

LIBERALIZZAZIONI E ACCESSO ALLE ESSENTIAL FACILITIES:
REGOLAMENTAZIONE E CONCORRENZA NELLO STOCCAGGIO DI GAS NATURALE

ALBERTO CAVALIERE

pubblicazione internet realizzata con contributo della



**Liberalizzazioni e accesso alle *Essential Facilities*:
Regolamentazione e Concorrenza nello stoccaggio di gas
naturale.**

di

**Alberto Cavaliere
(Università di Pavia)**

16 maggio 2006

Abstract

Due to the liberalization of the natural gas market in Europe, access to storage facilities should be granted to any firm operating in the wholesale market for gas. However single Countries are left with the option between negotiated access and regulated access. We investigate the issue of optimal regulation of gas storage on the basis of the essential facility doctrine. A typical test is applied to storage plants in order to ascertain if they should be treated as essential facilities, then the same test is considered in the case of Italy. We establish that regulated access is necessary in the first liberalisation stages. However in order to achieve efficiency concerning the allocation of scarce storage resources, the price of storage should correspond to its value for each firm. Therefore auctions can perform better with respect to cost reflective tariffs, as a regulatory instrument. Such a conclusion concerns also Italy where storage still represents an essential facility and capacity is rationed due both to strategic storage requirements imposed by security of supply concerns and to inefficient allocation procedures..

1.Introduzione.

Nel corso dell'inverno 2005-2006 il manifestarsi di una crisi degli approvvigionamenti di gas¹ ha messo a nudo l'inadeguatezza delle infrastrutture di importazione e stoccaggio, insufficienti rispetto ai fabbisogni di un mercato caratterizzato da una domanda in continua crescita. D'altra parte tale inadeguatezza era già stata evidenziata nell'indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione del settore, condotta congiuntamente dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM d'ora in poi) e dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (d'ora in poi AEEG)². In particolare il ricorso anticipato all'impiego delle scorte strategiche ha evidenziato l'esaurimento dell'offerta di stoccaggio di modulazione in piena stagione invernale. E' così divenuto di dominio pubblico il razionamento che caratterizza la domanda di stoccaggio dopo la liberalizzazione ed è emerso il delicato ruolo che la stessa attività di stoccaggio svolge nell'ambito della filiera del gas.

L'opportunità di stoccaggio per il gas naturale rappresenta un elemento distintivo rilevante rispetto al settore dell'energia elettrica, poiché consente di superare i problemi di bilanciamento posti dal differente profilo che domanda e offerta di energia assumono nel tempo³. Con la liberalizzazione anche il segmento dello stoccaggio viene alla luce come attività separata sia rispetto alla trasmissione di gas in alta pressione, sia rispetto all'approvvigionamento e alla vendita sul mercato all'ingrosso. Lo stoccaggio non è un'attività di rete e non costituisce un monopolio naturale, ma gli impianti di stoccaggio esistenti possono essere condivisi dalle imprese operanti nella vendita di gas, e in particolare di quelle impegnate a servire i clienti del mercato civile, per garantire la disponibilità sufficiente di gas in qualunque circostanza. Lo stoccaggio è infatti uno strumento idoneo a fra fronte ex-ante alla variabilità stagionale e all'incertezza della domanda, riconducibile sia a ragioni climatiche, sia ad interruzioni delle forniture dovute a ragioni accidentali o geopolitiche. Le imprese nuove entranti, al pari dell'*incumbent*, devono infatti essere sempre in grado di soddisfare la domanda dei clienti finali, pena la perdita della loro reputazione di fornitori affidabili. Per cui la disponibilità di sufficiente

¹ Per un riepilogo dei fatti relativi all'emergenza gas si veda: Autorità per l'energia elettrica e il gas (2006). Una breve analisi critica è contenuta in Cavaliere (2006).

² AGCM e AEEG (2004)

³ Com'è noto tale opportunità non può esistere fisicamente nel settore dell'energia elettrica che deve garantire il bilanciamento istantaneo fra domanda ed offerta contando solo sulla disponibilità sufficiente di capacità di produzione ed importazione.

capacità di stoccaggio può finire per costituire una barriera all'entrata nel settore della vendita di gas..

La prima direttiva europea (98/30/CE) non prevedeva espressamente l'accesso separato agli impianti di stoccaggio e pertanto tale servizio poteva essere offerto congiuntamente alla trasmissione del gas in alta pressione da parte delle imprese di trasporto. La seconda direttiva (2003/55/EC) richiede almeno la separazione contabile delle attività di stoccaggio, sia rispetto alla rete di trasmissione, sia rispetto all'approvvigionamento e alla vendita di gas e dispone inoltre per le imprese di stoccaggio l'obbligo di fornire l'accesso ai terzi. Tuttavia i Paesi membri nel recepire la nuova direttiva possono ancora optare fra accesso regolato da un'Autorità indipendente e accesso negoziato.

La concessione di tale opzione è frutto anche del dibattito riguardante la natura degli impianti di stoccaggio. Non trattandosi di un monopolio naturale, lo stoccaggio è potenzialmente duplicabile e pur costituendo un "collo di bottiglia" per le imprese che non hanno ancora sviluppato propri impianti, non si può escludere che si affermino più imprese di stoccaggio in concorrenza fra di loro nell'offerta di servizi. Vedremo inoltre che lo stoccaggio è potenzialmente sostituibile con altri servizi nel garantire sufficiente flessibilità ai venditori di gas. Si pone dunque innanzitutto un quesito circa la natura di *essential facility* degli impianti di stoccaggio ai fini delle scelte di regolamentazione che riguardano tale attività. Se infatti le norme europee richiedono a tutti i Paesi di garantire l'accesso condiviso allo stoccaggio, a livello nazionale deve essere risolto il problema della regolamentazione ottimale dell'accesso, tenuto conto sia degli obiettivi di allocazione efficiente delle risorse di stoccaggio, sia della relazione verticale fra imprese di stoccaggio ed imprese di vendita del gas, in vista dell'affermazione della concorrenza in quest'ultimo segmento.

Si tratta di problemi rilevanti anche per l'Italia, che è stata preceduta solo dal Regno Unito nell'implementare, mediante il decreto 164/00, la separazione legale degli impianti di stoccaggio con la costituzione di una nuova società (Stogit) - completamente controllata da ENI - e la regolamentazione delle tariffe di stoccaggio da parte dell'AEEG già a partire dal 2002, andando quindi oltre i requisiti minimi imposti dalla normativa Europea. La presenza di un monopolio di fatto nell'attività di stoccaggio, con la presenza di una società di proprietà ENI - a sua volta impresa dominante nella vendita di gas - ed il razionamento nella domanda di servizi di stoccaggio, ripropongono a livello nazionale il problema della

configurazione e della regolamentazione ottimale di tale attività, in un mercato formalmente aperto alla concorrenza ma sostanzialmente ancora esposto al potere di mercato⁴. Si tratta di un tema rilevante nell'agenda attuale della liberalizzazione, come segnalato fra l'altro dall'Autorità per l'energia⁵, richiedendo di implementare una vera e propria separazione proprietaria fra ENI e la società che attualmente detiene il monopolio dello stoccaggio..

In questo lavoro nel paragrafo due faremo riferimento alle conclusioni della dottrina delle *Essential Facilities* ai fini della sua applicazione all'attività di stoccaggio. Nel paragrafo tre discuteremo le caratteristiche fondamentali dello stoccaggio dal lato della domanda e dell'offerta. Il paragrafo quattro sarà dedicato all'applicazione del test sviluppato nella giurisprudenza antitrust alle *facilities* di stoccaggio. Nel paragrafo quattro lo stesso test sarà applicato al caso italiano e sarà analizzata l'esperienza nazionale in tema di regolamentazione di questa attività, considerando il passaggio dal primo al secondo periodo di regolazione avvenuto nel corrente anno. Seguiranno alcune conclusioni.

2. Concorrenza e regolamentazione: la dottrina delle *Essential Facilities*.

Nell'ambito del settore dello stoccaggio, la possibilità di optare per tariffe e condizioni di accesso negoziabili fra impresa di stoccaggio ed imprese di vendita del gas rimanda implicitamente alla possibilità che in alcuni mercati esista una sufficiente concorrenza nel settore dello stoccaggio, tale da rendere non necessaria l'attività di regolamentazione ex-ante. Potrebbe essere sufficiente un'attività di regolamentazione ex-post finalizzata a garantire che l'accesso venga effettivamente concesso a tutti gli utenti (imprese dedite alla vendita di gas) a condizioni non discriminatorie. Analizzeremo quindi le relazioni fra regolamentazione e concorrenza nel settore dello stoccaggio di gas a partire da un tentativo di applicazione della dottrina delle *Essential Facilities*, seguendo i principi offerti da un approccio di regolamentazione ex-post. Com'è noto l'accertamento dei requisiti che qualificano un *asset* come *Essential Facility* implica successivamente la necessità di regolamentare ex-ante l'accesso a tale *asset*

⁴ Si vedano a questo proposito le conclusioni dell'Indagine conoscitiva sulla liberalizzazione del mercato del gas in Italia condotta congiuntamente dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas naturale e dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2004)

⁵ Si vedano la Segnalazione al Governo e al Parlamento, in materia di stoccaggio di gas naturale. AEEG (2005 a, b)

La dottrina delle *Essential Facilities* è stata sviluppata inizialmente nell'ambito della prassi antitrust statunitense, volta ad accertare se il rifiuto di un'impresa di contrattare con altre l'accesso ai suoi impianti (*refuse to deal*) non implicasse una strategia di monopolizzazione del mercato e non fosse quindi sanzionabile in base alla seconda sezione dello *Sherman Act* (Pitofssky, Patterson e Hooks, 2002). In Europa il rifiuto di accesso può essere inquadrato nei casi di abuso di posizione dominante e quindi essere sanzionabile in base all'Articolo 82 del Trattato di Roma.

L'applicazione della *Essential Facility Doctrine* nella giurisprudenza antitrust degli Stati Uniti è stata piuttosto controversa. Da un lato imporre l'obbligo di accesso ad infrastrutture ritenute essenziali è apparso funzionale rispetto al fine di preservare lo sviluppo della concorrenza nei settori considerati. Dall'altro tale obbligo è apparso come un limite eccessivo al diritto dei proprietari di infrastrutture di escludere dai frutti dei loro investimenti e, più in generale del loro successo imprenditoriale, coloro che non avevano in alcun modo contribuito ad ottenerli. L'applicazione della dottrina delle *Essential facilities* configurerebbe infatti una sorta di esproprio ai danni dei proprietari delle *facilities* esistenti, inducendo al contempo le imprese nuove entranti ad approfittare di tali impianti senza preoccuparsi di investire risorse in capacità addizionale. Apparentemente questa motivazione contro la concessione del diritto di accesso può apparire fondata solo su argomenti di tipo etico, se non ideologico, e quindi scarsamente giustificabile sul piano economico.

Tuttavia l'obiezione al diritto di accesso potrebbe trovare anche fondamenti microeconomici. Occorre infatti considerare la riduzione dell'incentivo ad investire (e ad innovare) che può conseguire all'obbligo di concedere l'accesso. In tal senso potrebbe manifestarsi un classico *trade-off* fra efficienza statica ed efficienza dinamica. Il problema si manifesta attualmente proprio nell'ambito di settori liberalizzati come quello del gas naturale, tenuto conto che l'implementazione del principio di accesso dei terzi alle infrastrutture condivise costituisce senza dubbio una condizione necessaria per la concorrenza nel mercato, data la capacità delle infrastrutture esistenti. Tuttavia il sostegno degli investimenti (da cui può ugualmente dipendere lo sviluppo della concorrenza se la capacità delle infrastrutture è insufficiente) trae al contrario beneficio dalla concessione del diritto di esclusiva al proprietario dei nuovi impianti che dovrebbero sorgere (Caillaud and Tirole, 2004). Non a caso la Commissione Europea, avendo constatato che il decollo della

concorrenza nei mercati liberalizzati dell'energia trovava un ostacolo significativo nella congestione delle infrastrutture e nella carenza di nuovi investimenti, ha disposto l'esonero di applicazione del principio del *Third Party Access* (TPA) alla capacità incrementale risultante dai nuovi investimenti che siano funzionali ad aumentare il grado di concorrenza nel mercato dell'energia elettrica e del gas naturale, introducendo così un limite alla garanzia di accesso alle *Essential Facilities*. Tale esonero è stato quindi recepito anche nella legislazione nazionale (legge 239/04) che consente ai nuovi investitori di destinare l'80% della capacità incrementale di importazione e stoccaggio al proprio uso esclusivo (comprendendo quindi la facoltà di concedere l'accesso negoziato ai concorrenti).

Il principio di limitare l'applicazione della dottrina ai servizi di pubblica utilità (non necessariamente riconducibili a monopolio naturale)⁶ potrebbe essere ugualmente fondato sul fatto che tali servizi sono sorti grazie a forme di finanziamento pubblico e a sussidi di vario tipo. In tal caso non si configurerebbe alcun esproprio, nella misura in cui il proprietario dell'infrastruttura non ha investito risorse proprie nell'attività che dovrebbe essere oggetto di condivisione e quindi non avrebbe ragione di opporsi al diritto di accesso. Tale opposizione o determinerebbe l'esclusione dell'impresa dal mercato in cui intende competere o la obbligherebbe a sostenere con risorse proprie operazioni di investimento che l'*incumbent* esistente ha finanziato con sussidi pubblici. Anche in questo caso possono essere invocate ragioni economiche per concedere l'accesso. Il rifiuto di accesso si tradurrebbe infatti in una barriera all'entrata nel senso che imporrebbe al nuovo entrante un costo di ingresso sul mercato che l'*incumbent* non ha dovuto sostenere a suo tempo per affermarsi nello stesso tipo di industria (von Weizacker, 1980).

La dottrina delle *Essential Facilities*, così come è venuta a configurarsi attraverso i casi esaminati dalla giurisprudenza non consente tuttavia di definire con sufficiente generalità e precisione le caratteristiche che una infrastruttura deve possedere per essere considerata essenziale⁷. Pertanto l'attribuzione a qualsiasi *asset* della qualifica di *Essential Facility* non può che avvenire caso per caso. Tuttavia l'esperienza maturata ha sviluppato l'impiego di tests per stabilire se gli *asset* di volta in volta considerati costituiscono o meno una *Essential facility*.

⁶ Si veda la nota 1 in Pitofsky, Patterson e Hooks (2002), p.443

⁷ A questo proposito Areeda (1989) ha infatti sostenuto che "*The Essential Facility Doctrine* is less a doctrine than an epithet, indicating some exceptions to the right to keep one's creations to oneself, but not telling us what those exceptions are"

I criteri oggetto del test possono essere riassunti nei seguenti quattro punti⁸: 1) La *facility* deve essere controllata da un'impresa dominante 2) Le imprese concorrenti interessate all'accesso non sono praticamente e ragionevolmente in grado di riprodurre la *facility* 3) L'accesso alla *facility* deve essere necessario per poter competere nel mercato interessato 4) La fornitura dell'accesso alla *facility* deve essere realizzabile. I quattro criteri rappresentano condizioni necessarie per l'esistenza di una *Essential Facility* e soltanto quando sono contemporaneamente soddisfatti si può ragionevolmente affermare che è necessario garantire l'accesso al fine di evitare monopolizzazioni (secondo la terminologia USA) o abusi di posizioni dominante (secondo la terminologia europea) sul mercato.

Svilupperemo un'applicazione del test agli impianti di stoccaggio per approssimazioni successive, delineando prima le caratteristiche di tale attività per poi valutare se tali caratteristiche configurino la presenza di una *Essential Facility* in generale e quindi nel caso particolare dell'Italia.

3.Lo stoccaggio di gas naturale: funzioni e impianti

In questo paragrafo analizzeremo l'attività di stoccaggio sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, illustrando così sia le funzioni svolte dallo stoccaggio che le caratteristiche degli impianti in relazione ai servizi offerti. In generale si può affermare che gli impianti di stoccaggio offrono alle imprese che operano nel mercato del gas la flessibilità necessaria per servire una domanda incerta e fluttuante nel tempo a fronte di un'offerta che presenta un profilo diverso. Mentre nei sistemi verticalmente integrati lo stoccaggio svolge funzioni di ottimizzazione dei flussi di gas e degli investimenti nella rete di trasmissione⁹, nei sistemi liberalizzati appare maggiormente la funzione ancillare dello stoccaggio rispetto alla vendita sul mercato finale.

⁸ Test di questo tipo, per quanto non esattamente identici, sono riportati in vari studi riguardanti la *Essential Facility Doctrine*. Si veda ad esempio Pitofsky, Patterson e Hooks (2002), p. 448.

⁹ Gli investimenti in stoccaggio possono essere visti da un lato come sostituti degli investimenti in metanodotti poiché consentono di contenere la capacità di questi ultimi rispetto a quanto sarebbe necessario in assenza di stoccaggio. In quest'ultimo caso, a rigore la capacità dei metanodotti dovrebbe essere adeguata alla portata massima richiesta dalle punte di domanda, dando luogo ad un vistoso spreco poiché la frequenza con cui tali punte si verificano è assai ridotta nel tempo. D'altra parte se lo stoccaggio consente di ridurre la portata dei

3.1.la domanda di servizi di stoccaggio

I consumi di gas naturale, specialmente nel settore civile, variano considerevolmente e strutturalmente sia a livello stagionale, che settimanale e giornaliero, soprattutto a causa dell'andamento della domanda di gas per il riscaldamento domestico. L'imprevedibilità dei fenomeni climatici può poi comportare il manifestarsi di improvvise punte di domanda. In compenso il profilo dell'offerta è legato alle caratteristiche ed alla prossimità dei giacimenti di produzione. Qualora l'offerta sia composta soprattutto da gas importato, le caratteristiche dei contratti comportano un profilo o completamente piatto oppure con gradi di flessibilità variabili anche in ragione della forza contrattuale degli importatori rispetto agli esportatori. Solo se la produzione si trova in prossimità dei mercati di consumo (Regno Unito) è possibile modularla direttamente in relazione all'andamento della domanda, riducendo così il ricorso allo stoccaggio.

Gli impianti di stoccaggio soddisfano quindi diversi tipi di richieste. Innanzitutto vi è una *domanda di modulazione stagionale* che viene soddisfatta iniettando il gas nei giacimenti durante la stagione estiva ed erogandolo durante l'autunno e l'inverno. Tale domanda deve essere distinta dalla *domanda di prestazioni di punta* per far fronte alla richiesta massima che si può presentare nei giorni più freddi della stagione invernale, pur escludendo le punte eccezionali che si manifestano con frequenze pluridecennali e che possono essere imputate allo *stoccaggio strategico*. La richiesta di stoccaggio riconducibile a tali eventi climatici viene spesso considerata separatamente proprio per la minor frequenza con cui tali eventi si presentano. Vi è poi una domanda di modulazione settimanale e giornaliera. Quest'ultima viene però generalmente soddisfatta attraverso lo stoccaggio di gas direttamente nei metanodotti (*linepack*).

Lo stoccaggio può poi essere utilizzato per far fronte ad improvvise interruzioni delle forniture che potrebbero derivare sia da eventi accidentali che da eventi geopolitici (nel caso di dipendenza dalle importazioni di gas naturale extra-UE,) i quali provochino il venir meno delle forniture provenienti da Paesi rischiosi sul piano della stabilità istituzionale (*stoccaggio strategico*). Inoltre lo stoccaggio è di ausilio all'attività di produzione di gas (*stoccaggio minerario*).

Con l'avvento della liberalizzazione e lo sviluppo degli scambi e della liquidità sui mercati spot, lo stoccaggio può essere utilizzato come strumento di arbitraggio sui prezzi (il

metanodotti, l'estensione e l'incremento di capacità di questi ultimi dovrebbe andare di pari passo con

ciclo stagionale di immissione-erogazione si presta a sfruttare il differenziale nei prezzi fra estate ed inverno) e più in generale come strumento di flessibilità per garantire il bilanciamento dei flussi di gas in seno alla rete. Infatti con la rottura dell'integrazione verticale il coordinamento degli scambi passa dall'impresa (presente in tutti i segmenti della filiera) al mercato e dovrebbe essere il prezzo a garantire il continuo equilibrio fra erogazioni (domanda di gas) ed immissioni (offerta di gas) in seno alla rete, come avviene nel mercato di altre *commodities*. Infatti se l'impresa che gestisce la rete resta responsabile del bilanciamento dei flussi fisici, il bilanciamento in senso commerciale è affidato alla responsabilità dei singoli *shipper*, cioè alle diverse imprese che ricorrono alla rete per vettoriale il gas e concludere i loro scambi sul mercato. Allora il bilanciamento della rete deve affidarsi ad incentivi economici¹⁰ e la flessibilità garantita dall'accesso allo stoccaggio è di ausilio alle imprese nel rispettare l'equilibrio fra il gas immesso in rete con quello prelevato. L'impresa di stoccaggio può quindi offrire vari tipi di servizi innovativi che soddisfino la domanda di flessibilità delle imprese impegnate nell'approvvigionamento e nella vendita sul mercato. Tali servizi hanno quindi un orizzonte temporale molto più breve e danno luogo a cicli di iniezione ed erogazione anche in senso opposto a quello previsto per la modulazione stagionale o settimanale delle forniture.

3.2 L'offerta di servizi di stoccaggio

L'offerta dei servizi di stoccaggio tradizionalmente si articola in servizi di "spazio" e servizi di "punta". I servizi di "spazio" si riferiscono tradizionalmente (ma non esclusivamente) alla soddisfazione di domanda di modulazione mediante l'immissione (ed il successivo graduale prelievo) di volumi di gas nello spazio reso disponibile nei giacimenti. La loro offerta si articola in base alla capacità disponibile per iniettare ed erogare gas secondo il ciclo illustrato. La capacità degli impianti in termini di spazio è ridotta dalla quantità di gas che deve essere mantenuta costantemente presente per assicurare la funzionalità dell'erogazione di gas in termini di pressioni richieste. Tale quantità di gas è tecnicamente nota come *cushion gas*, che si distingue così dal gas ciclicamente iniettato ed erogato, denominato *working gas* e che è di proprietà degli utenti.

l'incremento della capacità di stoccaggio.

¹⁰ Questi ultimi dovrebbero consistere o nel pagamento di penali di sbilanciamento e/o nel pagamento di prezzi per gli sbilanci (positivi o negativi) nel caso in cui esista un vero e proprio mercato per il bilanciamento come accade ad esempio nel Regno Unito (Wright,2006).

I servizi di “punta” si riferiscono alla capacità massima degli impianti di erogare determinati quantitativi di gas nell’arco di un’unità di tempo, tradizionalmente in un giorno. Le capacità massime di erogazione sono correlate a quelle di iniezione ed entrambe vengono ottenute anche grazie all’installazione di impianti di compressione del gas che regolano la pressione dell’impianto di stoccaggio rispetto a quella del gas che proviene o viene immesso nella rete di trasmissione.

Esistono diverse tipologie di impianti di stoccaggio: giacimenti esauriti, acquiferi, cavità saline e serbatoi (*reservoir*) Gnl (Gas naturale liquefatto). I giacimenti esauriti, precedentemente adibiti all’attività di produzione di gas naturale, sono di ampiezza tale da offrire notevoli prestazioni in termini di spazio disponibile, ma evidenziano minori capacità in termini di punta. Infatti la loro conformazione geologica è tale per cui il gas viene necessariamente erogato a velocità contenute (e variabili per giacimento) incrementabili solo con investimenti addizionali in capacità di compressione. Prestazioni analoghe sono evidenziate dagli acquiferi. Le cavità saline sono di dimensioni strutturalmente più contenute rispetto ai giacimenti esauriti, le loro prestazioni in termini di capacità di spazio sono quindi minori. Esse evidenziano invece notevoli prestazioni in termini di punta, essendo adatte ad erogare notevoli quantitativi di gas in tempi ridotti rispetto ai giacimenti esauriti. I serbatoi Gnl possono essere parte della filiera Gnl¹¹ che prevede la liquefazione del gas nei lontani siti di produzione, il trasporto via nave metaniera e la successiva rigassificazione negli impianti costieri prossimi ai mercati di consumo. Una volta compiuta la rigassificazione, il metano presente nei serbatoi può essere velocemente erogato e quindi anche questi impianti, quando adibiti a stoccaggio, si caratterizzano per le loro prestazioni di punta.

La classificazione compiuta degli impianti di stoccaggio evidenzia implicitamente che il numero di siti di stoccaggio è limitato sia da considerazioni geologiche, che determinano il numero di giacimenti esauriti e cavità saline disponibili in un determinato territorio, sia da considerazioni temporali, poiché una volta prescelto un sito la sua trasformazione in un vero e proprio impianto di stoccaggio richiede alcuni anni. Non devono poi essere trascurate le difficoltà di localizzazione dovute all’eventuale opposizione degli enti locali. Le prestazioni possono essere molto diverse fra un sito e l’altro e, con riferimento al caso dei giacimenti esauriti, il rischio minerario incide sulla certezza di tali prestazioni nel corso

del tempo, sebbene gli sforzi sul piano tecnologico possano contribuire a migliorare le prestazioni medesime.

Gli impianti possono essere caratterizzati da economie di scala considerevoli ma non tali, in relazione alla dimensione del mercato, da determinare la sub-additività della funzione di costo. Quindi lo stoccaggio di gas naturale non costituisce un monopolio naturale. In linea di principio è quindi possibile che impianti di stoccaggio appartenenti ad imprese diverse siano in concorrenza fra di loro nell'offerta di servizi di spazio e/o di punta per soddisfare la domanda di flessibilità da parte delle imprese impegnate nella vendita di gas ai clienti finali. D'altra parte poiché alcuni impianti offrono maggiori prestazioni in termini di spazio ed altri in termini di punta, la pluralità degli impianti, anche sotto il profilo proprietario, non garantisce di per sé un sufficiente grado di concorrenza nel settore dello stoccaggio.

4. Lo stoccaggio è un'infrastruttura essenziale?

Non esistendo ancora un vero e proprio mercato unico europeo, la valutazione circa l'attribuzione allo stoccaggio della qualifica di *Essential facility* deve essere necessariamente riferita alla struttura del settore del gas naturale in ciascun Paese. Tuttavia, riteniamo utile far precedere l'analisi del caso italiano da una valutazione più generale che si avvale dell'applicazione del test presentato nel paragrafo due.

4.1 Monopolizzazione

Per quanto riguarda il primo criterio (dominanza), occorre ricordare che l'offerta di stoccaggio nei singoli Paesi europei spesso dipende da divisioni dell'ex-monopolista che svolge il ruolo di impresa dominante nel mercato del gas (separazione contabile) oppure da imprese nate dalla separazione societaria del monopolista stesso e quindi ancora controllate in tutto o in parte dall'incumbent. Quindi l'offerta di stoccaggio avviene spesso in condizioni di monopolio e sovente l'impresa monopolista nello stoccaggio è dotata direttamente o indirettamente anche di un consistente potere di mercato nel segmento della vendita di gas. Le direttive europee non prescrivono dismissioni degli impianti da parte dell'impresa dominante di stoccaggio, al fine di creare competizione in questa fase della

¹¹ Tali impianti possono anche essere localizzati all'interno della rete di trasmissione nazionale per eliminare congestioni locali, come accade ad esempio nel Regno Unito.

filiera¹². La motivazione di questa scelta potrebbe essere ricondotta alla necessità di conservare le economie di integrazione in capo all'impresa di stoccaggio (gestione integrata dei giacimenti) ma anche al fatto che attraverso il controllo indiretto della proprietà della società di stoccaggio l'impresa dominante ex-monopolista conserva ingenti riserve strategiche di gas che condizionano sia il suo valore di mercato che il suo potere di contrattazione sul mercato internazionale per quanto riguarda l'approvvigionamento di gas. Nei casi in cui esistono più imprese di stoccaggio la soddisfazione del primo criterio dovrebbe rimandare all'effettuazione di un test sul potere di mercato, simile a quello tradizionalmente usato caso per caso dalla FERC (*Federal Energy Regulatory Commission*) negli Stati Uniti per decidere se regolamentare le tariffe di stoccaggio oppure lasciare la fissazione del prezzo alla libera contrattazione fra le parti.

4.2 Duplicabilità

In merito invece al secondo criterio (duplicabilità) occorre verificare la possibilità da parte dei nuovi entranti sul mercato del gas di ricorrere a proprie infrastrutture di stoccaggio. La duplicabilità deve essere verificata sia in senso fisico che in senso economico. Dal punto di vista fisico la duplicabilità delle infrastrutture di stoccaggio trova dei limiti nella disponibilità di siti idonei dal punto di vista geologico (e non solo) quindi ciò significa che non tutti i nuovi entranti potrebbero procurarsi un proprio sito di stoccaggio. D'altra parte è sempre possibile che più imprese formino *joint-ventures* per investire collettivamente in una *Facility*. Altri limiti potrebbero derivare dall'opposizione ambientale locale contro nuove installazioni industriali, come conseguenza della cosiddetta sindrome NIMBY (*Not In My Back Yard*) e tenuto conto comunque dei risultati delle VIA (Valutazioni di Impatto Ambientale). I limiti alla duplicabilità in senso fisico devono quindi essere verificati Paese per Paese e caso per caso. La duplicabilità deve però essere possibile anche in senso economico e resta esclusa in caso di sub-additività della funzione di costo. Questo non è però il caso dello stoccaggio di gas naturale, che non costituisce un monopolio naturale. Tuttavia l'impossibilità effettiva di duplicazione dal punto di vista economico potrebbe emergere anche per la presenza di barriere all'entrata o di saturazione del mercato (Durante, Moglia e Nicita, 2001). Nel caso dello stoccaggio potremmo essere

¹² Da questo punto di vista il segmento di stoccaggio potrebbe essere assimilato alla generazione di energia elettrica, per la quale invece la dismissione di impianti imposta all'ex-monopolista al fine creare concorrenza è

effettivamente in presenza di una barriera all'entrata, nella misura in cui i nuovi entranti dovrebbero sopportare in tutto o in parte un costo non sopportato in passato dall'*incumbent*. Ciò potrebbe dipendere ad esempio dal fatto che in passato l'*incumbent* ha ottenuto in concessione giacimenti di produzione poi adibiti a stoccaggio a prezzo nullo dallo Stato, mentre i nuovi entranti dovrebbero corrispondere un corrispettivo per le nuove concessioni.. Nel caso dello stoccaggio i problemi di saturazione potrebbero manifestarsi se l'*asset* fosse duplicabile in senso fisico ma l'offerta di servizi di stoccaggio fosse tale da saturare la domanda di stoccaggio esistente (eccesso di offerta).

Come si può intuire un'interpretazione più o meno restrittiva del requisito di duplicabilità può essere determinante nel qualificare o meno un'infrastruttura di stoccaggio come *Essential Facility*. Da questo punto di vista occorre ricordare che proprio la giurisprudenza europea con la sentenza Bronner¹³ ha di fatto elaborato un criterio relativamente semplice (per quanto restrittivo) per verificare la duplicabilità in senso economico (Bergman, 2003). Si tratta di verificare la duplicabilità in capo ad un potenziale entrante di dimensioni paragonabili all'*incumbent*.

Data la domanda di mercato e la tecnologia si ipotizzi che attraverso la libertà di entrata si realizzi un duopolio simmetrico sia nel mercato (a monte) dei servizi offerti dall'infrastruttura sia nel mercato (a valle) nel quale tali servizi costituiscono un input per competere (il mercato della vendita di gas). Se i profitti ottenuti dai duopolisti su entrambe i mercati sono non negativi allora la duplicabilità è possibile e quindi l'infrastruttura non risulta essenziale. Nel caso del mercato del gas e con riferimento alla situazione attuale è relativamente più frequente incontrare una struttura di mercato caratterizzata da un'impresa monopolista nello stoccaggio, mentre nel mercato a valle della vendita di gas accanto ad un'impresa dominante (che controlla a monte lo stoccaggio) si sviluppa una frangia competitiva di imprese minori nuovi entranti, nessuno dei quali può avere dimensioni paragonabili all'*incumbent* e quindi tale da diventare duopolista simmetrico sia nello stoccaggio che nella vendita.

Quindi la mera applicazione del criterio derivante dalla sentenza Bronner avrebbe come esito la non duplicabilità in senso economico degli asset di stoccaggio. Secondo un approccio meno restrittivo al requisito di duplicabilità, può essere giustificabile richiedere

stata una caratteristica della liberalizzazione (si pensi alla dismissione delle cosiddette *Genco* da parte dell'ENEL nel caso italiano).

¹³ Sulla sentenza Bronner si veda ad esempio Bastianon (1999)

la funzionalizzazione dell'infrastruttura rispetto ai fabbisogni dei nuovi entranti, in base all'esigenza prioritaria di creare nuovi mercati e/o di incrementare il grado di concorrenza sui mercati esistenti, esigenza che tipicamente si manifesta in caso di liberalizzazione¹⁴. Infatti l'accesso ad una determinata *facility*, per un periodo di tempo pur limitato, può essere l'unico strumento atto a consentire che in mercato appena sorto la concorrenza si sviluppi in un tempo ragionevole e si creino in un secondo tempo le condizioni economiche di base per la duplicazione della *facility* stessa¹⁵. Tale approccio privilegia implicitamente la tutela dei nuovi entranti, anche di piccole dimensioni rispetto all'*incumbent*, come condizione necessaria per il decollo della concorrenza in un mercato appena liberalizzato.

4.3 Essenzialità

Il terzo criterio (essenzialità) richiede che la *facility* sia effettivamente necessaria per i concorrenti e quindi non agevolmente sostituibile con altri *asset* per svolgere le medesime funzioni. Il requisito dell'essenzialità per quanto riguarda l'accesso allo stoccaggio è particolarmente delicato e deve essere verificato in relazione alla potenziale sostituibilità dello stoccaggio di gas con altri input che soddisfino i fabbisogni di flessibilità delle imprese operanti nella vendita di gas. Possiamo valutare la sostituibilità in relazione alle due principali funzioni che svolge lo stoccaggio: la modulazione stagionale e la copertura della domanda di punta. Per quanto concerne la domanda di modulazione stagionale lo stoccaggio è sostituibile dalla modulazione della produzione di gas nei Paesi che ne dispongono in misura sufficiente (è il caso del Regno Unito), oppure dalla flessibilità dei contratti di importazione *take or pay*¹⁶, nei Paesi maggiormente dipendenti dall'approvvigionamento estero (come ad esempio l'Italia). Le richieste di flessibilità per periodi più brevi (mensili, settimanali) possono anche essere soddisfatte dal ricorso al mercato spot se quest'ultimo risulta sufficientemente liquido. Per quanto riguarda invece la

¹⁴ Si veda a questo proposito la comparazione con la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni in Durante, Moglia e Nicita (2001)

¹⁵ Si consideri ad esempio nel caso delle telecomunicazioni mobili l'imposizione temporanea all'*incumbent* dell'obbligo di concedere al nuovo entrante il cosiddetto *roaming* nazionale, cioè la possibilità di avvalersi della rete di un altro operatore in quelle aree in cui il primo non ha ancora realizzato la propria infrastruttura. Cfr. Durante, Moglia, Nicita (op.cit. p.35)

¹⁶ Ricordiamo che l'approvvigionamento di gas mediante contratti di lungo termine con i Paesi esportatori prevede l'applicazione di clausole che impongono il pagamento di determinati quantitativi di gas indipendentemente dal ritiro dei quantitativi stessi, così da garantire il finanziamento e la realizzazione degli ingenti investimenti iniziali. Tali clausole note appunto come *take or pay*, possono riguardare solo una parte dei quantitativi contrattati ed essere affiancate da clausole che consentono un grado più o meno ampio di flessibilità circa il ritiro dei flussi di gas nel tempo.

copertura della domanda di punta lo stoccaggio è sostituibile dai contratti interrompibili relativi alle forniture industriali oppure dalle scelte di *fuel switching* disponibili per le imprese che dispongono di centrali termoelettriche policombustibile ed operano congiuntamente sia sul mercato dell'elettricità, sia sul mercato del gas (questo ad esempio è il caso di ENEL in Italia). Le imprese potrebbero interrompere le forniture di gas ai clienti industriali e/o alle centrali termoelettriche, per liberare risorse da destinare al mercato civile. L'interruzione delle forniture non coincide necessariamente con una scelta di *fuel switching* e potrebbe anche tradursi nell'interruzione (totale o parziale) della produzione industriale o termoelettrica¹⁷.

Le (modeste) evidenze empiriche a disposizione dimostrano che a livello europeo la domanda di modulazione stagionale nel 2004 era soddisfatta per metà con il ricorso allo stoccaggio e per metà con il ricorso ad altre forme di flessibilità. Nel caso della domanda di servizi di punta la proporzione relativa al ricorso allo stoccaggio risulta ancora maggiore, collocandosi fra il 60% e l'80%¹⁸. Naturalmente si tratta di valutazioni basate sui prezzi relativi correnti e al mutare di questi ultimi tale proporzione potrebbe ben modificarsi. Una valutazione metodologicamente corretta della sostituibilità dello stoccaggio richiederebbe una stima dell'elasticità incrociata riferita al mercato rilevante, che in questo caso coincide il mercato della flessibilità di ciascun Paese. Per quanto a nostra conoscenza tale stima non è stata mai compiuta e incontrerebbe la difficoltà di non poter rilevare il prezzo della flessibilità nel caso di strumenti che non sono venduti su un vero e proprio mercato ma derivano da scelte strutturali e congiunturali interne alle imprese. Tuttavia attraverso un confronto fra il valore delle vendite di gas realizzate con proporzioni diverse fra ricorso allo stoccaggio e strumenti alternativi di flessibilità si potrebbero ottenere informazioni utili al riguardo.

Al di là delle valutazioni quantitative, restano due questioni cruciali nel determinare l'essenzialità dello stoccaggio per la competizione nella vendita di gas. La prima scaturisce dal fondato dubbio che per quanto lo stoccaggio sia sostituibile, per nessuna impresa tale sostituibilità possa essere completa, in particolare per quanto riguarda la soddisfazione della domanda di punta¹⁹. D'altra parte anche se lo stoccaggio costituisse un servizio essenziale

¹⁷ Si vedano a questo proposito le evidenze citate in Wright (2006)

¹⁸ Cfr. Global Insight (2004).

¹⁹ Ad esempio nel Regno Unito, dove la disponibilità abbondante di produzione di gas nazionale consente di modulare alternativamente le forniture, le imprese ricorrono anche allo stoccaggio.

solo per soddisfare la domanda di punta, l'erogazione del gas di punta richiederebbe comunque la richiesta di una capacità di spazio nell'impianto.

In secondo luogo occorre tener conto che sul mercato del gas operano imprese che dispongono in misura diversa di questi sostituti, ma anche imprese che non ne dispongono affatto, specialmente nel periodo immediatamente seguente alla liberalizzazione del mercato. Queste ultime sono le imprese minori che operano sul mercato all'ingrosso senza disporre né di impianti di produzione né di contratti di importazione – e dipendono quindi da altri concorrenti per il loro approvvigionamento - ma che svolgono comunque funzioni di compravendita e virtualmente dovrebbero procurarsi tutta la flessibilità attraverso lo stoccaggio. Le scelte in merito all'accesso allo stoccaggio condizionano quindi particolarmente le possibilità per queste imprese di competere sul mercato e d'altra parte, come vedremo nel paragrafo successivo, le asimmetrie nella disponibilità di sostituti si rivelano un elemento fondamentale nel determinare l'efficienza dell'allocazione della capacità di stoccaggio fra le imprese.

Nel valutare l'essenzialità delle *facilities* di stoccaggio non bisogna trascurare il fatto che la domanda di modulazione e di copertura delle punte climatiche riguarda soprattutto le imprese impegnate a servire il mercato civile, poiché sono soprattutto i consumi di gas per riscaldamento che originano la variabilità e l'imprevedibilità della domanda. Negli usi prettamente industriali – escludendo cioè i fabbisogni di riscaldamento della stessa impresa - la variabilità è minore, anche se come vedremo è in crescita la domanda di stoccaggio per gli usi termoelettrici. A rigore i nuovi entranti nel mercato del gas che non dispongono di stoccaggio e/o di sostituti in misura sufficiente potrebbero limitarsi a servire i clienti industriali. Tuttavia ciò potrebbe costituire un forte limite allo sviluppo della competizione nella vendita.. Quindi se si assegna alla *facility* un ruolo *essenziale* per incentivare lo sviluppo della concorrenza²⁰ (ritenendo questa la finalità primaria da raggiungere secondo il legislatore ed il regolatore) allora possiamo ritenere che lo stoccaggio sia una *facility* essenziale se un operatore, pur già presente in una nicchia di mercato, senza di esso non è in grado di raggiungere (sotto il profilo tecnico ed economico) una parte significativa dei clienti potenziali qual'è quella relativa al mercato dei consumo di gas per riscaldamento. .

²⁰ Su tale punto si veda la discussione sviluppata in Durante, Moglia e Nicita (op.cit.)

4.4 Condivisibilità

Il quarto ed ultimo criterio è quello della realizzabilità effettiva dell'accesso alla *facility* (condivisibilità). Occorre cioè che l'accesso sia fattibile sia sul piano tecnico che su quello economico. La condivisibilità dal punto di vista tecnico richiede che la *facility* costituisca un bene non rivale, cioè un bene il cui utilizzo da parte delle imprese che richiedono l'accesso non riduca le possibilità di utilizzo congiunto da parte del proprietario stesso della *facility*²¹. Dal punto di vista economico la condivisibilità richiede che l'accesso dei concorrenti alla *facility* non riduca la profittabilità dell'impiego della *facility* stessa da parte del proprietario. Nel caso dello stoccaggio siamo effettivamente in presenza di un bene non rivale soggetto a congestione, nel senso che, entro i limiti determinati dal confronto fra la capacità degli impianti e la domanda degli utenti, più imprese possono congiuntamente immettere ed erogare gas. Si noti poi che il raggiungimento effettivo della congestione può essere noto in ogni unità di tempo solo al gestore della *facility*, visto che al ciclo stagionale di immissione ed erogazione, solitamente oggetto di prenotazioni annuali o pluriennali della capacità, si possono sovrapporre cicli più brevi in senso opposto ("servizio di modulazione aciclica"). Risulta quindi evidente la presenza di un rilevante problema di asimmetria informativa, nel senso che durante il periodo di prelievo invernale – e quindi successivamente ai conferimenti dell'intera capacità a disposizione - si genera ulteriore spazio per l'immissione destinata a cicli brevi, ma la disponibilità di tale spazio risulta nota di volta in volta solo all'impresa di stoccaggio²².

Per quanto riguarda poi il requisito di condivisibilità in senso economico il proprietario della *facility* dovrebbe avere tutto l'interesse a concedere l'accesso ad altre imprese, nella misura in cui a parità di costo l'incremento della domanda di mercato determina un incremento dei profitti²³. Pertanto un rifiuto di accesso o comunque un comportamento tendente a contenerlo appare come irrazionale a meno che non si introducano considerazioni di tipo strategico. Se infatti l'impresa che controlla gli impianti di stoccaggio è anche impresa dominante nel mercato a valle della vendita di gas, come spesso accade, allora un suo comportamento strategico tendente ad escludere o a limitare

²¹ In pratica deve trattarsi di un bene pubblico impuro, in quanto bene non rivale ma escludibile, visto che è tecnicamente possibile limitare l'accesso a coloro che pagano un corrispettivo

²² Ciò naturalmente a meno di imporre all'impresa di stoccaggio obblighi informativi così stringenti e verificabili da superare l'asimmetria informativa.

²³ Negli impianti che funzionano a regime i costi marginali di breve periodo sono trascurabili. Problemi potrebbero riscontrarsi negli impianti in fase di sviluppo in quanto caratterizzati da costi marginali crescenti.

l'accesso allo stoccaggio da parte dei suoi concorrenti nella vendita potrebbe invece incrementare i suoi profitti in quest'ultimo segmento grazie alla distorsione della competizione operata grazie al razionamento dello stoccaggio. Quindi, pur diminuendo i profitti nell'attività di stoccaggio, i profitti totali potrebbero verosimilmente aumentare. Tuttavia è proprio per evitare simili comportamenti che viene imposto l'obbligo di accesso, ma non essendo possibile imporre un "obbligo d'investimento" in presenza di congestione la distorsione della concorrenza nella vendita può comunque verificarsi a causa della carenza di capacità determinata dall'assenza di investimenti. Si comprende così come sia altrettanto necessario introdurre forme di separazione proprietaria dell'impresa di stoccaggio rispetto alle imprese di vendita. Solo tale forma di *unbundling* è coerente con la gestione dello stoccaggio come attività indipendente e neutrale rispetto agli altri segmenti della filiera del gas e costituisce la premessa per un'attività di investimento che rimuova le eventuali congestioni.

5. Regolamentazione e Concorrenza: il caso italiano.

L'Italia è stata, nell'Europa continentale, il primo Paese a regolamentare l'accesso allo stoccaggio separatamente rispetto al trasporto e alla vendita all'ingrosso, in seguito alla scelta di *unbundling* societario che ha comportato nell'ambito di ENI, la distinzione fra una società di vendita (ENI Gas&Power), una società di trasporto del gas (SNASM Rete gas) e una società di stoccaggio (Stogit) nella quale sono confluiti *asset* appartenenti sia alla società di produzione (ex-AGIP ora ENI divisione esplorazione e produzione) sia alla società di trasporto. Stogit, tuttora controllata completamente da ENI, risulta oggi sostanzialmente monopolista nell'attività di stoccaggio, poiché detiene il 98% della capacità esistente in Italia (il residuo 2% essendo in capo alla società Edison che gestisce attualmente due impianti). Tale capacità riguarda la gestione in concessione di 8 giacimenti esauriti, gran parte dei quali localizzati nella pianura padana, che vengono gestiti congiuntamente in maniera integrata, sia per quanto riguarda l'accesso degli utenti che per quanto riguarda le tariffe regolate dall'Autorità per l'energia. Il monopolio di Stogit è probabilmente destinato ad estendersi nel tempo, tenuto conto che con la legge di riordino del settore energetico (l.n.239/2004, precedentemente nota come "Decreto Marzano") le concessioni di stoccaggio in scadenza state prorogate per altri due decenni mentre le concessioni di stoccaggio relative ad altri giacimenti sono state assegnate dal Ministero

dell'Industria al alcuni nuovi entranti dopo una procedura durata anni²⁴ e che non vede ancora la conclusione a causa di ricorsi pendenti presso la magistratura amministrativa²⁵.

5.1 In Italia lo stoccaggio è un'Essential Facility?

Se applicassimo il test relativo alla qualifica di *Essential facility*, il primo requisito (**monopolizzazione**) sarebbe soddisfatto, visto che Stogit non solo monopolizza di fatto lo stoccaggio di gas, ma è anche controllata interamente da ENI, impresa dominante nella vendita di gas.

Il secondo requisito richiede di valutare la **duplicabilità** dell'attività di stoccaggio. Nel caso italiano la duplicabilità, pur essendo potenzialmente possibile in senso tecnico, non è ancora effettiva. Infatti l'attività di stoccaggio viene esercitata in concessione e pur avendo previsto lo Stato l'allocazione in Concessione di nuovi giacimenti esauriti, da attribuire a nuovi entranti, la mancata conclusione della procedura di attribuzione della concessione da parte del Ministero delle Attività Produttive alle nuove imprese richiedenti, rende per il momento del tutto teorica la possibilità di duplicazione almeno per altri otto anni²⁶. In secondo luogo la duplicabilità in senso economico è condizionata dal pagamento di un corrispettivo²⁷ da parte del subentrante al concessionario uscente (di solito coincidente con la divisione ENI esplorazione e produzione) e ciò potenzialmente può costituire una barriera all'entrata nella misura in cui né Stogit, né, nel lontano passato AGIP, hanno dovuto pagare simili corrispettivi all'inizio della loro attività di stoccaggio, inoltre i nuovi giacimenti sono ritenuti nell'industria meno efficienti rispetto a quelli gestiti dal monopolista. Nello stadio attuale di liberalizzazione del mercato del gas si può affermare quindi che lo stoccaggio di fatto non è duplicabile fino a quando non saranno completati gli investimenti di conversione da produzione a stoccaggio da parte dei nuovi entranti.

Per quanto riguarda l'**essenzialità** dell'infrastruttura, occorre notare che la sostituibilità dello stoccaggio con la modulazione della produzione è un'opportunità non disponibile in Italia, visto che la produzione è quasi completamente controllata dall'*incumbent* che ha scelto un profilo *flat* di sfruttamento, copre quote progressivamente

²⁴ Si vedano a tal proposito le informazioni contenute in AGCM e AEEG (2004)

²⁵ Si veda AEEG 2005c e 2006b.

²⁶ Per quanto riguarda l'elenco dei giacimenti e le procedure di attribuzione delle concessione si veda AGCM (2004)

²⁷ Il cui ammontare deve essere determinato in base ai criteri stabiliti da apposito decreto del Ministero delle attività produttive del 3 dicembre 2005.

minori dei consumi (inferiori al 20%) ed è prevista declinante nel tempo. La flessibilità dei contratti di importazione, altro sostituto dello stoccaggio di modulazione, è distribuita in maniera asimmetrica e a favore dell'*incumbent*, vista la sua posizione storica sul mercato internazionale del gas. Alcuni dei nuovi entranti che operano sul mercato all'ingrosso si approvvigionano in parte da ENI (che diventa quindi sia loro fornitore che loro concorrente) che ha ceduto loro quantitativi di gas a valere su propri contratti di importazione meno flessibili (Norvegia)²⁸. Altre ancora ottengono forniture spot sul mercato del GNL che per loro natura sono *flat*, oppure ancor possono ricorrere alla limitata liquidità offerta dagli scambi di gas in rete consentita al PSV (Punto di Scambio Virtuale) l'*hub* virtuale per gli scambi di gas in rete, gestito da SNAM Rete gas, società ancora controllata da ENI. La sostituibilità dello stoccaggio per coprire la domanda di punta è invece un'opportunità disponibile alle imprese che dispongono già di un portafoglio di contratti industriali interrompibili e quindi anche tale forma di flessibilità è asimmetricamente distribuita fra *incumbent* e nuovi entranti. Un'altra forma di sostituibilità della punta deriva com'è noto dalla produzione termoelettrica (*fuel switching*) e tale forma di sostituibilità è disponibile quindi per ENEL Gas e per le altre imprese che operano congiuntamente sul mercato dell'elettricità (generazione e vendita) e del gas, ma non per altri concorrenti esclusivamente operanti sul mercato della vendita di gas. Anche le imprese che dispongono di sostituti (ENI ed ENEL ad esempio) richiedono comunque stoccaggio per coprire il loro fabbisogno di flessibilità. Le imprese minori spesso non hanno altra alternativa nell'attuale fase di liberalizzazione del mercato.

Infine per quanto riguarda la **condivisibilità**, l'accesso ai giacimenti di Stogit è realizzabile, ma nelle condizioni attuali lo stoccaggio italiano appare effettivamente come un bene pubblico escludibile e soggetto a congestione. Infatti la capacità di stoccaggio è pienamente utilizzata e dopo la liberalizzazione si è assistito ad un razionamento della domanda per quanto riguarda i servizi fondamentali di modulazione stagionale e di punta invernale. Torneremo oltre su quest'aspetto che potrebbe configurare un comportamento

²⁸ Allo scopo di rispettare i tetti antitrust imposti nell'impostazione e nella vendita di gas, Eni ha ceduto quantitativi di gas ad alcuni concorrenti selezionati, congiuntamente alla capacità di trasporto sui metanodotti di transito situati all'estero e controllati direttamente da ENI (non vale l'*unbundling* e il TPA per queste infrastrutture di transito). Ciò determina il formale rispetto dei tetti antitrust poiché il gas viene venduto all'estero ed entra alla frontiera italiana come gas importato dai nuovi entranti. Tuttavia attraverso il mark-up ottenuto da ENI su queste vendite viene controllato il mercato all'ingrosso del gas, visto che ulteriori importazioni indipendenti da ENI sono difficilmente realizzabili a causa della carenza di capacità sui gasdotti internazionali. Cfr. AGCM-AEEG, 2004, nonché i successivi provvedimenti in materia da parte di AGCM.

strategico dell'impresa dominante nella vendita che controlla ancora dal punto di vista proprietario la società che detiene il monopolio di fatto nell'attività di stoccaggio e non ha convenienza ad investire in tale attività visto che i benefici ricadrebbero soprattutto sui suoi concorrenti nella vendita all'ingrosso.

5.2 La regolamentazione dello stoccaggio in Italia nel primo periodo regolatorio

Il decreto 164/00 con il quale è stata recepita in Italia la prima direttiva europea sulla liberalizzazione del mercato del gas prevede la garanzia di accesso allo stoccaggio di gas naturale mediante tariffe regolate dell'Autorità per l'energia e stabilisce altresì che le condizioni di accesso avvengano secondo criteri definiti dalla stessa Autorità.

5.2.1 Le tariffe per il primo periodo regolatorio

L'Autorità ha definito le tariffe che il monopolista ha applicato per il primo regolatorio (2002-2005), prevedendo l'aggiornamento annuale con il metodo del price-cap (si veda la delibera 26/02 dell'Autorità per l'energia) mentre sono state applicate disposizioni provvisorie in tema di accesso fino all'approvazione di criteri definitivi nel 2005 (si veda la delibera 119/05 dell'Autorità per l'energia) sebbene, per quanto riguarda il metodo seguito per i conferimenti annuali di capacità, restino in vigore le disposizioni provvisorie che saranno illustrate nella successiva sezione 5.2.2.

Le tariffe di monopolio sono state fissate in base al metodo del costo storico rivalutato e prevedono una struttura tariffaria a più parti con due componenti fisse, dipendenti rispettivamente dalla capacità di spazio (volume di *working gas* iniettato) e di punta (rapportata alla massima quantità erogabile in un giorno) annualmente prenotata dagli utenti, ed una componente variabile che dipende dai flussi di gas immesso e prelevato dagli impianti. Le tariffe regolate riguardano i servizi di stoccaggio di modulazione, strategico e minerario. Nel caso dello stoccaggio strategico le imprese che importano gas da Paesi extra-UE oltre a pagare una tariffa composta dai precedenti corrispettivi adempiono all'obbligo di destinare a stoccaggio il 10% dei quantitativi importati mediante l'affitto di quantitativi di gas di proprietà ENI, già disponibili nei giacimenti proprio per scopi strategici²⁹. Al fine di stimolare l'innovazione nei servizi di flessibilità offerti dallo stoccaggio nel nuovo mercato liberalizzato del gas il regolatore aveva escluso dalla

²⁹ Tale obbligo era stato a suo tempo criticato dall'AGCM che ha visto in esso un limite alla nascente concorrenza, nella misura in cui riduce potenzialmente la già piccola quota di mercato dei nuovi entranti, tuttavia

regolamentazione le tariffe per i servizi speciali che offrono alle imprese flessibilità per periodi più brevi. Inoltre al fine di incentivare il sorgere della concorrenza anche nell'attività di stoccaggio il regolatore aveva previsto che i nuovi impianti entrati in attività nel primo periodo regolatorio (grazie ad investimenti dell'*incumbent* o dei nuovi entranti) godessero della possibilità di essere esclusi dal controllo tariffario e potessero quindi remunerare i loro costi a tariffa libera. Tuttavia non essendo stata assegnata alcuna nuova concessione di stoccaggio durante il primo periodo di regolamentazione, gli unici prezzi liberi di stoccaggio riguardano i servizi speciali offerti sia da Stogit che da Edison (che con tali servizi ha saturato la sua capacità).

Le tariffe italiane sono le più basse in Europa, tenuto conto delle caratteristiche dei giacimenti esauriti in cui avviene l'attività, giacimenti che sono caratterizzati da impianti in parte già ammortizzati e che evidenziano notevoli economie di scala rispetto a giacimenti "medi" che svolgono le stesse funzioni in altri Paesi Europei ³⁰. La regolamentazione delle tariffe secondo questi criteri ha dunque raggiunto l'obiettivo di controllare il potere di mercato (esercitato esclusivamente sui servizi non regolati) e si è rivelata funzionale rispetto alla tutela della concorrenza nel mercato a valle della vendita di gas all'ingrosso. Resta da vedere se tali tariffe abbiano generato anche un'allocazione efficiente della risorsa in gioco.

Durante il primo periodo regolatorio si è assistito ad un razionamento della capacità di stoccaggio destinata ai servizi regolati, sebbene non sia mancata la disponibilità di capacità per accedere invece ai servizi speciali offerti a prezzo libero. La scarsità della risorsa potrebbe facilmente essere posta in relazione con il basso livello delle tariffe. Occorre tuttavia confrontarsi sia con le scelte circa la capacità di stoccaggio messa effettivamente a disposizione degli utenti (dipendenti anche da norme del Ministero delle Attività Produttive), sia con i metodi utilizzati per allocare la capacità disponibile fra gli utenti stessi (dipendenti da regole imposte dall'Autorità per l'energia).

La capacità di stoccaggio attualmente disponibile in Italia è ripartita fra le varie funzioni in base a disposizioni del Ministero delle Attività Produttive nella sua qualità di indirizzo della politica energetica ed in particolare di tutela dell'obiettivo della sicurezza

la disposizione regolatoria relativa all'adempimento mediante l'affitto di gas di Stogit ha ridotto la portata di tale limite alla concorrenza.

³⁰ DRI-WEFA (2002)

degli approvvigionamenti. Tale ripartizione è illustrata nella seguente tabella con riferimento al periodo 2003/2004

Capacità di Stogit nell'anno termico 2003/2004 (valori in Gm³)

Working gas 17,2	Modulazione Ciclica 7,5	Gas appartenente agli utenti 7,5
	Stoccaggio Strategico 5,1	
	Pseudo-Working gas 4,6	
Cushion gas 9,4	Cushion gas 9,4	Gas di Stogit (5,1+4,6+9,4) 19,1
Totale 26,6	Totale 26,6	Totale 26,6

Fonte: AGCM –AEEG (2004)

Come risulta dalla tabella solo il 43% circa della capacità dei giacimenti, pari a 7,5 gmc di *working gas*, risultava a disposizione degli utenti per il servizio di modulazione ciclica. Ciò a fronte di una domanda totale di capacità (in termini di spazio) da parte degli utenti che ammontava a circa 9,3 Gmc nello stesso anno termico. La capacità rimanente essendo destinata ai fabbisogni di stoccaggio strategico e al cosiddetto “Pseudo-working gas”. Quest’ultimo viene solitamente definito in Italia (tale definizione non esiste nei sistemi di stoccaggio di altri Paesi europei) come il quantitativo di gas immobilizzato in giacimento al fine di garantire le pressioni necessarie alla copertura di punte di domanda anche in caso di eventi climatici eccezionali. Perciò risulta sottile la distinzione tra tale *pseudo-working gas* ed il *cushion gas* (il gas che non si può estrarre senza rovinare le prestazioni di stoccaggio del giacimento). Le scelte relative all’immobilizzo di quantitativi così enormi di gas per far fronte ad eventi eccezionali (tali sono infatti le finalità sia dello stoccaggio strategico che dello *pseudo-working gas*) meriterebbero un’analisi benefici-costi che, per quanto a nostra conoscenza, non è mai stata realizzata dalle autorità di politica energetica. Pur non essendo questa la sede per tentare una simile analisi ci limitiamo a ricordare che lo scopo di tutela della sicurezza delle forniture viene infatti raggiunto al costo (opportunità) di ridurre la capacità disponibile per i servizi richiesti dagli utenti. Tale

costo (sociale) si aggiunge naturalmente al costo per l'impresa di stoccaggio di immobilizzare quantità notevoli di gas, un altro costo opportunità che dovrebbe però essere remunerato attraverso le tariffe. L'immobilizzo di gas che, come dimostra la tabella, resta nella disponibilità dell'impresa che ha ottenuto le concessioni ventennali di stoccaggio (Stogit) determina però anche benefici per la società proprietaria (ENI) poiché rafforza la sua posizione quando opera come impresa che contratta il proprio approvvigionamento di gas sui mercati internazionali.

La scarsità dell'offerta di capacità di stoccaggio per i servizi di modulazione ciclica dipende quindi anche dalle scelte relative all'immobilizzo di gas per scopi di riserva strategica, oltre che dalla sostanziale carenza di nuovi investimenti e/o potenziamenti da parte dell'impresa monopolista costituita nel 2001³¹, vista l'assenza di nuovi entranti dovuta alla mancata conclusione delle procedure di assegnazione di nuove concessioni di stoccaggio. Nei fatti quindi occorre essere piuttosto cauti nell'attribuire la scarsità di offerta al contenimento delle tariffe che remunerano il monopolista. Occorre piuttosto considerare che il controllo dell'impresa di stoccaggio da parte di ENI, impresa dominante nella vendita, è in conflitto con l'obiettivo di espansione degli investimenti poiché ogni incremento della capacità di stoccaggio risulta sempre maggiormente essenziale per i nuovi entranti rispetto all'impresa dominante, visto che quest'ultima dispone anche di servizi sostitutivi dello stoccaggio e anzi controlla in larga parte la fornitura di questi ultimi. Quindi gli incentivi ad investire sono destinati a risentire maggiormente della decisione di realizzare l'obiettivo di separazione proprietaria fra impresa di vendita e impresa di stoccaggio, piuttosto che dal livello delle tariffe che remunerano il monopolista.

Non bisogna poi trascurare che a fronte del razionamento della domanda di stoccaggio per i servizi regolati, si è sempre resa disponibile capacità di stoccaggio per soddisfare la domanda di servizi non regolati. L'assenza di norme per stabilire la capacità di stoccaggio effettivamente disponibile nel tempo e mitigare quindi i problemi di asimmetria informativa - una volta effettuati i conferimenti annuali di capacità agli utenti - e soprattutto per ripartire la capacità totale fra servizi regolati e servizi non regolati ha potenzialmente consentito che molti utenti riuscissero a colmare la loro domanda di stoccaggio di

³¹ L'incremento di capacità di stoccaggio nel corso del primo periodo regolatorio può essere così riassunto: lo "spazio" è passato da 6,3 a 7,5 Gmc e la "punta" da 0,241 a 0,275 Gmc/giorno, cfr. AGCM (2004), p. 64. Stogit pur avendo ottenuto due ulteriori concessioni di stoccaggio (nel 1999 e nel 2001), non ha mai effettuato investimenti per renderle operative nel corso del primo periodo regolatorio.

modulazione ciclica solo attraverso il ricorso a servizi speciali e quindi a tariffe ben più elevate di quelle stabilite dal regolatore.

5.2.2 I metodi di conferimento di capacità

Tenuto conto del razionamento della domanda, risulta cruciale confrontarsi con il metodo seguito nella ripartizione della capacità esistente fra le varie imprese di vendita del gas. Le norme ancora in vigore hanno privilegiato un metodo di conferimento di carattere amministrativo che, a partire dalla domanda espressa dalle imprese, prevede l'assegnazione del diritto ad una quota massima di capacità di stoccaggio proporzionale alla quota di mercato civile servita da ciascun venditore³². Nel caso in cui la somma di tali quote ecceda la capacità disponibile – come di fatto è sempre accaduto - si procede con un razionamento pro-quota. Tale metodo di razionamento combinato con tariffe di stoccaggio piuttosto convenienti incentiva le imprese a richiedere sempre quote di stoccaggio anche superiori a quelle risultanti dagli obblighi di servizio pubblico, vista sia l'incertezza della domanda finale a cui lo stoccaggio fa fronte, sia l'incertezza riguardante il risultato finale del razionamento pro-quota. Senza contare che le imprese richiedono stoccaggio anche per servire i clienti esclusi dagli obblighi di servizio pubblico (industriali e termoelettrici). Nei fatti solo l'impresa dominante ha svolto il ruolo di “variabile dipendente” richiedendo quantitativi di stoccaggio inferiori rispetto a quelli cui avrebbe diritto. D'altra parte ciò è stato possibile proprio grazie alla sua disponibilità di servizi sostitutivi³³.

Vi è da chiedersi se tale metodo di razionamento non induca un'allocazione inefficiente della scarsa capacità di stoccaggio esistente. La presenza di un mercato secondario nel quale le imprese scambiano fra di loro a prezzo libero i diritti di accesso acquisiti in base ai conferimenti amministrativi sembrerebbe confermare questa ipotesi. Nell'ambito di tale mercato le imprese che cedono capacità di stoccaggio ottenuta a prezzi regolati ottengono una rendita e quindi ciò testimonia la presenza di operatori che possono

³² Tale modalità di conferimento amministrativo è riconducibile agli obblighi di servizio pubblico in capo alle imprese di vendita (utenti dello stoccaggio) che devono in particolare salvaguardare i clienti con consumi inferiori a 200.000 mc/anno (clienti vincolati fino al gennaio 2003). I fabbisogni di stoccaggio che competono ai venditori di gas in base a tali obblighi sono distinti in fabbisogni per soddisfare la domanda relativa ad un “inverno medio”, stimati come il 33,4 % della quota di mercato di ciascun venditore relativa al segmento di clientela suddetto, e fabbisogni relativi ad un “inverno rigido” (con frequenza ventennale), stimati come l'8,25% della medesima quota di mercato per ciascun venditore. Il razionamento dello stoccaggio ha implicato che quest'ultimo tipo di fabbisogno rimanesse di fatto non coperto, se non ricorrendo quando necessario ai quantitativi destinati per legge allo stoccaggio strategico.

³³ Si tenga poi presente che ENI oltre al conferimento di capacità per lo stoccaggio modulazione ottiene anche quote di capacità per lo stoccaggio minerario in quanto principale produttore di gas. Tuttavia problemi di

essere incentivati all'accaparramento di stoccaggio a prezzi calmierati nel mercato primario (facendo valere completamente i loro diritti di accesso connessi agli obblighi di servizio pubblico) per speculare successivamente sul mercato secondario a spese di altre imprese per le quali lo stoccaggio ha un valore maggiore. In effetti il valore dello stoccaggio non è il medesimo per i vari operatori, tenuto conto che pur essendo lo stoccaggio essenziale per ogni impresa operante nella vendita, i quantitativi effettivi di cui ogni impresa necessita dipendono dalla disponibilità di sostituti e dai prezzi relativi dell'input stoccaggio rispetto ai sostituti medesimi.

A questo proposito è anche utile confrontarsi con quanto avvenuto durante l'emergenza dello scorso inverno, quando buona parte dei prelievi di gas dello stoccaggio assegnato per scopi di modulazione stagionale della domanda relativa ai clienti tutelati è risultato invece destinato alla produzione di energia elettrica per l'esportazione³⁴. L'inattesa convenienza dei prezzi presso la Borsa elettrica italiana (IPEX) rispetto alla Borsa elettrica francese³⁵ ha infatti determinato una richiesta aggiuntiva di produzione termoelettrica. Quest'ultima non solo è stata generata da centrali alimentate a gas naturale ma anche ricorrendo ai quantitativi immessi in stoccaggio. Nella misura in cui tale gas era stato acquistato a prezzi bassi durante la stagione estiva - e tenuto conto dei costi contenuti di stoccaggio - tale prelievo risultava sicuramente più conveniente rispetto ad esempio all'approvvigionamento spot su mercati come quello di Zeebrugge in Belgio, ove il livello dei prezzi risente naturalmente dell'elevata domanda invernale.

Essendo lo stoccaggio un input scarso per le ragioni già esposte, disporre un'allocatione di tale input sulla base dell'eterogeneità del suo valore fra le varie imprese anziché al costo potrebbe condurre a risultati maggiormente efficienti. Ciò potrebbe essere realizzato mediante il ricorso ad aste per l'allocatione della capacità disponibile, poiché in tal caso la concorrenza fra le varie imprese dovrebbe comportare l'assegnazione della risorsa scarsa alle imprese che attribuiscono ad essa il maggior valore, cioè alle imprese che meno dispongono di sostituti e per le quali lo stoccaggio risulta maggiormente essenziale. Naturalmente questo potrebbe essere l'esito delle aste in assenza di comportamenti

asimmetria informativa impediscono di stabilire se lo stoccaggio minerario sia destinato effettivamente alla produzione o alla modulazione.

³⁴ Secondo le analisi dell'AEEG riguardanti l'emergenza gas l'eccesso di prelievo dagli stoccaggi rispetto ad un inverno medio (cosiddetto "eccesso di vaso") è imputabile ai maggiori consumi termoelettrici per una percentuale variabile tra il 34 ed il 40%. Si veda AEEG (2006a)

³⁵ Si vedano a questo proposito i confronti presentati in AEEG (2006c) ed in particolare il grafico 7 a pagina 10.

strategici, nulla vieta infatti che in assenza di limiti sulle quote totali che ciascun operatore può ottenere nell'asta l'operatore dominante, o altre imprese intenzionate ad affermare il loro potere di mercato nella vendita di gas, tentino comunque di accaparrarsi nell'asta quantitativi superiori ai loro fabbisogni con il solo scopo di distorcere la concorrenza nella vendita e/o di ottenere rendite sul mercato secondario³⁶.

Inoltre l'assegnazione mediante asta a prezzi maggiori rispetto a quelli uniformi risultanti dalle tariffe regolate incentiverebbe anche le imprese a sviluppare servizi sostitutivi allo stoccaggio (ad esempio incrementando gli sconti offerti ai clienti interrompibili, così da estenderne la platea), contribuendo a ridurre nel lungo periodo la pressione su una risorsa scarsa³⁷.

L'impiego dell'asta per l'allocazione di capacità incrementerebbe però il prezzo dello stoccaggio e quindi le imprese di vendita con un'operazione di *pass-through* recupererebbero i maggiori costi attraverso l'incremento dei prezzi finali, a meno che sul mercato del gas non vi sia un grado sufficiente di concorrenza. In quest'ultimo caso infatti la concorrenza stessa nel mercato della vendita di gas potrebbe funzionare come calmiera sulle offerte dei vari operatori nell'asta per lo stoccaggio e contenere quindi l'impatto sui consumatori finali. Tuttavia questo non sarebbe il caso dell'Italia, che vede ancora mercati finali dominati dal monopolio locale nella vendita e quindi da prezzi elevati del gas naturale³⁸. D'altra parte attualmente l'incidenza dei costi dello stoccaggio sulla media dei prezzi finali è molto limitata (non supera attualmente il 3%). Inoltre si tenga presente che la necessità di contenere i consumi di gas durante l'emergenza dello scorso inverno ha costretto le autorità a bandire un'asta per la concessione di sussidi ai clienti che erano

³⁶ L'impiego di aste nell'assegnazione della capacità di stoccaggio ha un precedente nell'esperienza del Regno Unito, dove la transizione dalle tariffe regolate alla concorrenza nei servizi di stoccaggio è avvenuto passando attraverso l'uso delle aste per effettuare conferimenti annuali e pluriennali. Si veda Hawdon e Stevens (2001) e Giorgi (2002)

³⁷ Ad esempio l'emergenza gas ha rivelato le difficoltà ad attuare il passaggio dal gas ad altri combustibili (*fuel switching*) anche nelle centrali poli-combustibile. Visti infatti i ridotti costi dello stoccaggio di gas i produttori di energia elettrica non predispongono stoccaggi di olio combustibile non inquinante (cosiddetto olio combustibile BTZ – a basso tenore di zolfo – o STZ – senza tenore di zolfo) e ciò abbinato alle difficoltà connesse alla logistica di approvvigionamento – capacità e tempi di trasporto e raffinazione - ed ai tempi tecnici di avviamento della centrale con un combustibile alternativo, rende poco concreti i margini di flessibilità che dovrebbero essere connessi all'interrompibilità dell'alimentazione a gas di centrali termoelettriche policombustibile. Nel corso dell'emergenza, al fine di contenere i consumi di gas destinati alla produzione termoelettrica non si è potuti che ricorrere all'accensione di centrali funzionanti esclusivamente ad olio combustibile ATZ (alto tenore di zolfo) derogando agli standard ambientali fino a quel momento applicati.

³⁸ Si vedano a questo proposito le conclusioni dell'Indagine conoscitiva sulla liberalizzazione del mercato del gas (AGCM-AEEG, 2004)

disposti ad interruzioni supplementari delle forniture (spostando quindi più a valle l'operatività dei meccanismi economici). Ciò ha comunque generato un onere aggiuntivo che è stato scaricato sui prezzi pagati dai clienti finali.

5.3. Le tariffe per il secondo periodo regolatorio

Nel marzo 2006 AEEG ha stabilito i criteri di determinazione delle tariffe di stoccaggio per il secondo periodo regolatorio³⁹, introducendo modifiche sostanziali rispetto all'approccio precedentemente seguito. In un contesto nel quale l'attività di stoccaggio continua ad essere monopolizzata dall'impresa dominante nella vendita, persiste dal punto di vista strategico il problema degli incentivi all'investimento.

Il monopolista esistente ha infatti finora rinviato i potenziamenti delle concessioni esistenti e l'avvio di nuove concessioni pur ottenute dal Ministero delle attività produttive. Al contempo i pesanti ritardi nell'avvio delle concessioni di stoccaggio destinate ai nuovi entranti inducono a ritenere che tali impianti non potranno essere in funzione prima del 2014⁴⁰. A fronte della scarsità di capacità il regolatore ha quindi scelto di privilegiare il sussidio ai nuovi investimenti, rinunciando al contempo all'obiettivo di introdurre qualche forma di concorrenza nel settore.

I nuovi investimenti in stoccaggio godranno di molteplici agevolazioni. Innanzitutto, in base alla legge 239/04, le imprese dedite all'incremento di capacità saranno esentate dall'obbligo di concedere l'accesso regolato ai terzi, per un ammontare pari all'80% della nuova capacità. I costi sostenuti per i nuovi investimenti potranno inoltre essere remunerati direttamente in tariffa mediante un apposito corrispettivo relativo ai costi di capitale degli incrementi patrimoniali che prevede fra l'altro la concessione di una maggiorazione del tasso di rendimento sul capitale investito, tale da portare incrementare il tasso fino all'11,1% pre-tax. Tale agevolazione vale sia per l'espansione della capacità nelle concessioni esistenti (per una durata di otto anni) che per gli investimenti riguardanti nuove concessioni di stoccaggio (per una durata di 16 anni).

Una rilevante modifica della regolamentazione riguarda il passaggio ad una tariffa unica nazionale che sostituisce le tariffe per singola impresa previste nel primo periodo. Ciò significa che gli utenti dello stoccaggio pagheranno una tariffa risultante dalla media

³⁹ Si veda la delibera 50/06 dell'AEEG.

⁴⁰ Si vedano i documenti di consultazione relativi alla definizione delle tariffe di stoccaggio per il secondo periodo di regolamentazione: AEEG (2005c) e (2006b).

ponderata fra i costi (bassi) degli impianti attualmente già a regime (appartenenti a Stogit) e i costi (più elevati) che riguardano gli impianti in sviluppo (fra questi rientrano già gli impianti di Edison per una capacità pari al 2% circa del totale). Un meccanismo di compensazione provvederà a ripartire i ricavi totali fra le imprese in base ai costi riconosciuti secondo i criteri formulati dal regolatore. Al contempo viene eliminata la distinzione fra servizi regolati e non regolati, includendo nel controllo tariffario anche i cosiddetti servizi speciali mediante la concessione di componenti aggiuntivi dei ricavi riconosciuti alle imprese per capacità aggiuntiva messa a disposizione degli utenti. L'introduzione di una tariffa unica nazionale viene giustificata dal timore che le tariffe per impresa penalizzino la vendita di capacità incrementale derivante dagli investimenti in sviluppo da parte di Edison e dei futuri concorrenti, poiché le loro tariffe sarebbero più elevate rispetto a quelle di Stogit, visti i maggiori costi relativi ai nuovi investimenti.⁴¹. Tuttavia tale timore appare poco fondato sul piano economico, alla luce dell'eccesso di domanda che caratterizza il settore.

Al fine di assicurare i nuovi investitori viene altresì garantita ad essi la remunerazione derivante dal corrispettivo di capacità della tariffa anche nel caso in cui tale capacità resti invenduta. Inoltre il corrispettivo variabile della tariffa, mediante il quale vengono remunerati i costi operativi, potrà essere incrementato mediante una componente aggiuntiva in relazione ai maggiori costi di avviamento dei nuovi investimenti per un periodo di tre anni.

La struttura tariffaria non subirà invece notevoli modifiche, ad eccezione dell'inclusione di un ulteriore corrispettivo legato alla capacità di iniezione prenotata dagli utenti e una parziale riallocazione delle varie categorie di costo tra i diversi corrispettivi (di spazio, punta di erogazione e di iniezione) al fine di rendere le tariffe stesse maggiormente aderenti ai costi del servizio.

All'inizio del nuovo periodo regolatorio non vi è stata alcuna redistribuzione dei maggiori guadagni di produttività che dovrebbero essere stati conseguiti dal monopolista soggetto a *price-cap*, mentre al termine del secondo periodo regolatorio è previsto un *profit-sharing* che ridistribuisca tali guadagni in parti uguali tra utenti ed imprese. D'altra

⁴¹ Con il nuovo periodo regolatorio anche gli impianti già in funzione di Edison rientrano nel controllo tariffario, mentre nel primo periodo regolatorio ne venivano esclusi essendo considerati impianti in sviluppo (operanti cioè a costi marginali crescenti) e completamente saturati dalla vendita di servizi speciali. Attualmente anche per tali impianti sono previsti potenziamenti che ne incrementerebbero la capacità, gli investimenti già effettuati nel primo periodo regolatorio resteranno però esclusi dalle agevolazioni già descritte

parte nel secondo periodo regolatorio l'applicazione del *price-cap* è stata limitata alla componente variabile della tariffa (corrispondente ai costi operativi) e alla parte dei costi di capitale relativi agli ammortamenti. Il valore del capitale investito (sulla quale viene calcolato il tasso di rendimento) sarà invece aggiornato discrezionalmente mediante un calcolo annuale.

I sussidi concessi agli investimenti in potenziamenti e nuovi impianti potranno tuttavia incrementare la capacità solo nel lungo periodo. Gli effetti dei potenziamenti sono più ravvicinati ma comunque tali da manifestarsi non prima del 2010. Resta quindi nei prossimi anni il problema di gestire nel modo più efficiente possibile il razionamento di una risorsa scarsa. Da questo punto di vista manca però al momento qualsiasi riforma dei metodi di conferimento provvisori scelti dall'autorità nel 2002 ed esposti nella precedente sezione, nonostante tali metodi si siano rivelati inadeguati. Tenuto conto che la domanda di stoccaggio sarà sempre più condizionata dai fabbisogni del sistema elettrico, limitarsi a considerare il problema nell'ottica amministrativa delineata dagli obblighi di servizio pubblico conseguenti ai bisogni di riscaldamento rischia di essere controproducente anche rispetto all'effettivo soddisfacimento di tali obblighi. Il ricorso a criteri di allocazione con maggiori fondamenti economici è da ritenersi indispensabile a fronte della scarsità della risorsa. Attraverso il ricorso alle aste potrebbero essere ottenute maggiori risorse finanziarie da destinare al finanziamento dei nuovi investimenti. Tali risorse finanziarie sarebbero generate dai segnali trasmessi attraverso l'asta stessa piuttosto che attraverso un meccanismo di sussidi che emerge da tariffe uniformi attraverso le quali gli utenti del servizio non possono inviare alcun segnale circa la loro effettiva disponibilità a pagare per una risorsa scarsa ma che ha valori eterogenei in vista dell'esistenza di sostituti asimmetricamente distribuiti.

Conclusioni

La dottrina delle Essential Facility è in grado di fornire utili indicazioni nella ricerca di principi di regolamentazione ottimale per il settore dello stoccaggio di gas naturale. Sebbene tale dottrina si sviluppi sulla base di problemi posti dalla regolamentazione *ex-post*, le questioni di fondo che essa affronta si ripropongono anche nella valutazione degli effetti della regolamentazione *ex-ante*. Ci riferiamo in particolare al rapporto esistente fra incentivi alla concorrenza ed incentivi all'investimento che costituisce attualmente una

problematica molto rilevanti per il progresso delle liberalizzazioni in Europa. Anche nel caso del mercato del gas naturale il mancato sviluppo della concorrenza nei singoli Paesi e i vincoli alla formazione di un mercato unico europeo vengono sovente ricondotti anche alla carenza di investimenti in nuove infrastrutture. Proprio per questa ragione sono state introdotte limitazioni al principio del *Third Party Access*, al fine della rimozione delle strozzature nell'offerta di capacità, supponendo che ciò possa favorire lo sviluppo della competizione nel lungo periodo.

Tali esenzioni al principio del TPA si estendono anche ai nuovi investimenti per lo stoccaggio di gas naturale. Le norme europee di liberalizzazione prevedono ormai la garanzia di accesso separato a queste infrastrutture, ma lasciano ai singoli Paesi l'opzione fra accesso negoziato ed accesso regolato. Sebbene quest'ultimo costituisca un problema di regolamentazione ex-ante può essere utile riferirsi alla dottrina delle *Essential Facilities* per individuare le scelte regolatorie più opportune. Nel caso di questo settore, come in altri, l'individuazione dei requisiti affinché gli *asset* in gioco siano qualificati come infrastrutture essenziali deve essere compiuta caso per caso, distinguendo quindi fra diverse strutture di mercato e, nell'ambito di queste, fra diversi gradi di maturità del processo di liberalizzazione.

All'avvio di tale processo, gli impianti di stoccaggio appartengono generalmente all'impresa dominante (ex-monopolista) nel mercato a valle della vendita di gas, seppure in presenza di separazione contabile o anche societaria fra le due distinte attività. Il requisito di monopolizzazione del mercato a valle tramite il controllo dell'infrastruttura a monte, richiesto dalla dottrina delle *Essential Facilities* è dunque presente. In assenza di accesso regolato, l'impresa di stoccaggio può sfruttare il suo potere di mercato, mettendo in atto comportamenti strategici che creano distorsioni della competizione nella vendita di gas. D'altra parte anche in presenza di accesso regolato, limitazioni alla condivisione della *facility* possono comunque derivare da problemi di congestione che l'incumbent non è incentivato a rimuovere mediante nuovi investimenti o comunque da comportamenti strategici che riducono la capacità disponibile come effetto di informazione asimmetrica relativamente alla gestione dei giacimenti.

Pur essendo lo stoccaggio duplicabile, di solito la duplicabilità fisica richiede siti adeguati ed anni per ottenere il funzionamento degli impianti a regime. Quanto alla duplicabilità in senso economico, anche quest'ultima non è scontata, pur non essendo lo

stoccaggio un monopolio naturale. Gli investimenti in stoccaggio possono costituire una barriera all'entrata se, come nel caso italiano, i nuovi entranti devono pagare corrispettivi per le concessioni che non sono stati pagati a suo tempo dall'incumbent. Oppure tali investimenti non sono convenienti a causa di saturazione del mercato determinato da un eccesso di offerta, come nel caso inglese. In merito invece all'essenzialità, pur esistendo input sostituti dello stoccaggio che costituiscono strumenti alternativi di flessibilità, in genere tali input o non rientrano nella disponibilità dei nuovi entranti all'avvio della liberalizzazione oppure sono asimmetricamente distribuiti fra l'incumbent e le imprese minori operanti nella vendita di gas. Di fatto nella prima fase della liberalizzazione sarà improbabile riscontrare una concorrenza effettiva sia fra servizi di stoccaggio ed altri strumenti di flessibilità, sia fra impianti di stoccaggio appartenenti ad imprese diverse. Dunque le infrastrutture di stoccaggio saranno qualificabili come infrastrutture essenziali e l'opzione preferibile sarà l'accesso regolato da parte di un'Autorità indipendente.

La regolamentazione ottimale dell'accesso allo stoccaggio non potrà che essere guidata dal principio dell'uso socialmente efficiente delle risorse disponibili e quindi non può comunque prescindere dall'asimmetria nella disponibilità di input sostituti fra le varie imprese che richiedono l'accesso allo stoccaggio. Pertanto la regolamentazione mediante tariffe di accesso uniformi *cost-reflective*, nonostante la sua efficacia nel controllare il potere di mercato dell'impresa di stoccaggio, è destinata a sortire un'allocazione non efficiente della capacità disponibile. Pur ammettendo che tramite il mercato secondario abbia luogo una riallocazione della capacità assegnata, che migliori il risultato in termini di efficienza, ciò avverrà al prezzo di trasferire rendite a quelle imprese che pur disponendo di sostituti si sono accaparrati capacità di stoccaggio sul mercato primario proprio con il fine di speculare sul mercato secondario. La regolamentazione mediante il ricorso ad aste si rivela invece maggiormente idonea ad allocare la capacità in base al valore dei servizi di stoccaggio e quindi dovrebbe determinare un risultato superiore dal punto di vista dell'efficienza, purché il bando d'asta preveda cessioni di capacità assistite da prezzi di riserva corrispondenti a quote di ricavi minimi per l'impresa di stoccaggio, nonché limiti all'ammontare di capacità assegnabile ad un singolo operatore, tali da evitare comportamenti strategici di accaparramento finalizzati a distorcere la concorrenza nel mercato a valle della vendita di gas. Quanto maggiore sarà il grado di concorrenza nella

vendita finale e tanto più saranno contenuti gli effetti delle aste sui costi dello stoccaggio e sui prezzi finali del gas.

In fasi più avanzate della liberalizzazione e soprattutto una volta compiuta la separazione proprietaria fra società di stoccaggio e società di vendita si potrà valutare il grado di concorrenza effettiva derivante sia dai sostituti, sia dalla presenza di nuovi entranti nel settore dello stoccaggio, e scegliere di superare il sistema di allocazione mediante aste con un sistema di contrattazioni bilaterali, affidando alla regolamentazione ex-post il compito di controllare l'efficienza allocativa, Com'è consuetudine negli USA tali valutazioni dovrebbero essere sempre assistite da un test sul potere di mercato.

Nel caso italiano occorre rilevare i seguenti fatti: 1) Non é ancora avvenuta la separazione proprietaria tra ENI e Stogit, mentre sono state prorogate le concessioni in capo a quest'ultima società 2) La duplicabilità fisica degli impianti di stoccaggio non è ancora possibile poiché non è ancora stato completato l'iter amministrativo con cui il Ministero delle Attività produttive ha affidato le nuove concessioni. La duplicabilità in senso economico è condizionata dal pagamento di un corrispettivo per le nuove concessioni. 3) Lo stoccaggio si configura essenziale per molte imprese che non dispongono di sostituti o ne dispongono ancora in misura insufficiente. 4) la condivisibilità è limitata dalla scarsità di capacità riconducibile a notevoli immobilizzi di quantitativi di gas per ragioni strategiche.

Nel caso italiano si giustifica quindi tuttora la scelta di optare per l'accesso regolato allo stoccaggio, ma in condizioni di scarsità della risorsa sarebbe necessario rivedere le scelte relative agli immobilizzi di gas in base ad un'analisi costi-benefici e gestire il razionamento di capacità con il ricorso ad aste. I ricavi eccedenti i costi riconosciuti dalla regolamentazione tariffaria dovrebbero essere destinati ai nuovi investimenti: Solo quando i ricavi ottenuti mediante il meccanismo d'asta fossero insufficienti a finanziare investimenti tali da rimuovere le congestioni dovrebbero intervenire ulteriori meccanismi di incentivo agli investimenti. Inoltre questi ultimi dovrebbero essere sempre e comunque preceduti dalla separazione proprietaria fra società di stoccaggio ed impresa dominante nella vendita di gas.

Riferimenti bibliografici

Areeda P. (1990) "Essential facilities. An Epithet In Need of Limiting Principles" *Antitrust Law Journal*, vol.58, pp.841-853.

Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato e Autorità per l'energia elettrica ed il gas (2004) “Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione del settore del gas naturale” (IC 22) disponibile sul sito www.agcm.it

Autorità per l'energia elettrica ed il gas (2005a) “Segnalazione al Parlamento e al Governo in materia di terzietà della rete nazionale, degli stoccaggi e di sviluppo concorrenziale del mercato del gas naturale”, 27 gennaio. Disponibile sul sito www.autorita.energia.it

Autorità per l'energia elettrica ed il gas (2005b) “Segnalazione al parlamento e al Governo in materia di stoccaggi sotterranei di gas naturale” 3 agosto. Disponibile sul sito www.autorita.energia.it

Autorità per l'energia elettrica ed il gas (2005c) “Criteri per la determinazione delle tariffe per l’attività di stoccaggio naturale per il secondo periodo di regolazione”, primo documento di consultazione, disponibile sul sito www.autorita.energia.it

Autorità per l'energia elettrica ed il gas (2006a) “Il problema dell’emergenza gas 2006 in Italia: fatti principali”, disponibile sul sito www.autorita.energia.it

Autorità per l'energia elettrica ed il gas (2006b) “Criteri per la determinazione delle tariffe per l’attività di stoccaggio naturale per il secondo periodo di regolazione” secondo documento di consultazione, Disponibile sul sito www.autorita.energia.it

Autorità per l'energia elettrica ed il gas (2006c) “Indagine Conoscitiva sulle prospettive degli assetti proprietari delle imprese energetiche e sui prezzi dell’energia in Italia” Audizione alla Camera dei Deputati, X Commissione Attività Produttive, Memoria presentata dal Presidente dell’AEEG, disponibile sul sito www.autorita.energia.it

Bastianon S. (1999) "A proposito della dottrina delle *essential facilities*. Tutela della concorrenza o tutela dell'iniziativa economica", *Mercato, concorrenza, regole*, anno 1, n.1, aprile

Bergman (2003) "When Should an Incumbent Be Obligated to Share its Infrastructures with an Entrant Under the General Competition Rules?", mimeo

Cambini C., A. Iozzi e P. Valbonesi (2004) "Quali tariffe di trasporto nel settore del gas naturale" *Mercato, concorrenza, regole*, anno VI, n.1, aprile

Caillaud and Tirole (2004) "Essential facility financing and market structure" *Journal of Public Economics*, vol.88, pp.667-694

DRI-WEFA (2002) "The 2002 European gas storage market" Rapporto di ricerca

Durante D., G.Moglia e A. Nicita (2001) "La nozione di Essential Facilities tra regolamentazione e antitrust. La costruzione di un test" *Mercato, concorrenza, regole*, anno III, n.2.

Giorgi D. (2002) "Lo stoccaggio di gas naturale in mercati liberalizzati: dalle tariffe regolate alle aste per l'allocazione della capacità" mimeo

Global Insight (2004) "European Gas Storage in Europe 2003-2004" Rapporto di ricerca

Hawdon and Stevens (2001) "Regulatory Reform of the UK gas market. The Case of the Storage Auction" *Fiscal Studies*, vol.22, n.2

Pitovsky R., D.Patterson, J. Hooks (2002) "The Essential Facility Doctrine Under U.S. Antitrust Law" *Antitrust Law Journal*, vol.70, pp.443-462

Von Weizacker (1980) "A Welfare Analysis of Barriers to Entry", *Bell Journal of economics*, vol.11, Winter, p.399-420

Wright P. (2006) "Gas Prices in the UK: markets and Insecurity of Supply" Oxford University Press, Oxford

