccaggio.

9. Guardando alla struttura dell'offerta di stoccaggio in Italia, nell'Indagine Conoscitiva si dava conto dell'esistenza di due soli operatori: STOGIT -controllato da Eni S.p.A. - che gestisce il 98% della capacità di stoccaggio nazionale, ed Edison Stoccaggi S.p.A., che gestisce il restante 2%. Tale situazione appare immutata, in quanto, ad oggi, non è entrato in esercizio alcun nuovo impianto di stoccaggio. La capacità di stoccaggio complessivamente offerta da tali

⁵ [La seconda direttiva gas, la Direttiva 2003/55/CE, che abroga quella del 1998, ha espressamente stabilito che gli Stati membri possono scegliere fra accesso negoziato e accesso regolato anche con riferimento all'attività di stoccaggio.]

⁶ [Cfr. la delibera AEEG n. 119/05.]

⁷ [In particolare, il Codice di Stoccaggio proposto da STOGIT è stato approvato con delibera AEEG n. 220/06 e quello proposto da Edison è stato parzialmente approvato con delibera n. 116/07.]

⁸ [Cfr. la delibera AEEG n. 50/06.]

⁹ [Cfr. il Decreto ministeriale 25 giugno 2004 recante "Approvazione della procedura di emergenza per fronteggiare la mancanza di copertura del fabbisogno di gas naturale, in caso di eventi climatici sfavorevoli", denominata "Procedura di emergenza climatica", nonché i successivi decreti ministeriali di reitero e modifica delle procedure di emergenza.]

¹⁰ [Cfr. anche la Segnalazione AEEG n. 29/07 del 24 luglio 2007.]

operatori è, inoltre, aumentata solo in misura marginale, in ragione di potenziamenti e ottimizzazioni realizzate sui siti di stoccaggio già esistenti: tra il 2005 ed il 2007 la disponibilità di capacità di stoccaggio è passata da 12,9 a 13,9 miliardi di mc di gas¹¹.

10. Quanto alle prospettive di sviluppo di nuovi siti di stoccaggio e all'assegnazione di nuove concessioni di stoccaggio - derivanti dalla conversione in stoccaggio di giacimenti in fase avanzata di coltivazione ovvero dalla realizzazione di stoccaggi acquiferi o salini -, si rileva che anche operatori nuovi entranti hanno manifestato interesse ad ottenere nuove concessioni di stoccaggio. Tuttavia, ad oggi, le concessioni già rilasciate risultano essere solo due, entrambe assegnate a STOGIT, fin dal 1997 e 2001 (siti di Alfonsine e Bordolano). In ogni caso, l'attuale situazione dello stoccaggio in Italia è destinata a non mutare nel breve periodo poiché la realizzazione di un nuovo sito di stoccaggio e il suo avvio operativo richiedono tempi tecnici mediamente lunghi.

11. Le segnalazioni dell'AEEG hanno ricondotto tali criticità all'assenza di terzietà delle infrastrutture di stoccaggio e all'integrazione verticale di STOGIT nel Gruppo ENI, che è dominante in tutte le fasi della filiera. Inoltre, l'AEEG ha sottolineato la mancata entrata in esercizio di nuovi siti di stoccaggio nel periodo 2000-2007 e il carattere limitato dei potenziamenti strutturali in termini di capacità riferiti ai siti di stoccaggio esistenti.

12. Per parte sua, l'operatore *incumbent* STOGIT ha presentato, nelle sedi istituzionali competenti¹², osservazioni, in base alle quali ha imputato i mancati potenziamenti alla complessità e incertezza del quadro regolatorio, alle difficoltà a portare a compimento le procedure amministrative (in particolare per l'ottenimento della Valutazione di Impatto Ambientale), alla scarsa remuneratività degli investimenti da parte delle tariffe definite dall'AEEG.

13. Da quanto sopra illustrato, emerge che, a sette anni dall'apertura alla concorrenza del settore del gas naturale e dell'attività di stoccaggio, quest'ultima ha mantenuto l'assetto quasi-monopolistico esistente nella fase iniziale, con scarso sviluppo di capacità incrementale di stoccaggio.

In considerazione della rilevanza dello stoccaggio quale strumento di flessibilità per le imprese di vendita di gas, in particolare per i nuovi entranti, tale scarsità nell'offerta di capacità di stoccaggio e la concentrazione della stessa quasi interamente in capo all'operatore *incumbent*, possono avere inciso negativamente sullo svilupparsi della concorrenza nella vendita di gas e, più in generale, sulla liquidità ed efficienza dell'intero sistema del gas.

14. Tutto ciò rende opportuno procedere congiuntamente con l'AEEG ad una analisi avente ad oggetto l'attività di stoccaggio in Italia, volta anche a indagare la presenza di eventuali ostacoli allo svilupparsi di nuova capacità di stoccaggio, sotto il profilo economico o strategico; a valutare l'esistenza di strumenti di flessibilità alternativi allo stoccaggio e l'accesso agli stessi da parte dei nuovi entranti; nonché ad analizzare il contesto normativo e regolamentare, anche al fine di valutarne l'impatto sulle dinamiche competitive del settore.

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

di procedere, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, ad una indagine conoscitiva sull'attività di stoccaggio nel settore del gas naturale.

Il presente provvedimento verrà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà

¹¹ [Cfr. Segnalazione AEEG n. 29/07 del 24 luglio 2007.]

¹² [Cfr. Audizione di ENI alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati del 6 novembre 2007.]