



**ASSOGAS**

**Associazione Nazionale Industriali Privati Gas e Servizi Energetici**

Piazza Luigi di Savoia 22 - 20124 Milano

Telefono: +39 02 73.810.79; Telefax: +39 02 733.342

[www.assogas.it](http://www.assogas.it) - [segreteria@assogas.it](mailto:segreteria@assogas.it)

Codice Fiscale 97002680151

Prot. n. 195/2020

**AUTORITA' DI REGOLAZIONE PER ENERGIA, RETI E AMBIENTE**

**Documento per la consultazione n. 312/2020/R/gas**

**“Criteri di incentivazione delle aggregazioni tra imprese di distribuzione del gas naturale –  
Orientamenti finali”**

**Osservazioni e proposte ASSOGAS  
Milano, 15 ottobre 2020**

## **CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE**

Il settore della distribuzione gas è stato caratterizzato negli ultimi anni da un processo di progressivo consolidamento, contraddistinto dalla riduzione del numero di imprese attive nel mercato.

Tale processo, che inevitabilmente continuerà a progredire anche in vista delle future gare d'ATEM, sta interessando un comparto che oggi, seppur concentrato, è ancora animato dalla presenza di imprese di medie e in qualche caso piccole dimensioni, estremamente dinamiche e storicamente capaci di adattarsi ai mutamenti del mercato offrendo un servizio, per livelli di qualità e sicurezza registrati, in linea con quello dei più grandi operatori nazionali, a condizioni di costi totali sensibilmente inferiori ai più grandi esercenti.

Queste imprese potrebbero contribuire, in particolare se aggregate, ad accrescere l'effettiva concorrenzialità del comparto. Ciò stante anche la prospettiva, richiamata dal Presidente Besseghini nella Presentazione annuale ARERA dello scorso settembre, di *"tempi di implementazione delle gare gas ancora lunghi"* con una regolazione che, dato questo scenario, dovrà essere *"in grado di favorire almeno uno degli effetti che lo svolgimento delle gare potrebbe determinare: una progressiva spinta alla aggregazione degli operatori"*.

Sul punto, si concorda pienamente sulla necessità di **incentivare le aggregazioni tra medio – piccoli esercenti, al fine di favorirne la crescita dimensionale, al fine di rendere maggiormente competitivo il mercato delle gare d'ambito.**

Uno studio condotto per ASSOGAS ha infatti evidenziato che, incentivando efficacemente l'aggregazione tra i predetti distributori, si verrebbero a creare cinque nuove imprese di grandi dimensioni e una nuova impresa di dimensioni medie, assolutamente senza effetti distortivi per il mercato, ma al contrario sufficienti a migliorare significativamente il panorama competitivo in vista delle gare di ATEM. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto strutturando l'incentivazione non per ATEM ma favorendo una crescita dimensionale delle imprese a livello nazionale, attraverso l'aggregazione fra loro di aziende medie più efficienti e soggetti di dimensioni minori.

Questa operazione, laddove adeguatamente incentivata, consentirebbe di mitigare gli effetti a nostro avviso distortivi conseguenti alle previsioni tariffarie tracciate nella delibera 570/2019/R/gas per il nuovo periodo regolatorio: riduzione degli OPEX, particolarmente marcata per i distributori di piccole e medie dimensioni e mancato intervento di riequilibrio della componente CAPEX, generalmente caratterizzata da costi riconosciuti elevati per i grandi esercenti e ben più contenuti per gli altri, a fronte di un sistema connotato da livelli di vetustà, qualità e sicurezza delle reti omogenei. Conseguenza di tale disegno, in assenza di specifici interventi, è l'uscita dal mercato dei medio – piccoli esercenti (destinati ad essere assorbiti dai grandi) e la connessa depressione della concorrenzialità del comparto, anche nelle gare per l'assegnazione del servizio di distribuzione (per le imprese di medio – piccole dimensioni aumenta infatti il costo di permanenza sul mercato, per le imprese di grandi dimensioni, viceversa, non si accresce quello di acquisizione di altre società di distribuzione).

Il disegno di un'estinzione "forzosa" della categoria dei piccoli operatori sembra quasi ricercato dalla stessa Autorità quando nel DCO oggetto di commento sottolinea come con il meccanismo incentivante prospettato debba *"scoraggiare comportamenti opportunistici da parte di soggetti che potrebbero avviare operazioni di concentrazione solo per ottenere l'incentivo, senza avere poi interesse a concorrere per l'aggiudicazione di una concessione di distribuzione e che quindi, post gara, sono destinati comunque ad estinguersi"*; tale disegno non è assolutamente condivisibile, proprio perché ridurrebbe la pressione competitiva nel

contesto di gare gas che viceversa sarebbe promossa dalla nascita di nuovi soggetti frutto dell'aggregazione tra medio e piccoli esercenti.

Ciò detto, condividiamo peraltro la scarsa utilità di incentivi ad operazioni di aggregazione fra soggetti piccoli che non producano, come risultato, almeno la nascita di un soggetto medio.

Dunque, solo l'adozione **di incentivi che effettivamente siano in grado di favorire le aggregazioni tra medio e piccoli distributori, escludendo gli esercenti che servano più di 500.000 PdR**, rappresenterebbe una **misura per recuperare un equilibrio competitivo del settore**.

Tuttavia, le **previsioni contenute nei paragrafi 9 e 10 del DCO oggetto di commento, per articolazione degli incentivi ipotizzati e soprattutto per la loro portata**, risultano essere del tutto **inadeguate al raggiungimento delle finalità concorrenziali e di efficienza** precitate.

**In merito all'articolazione degli incentivi, non appare efficace condizionarne la portata alle quote di mercato che si determinerebbero a livello di singoli ATEM.**

Ciò alla luce in primis della possibilità, riconosciuta dalla stessa ARERA, di un orizzonte di svolgimento delle gare gas verosimilmente non breve e conseguente esigenza di intraprendere già nel medio-breve termine una necessaria operazione di razionalizzazione del mercato attraverso l'aggregazione virtuosa (cioè incentivante e non tramite penalizzazioni forzose) tra soggetti medio e piccoli efficienti, da incoraggiare su una base territoriale la più ampia possibile.

Relativamente alle future gare gas, l'articolazione degli incentivi per ATEM non si ritiene efficace considerato il fatto che è la dimensione nazionale degli operatori il principale fattore in grado di determinare o meno la partecipazione di un esercente alle procedure competitive e non la specifica quota di mercato detenuta in un ATEM.

Al fine di una migliore comprensione delle precitate osservazioni si considerino le principali "barriere all'ingresso" che si pongono per un esercente di medio – piccole dimensioni per partecipare alle procedure competitive di assegnazione del servizio: barriere di natura economico – finanziaria e tecnico informativa.

Per quanto concerne il "gap informativo", condizionante la qualità delle offerte tecniche, la messa a disposizione da parte del gestore uscente di alcuni dati<sup>1</sup> può lenire la barriera esistente; per quanto attiene il fronte economico finanziario, è importante invece accrescere la "robustezza" dei possibili concorrenti partecipanti alle gare, favorendone l'accesso al mercato delle risorse finanziarie (aspetti questi direttamente correlati alla dimensione delle imprese stesse) per incentivarne la partecipazione alle gare con effettive possibilità di competizione ed aggiudicazione del servizio.

Pertanto, ridotte le asimmetrie informative tra gestore uscente e entrante, **la concorrenza nelle future procedure competitive si può raggiungere agevolando, tramite aggregazione, l'incremento della dimensione media degli operatori del mercato e la nascita di nuovi "players" sufficientemente strutturati per gareggiare efficacemente.**

---

<sup>1</sup> Cartografia degli impianti dell'ATEM in formato aperto e interoperabile; informazioni inerenti all'anno di posa, materiale, diametro degli impianti nonché pressione della rete; informazioni sulle misure di corrente, tensione e differenze di potenziale oltreché quelle relative alla distribuzione impiantistica dei sistemi di protezione catodica; informazioni relative ai "prelievi"; dati relativi alla portata oraria nel giorno di massimo consumo delle cabine nonché inerenti al grado di digitalizzazione dell'impianto; dati di fugacità degli impianti; informazioni sulle specifiche mansioni del personale oggetto di eventuale trasferimento.

Per quanto attiene la **portata degli incentivi, le risorse messe a disposizione sono invece nel loro complesso del tutto inadeguate a risolvere il problema della differenza fra valore di “mercato” delle reti (VIR) e quello tariffariamente riconosciuto** (con divario frequentemente tanto più elevato quanto minore è la dimensione dell'operatore).

Ai fini dell'identificazione di un pacchetto di incentivi effettivamente coerente con gli obiettivi sopra riportati, non si può trascurare che il principale fattore di maggior efficacia per i soggetti potenzialmente uscenti dal mercato, risieda nel pieno riconoscimento del valore di rimborso degli impianti calcolati secondo la normativa vigente, elemento, invece, del tutto trascurato nell'ambito del DCO.

Ciò detto, le suddette risorse non sono poi addirittura nemmeno sufficienti a colmare il “gap” fra i minori costi operativi riconosciuti alle imprese a seguito del “passaggio”, connesso alla aggregazione, ad una classe dimensionale superiore; secondo stime ASSOGAS, infatti, gli incentivi previsti dal DCO oggetto di commento, stimabili tra i 2 e 3,5 euro per PdR dell'impresa aggregata, si contrapporrebbero ad una riduzione degli OPEX, introdotta dalla delibera 570/2019, di circa 12 euro/PdR derivante dalla crescita dimensionale degli esercenti.

Laddove l'immediato riconoscimento integrale del valore di mercato delle reti (che di fatto, anticiperebbe alcuni degli effetti tariffari delle gare d'ambito anche se solo per un numero limitato di PdR rispetto al totale nazionale e, quindi, con un impatto certamente ridotto sul costo complessivo del servizio) fosse ritenuto eccessivo e si volesse rafforzare la vocazione “di partecipante alle gare” del soggetto aggregante e contestualmente scoraggiare comportamenti opportunistici e speculativi, il riconoscimento del differenziale tra RAB e VIR potrebbe essere solo parziale al momento dell'aggregazione; laddove si ritenesse indispensabile mantenere un riferimento agli ATEM (incentivando al contempo a nostro avviso l'indispensabile crescita dimensionale su scala nazionale delle imprese) lo si potrebbe modulare sulla base degli effetti competitivi che l'aggregazione genererebbe sull'ATEM di riferimento, ad esempio prevedendo:

- nei casi in cui si andasse a determinare una condizione concorrenziale nell'ATEM di riferimento ritenuta particolarmente favorevole (es. quota mercato superiore a 20%-30% e inferiore a 50%-60%) la percentuale di riconoscimento del differenziale RAB-VIR potrebbe essere fissata pari al 75%;
- negli altri casi, la percentuale di riconoscimento potrebbe attestarsi al 60%;
- a seguito dello svolgimento delle procedure competitive, verrebbe comunque riconosciuto il VIR integrale (in caso di aggiudicazione della gara d'ATEM, si applicherebbero quindi le previsioni di cui all'art. 23 della vigente RTDG, con l'integrale riconoscimento del differenziale tra VIR e RAB).

Volendo perseguire un corretto percorso di semplificazione, ASSOGAS ritiene utile richiamare anche in questa sede la sua proposta di calcolo del VIR a “Linee Guida evolutive” basate su:

- i. una definizione del valore di rimborso tramite uso esclusivo dell'Allegato tecnico del DM 22/05/2014 per la valorizzazione dei prezzi, dei coefficienti dei degradi e del calcolo dei contributi;
- ii. la salvaguardia delle previsioni contrattuali solo per le vite utili ivi presenti, purché non superiori a 60 anni per tubazioni ed allacciamenti; per i misuratori, attestandone la vita utile, comunque, a 15 anni;
- iii. il riconoscimento delle prescrizioni imposte dai Comuni purché supportate da idonea documentazione che ne attesti la “continuità” nel tempo ovvero attraverso

certificazione da parte dell'ente locale per le prescrizioni per scavi e ripristini, in caso di assenza del Regolamento.

Laddove i VIR calcolati secondo le suddette previsioni potessero essere ammessi al regime semplificato individuale per Comune, come definito dalla Sezione IV dell'Allegato A] alla delibera 905/2017/R/gas, la definitiva accettazione di tali valori da parte del sistema potrebbe dirsi già completata, con conseguente riduzione dei tempi necessari per il processo aggregativo.

In merito alla **componente OPEX, si potrebbe prevedere un riconoscimento integrale, fino a conclusione del periodo regolatorio, del delta tariffario** che si determinerebbe, senza limitazioni legate agli ATEM di appartenenza e, quindi, senza l'applicazione del fattore correttivo alfa. Tale misura (peraltro sempre considerata dall'Autorità nel passato, in coincidenza con misure di incentivazione dell'aggregazione fra soggetti di dimensioni diverse, come meglio specificato anche nelle risposte ai quesiti "puntuali"), nei fatti non comporterebbe impatti economici sul sistema mentre, di contro, una limitazione degli incentivi sugli OPEX avrebbe un effetto deprimente rispetto agli obiettivi generali dell'intervento.

**Infine, per una chiara valutazione degli impatti del DCO a livello sistemico, si richiama l'assoluta necessità di pubblicazione di un'analisi di impatto regolatorio dei provvedimenti ipotizzati.**

Tutto ciò premesso, **alla luce dell'ampio processo consultivo e del relativo arco temporale intercorso e al netto di persistenti incertezze interpretative nel documento in esame, si esprime una valutazione di evidente inadeguatezza del medesimo a stimolare qualsivoglia processo aggregativo.** In ogni caso, nella consueta ottica di fattiva collaborazione, si riportano di seguito le risposte ai singoli spunti di consultazione.

## **RISPOSTE AGLI SPUNTI DI CONSULTAZIONE**

### **S1. Osservazioni in merito agli obiettivi di carattere generale dell'intervento dell'Autorità.**

Come già evidenziato nella premessa di risposta al DCO, si ritengono condivisibili gli obiettivi dell'intervento e in particolare favorire la crescita dimensionale delle aziende e incentivare le aggregazioni tra imprese di distribuzione del gas naturale di medio e piccole dimensioni, laddove ciò consenta un aumento della concorrenza potenziale ai fini delle procedure concorsuali per le concessioni.

Come detto in premessa non si condivide, invece, l'assunto riportato al punto 2.3 del DCO che andrebbe inquadrato in un generale riequilibrio di tutte le componenti tariffarie (comprese quelle CAPEX), come peraltro suggerito da ASSOGAS nell'ambito della consultazione alla delibera 570/2019.

Gli strumenti previsti dal DCO per raggiungere gli scopi precitati, tuttavia, a causa della ridotta portata degli incentivi ipotizzati, non consentono neanche in minima parte un'effettiva realizzazione delle finalità perseguite.

### **S2. Osservazioni in merito ai profili concorrenziali.**

Si ritiene particolarmente condivisibile l'assunto secondo cui **"le aggregazioni che non riguardano i 5 maggiori gruppi di distributori nazionali possono, potenzialmente, avere un effetto positivo per le gare; pertanto, stante la rilevanza della quota di mercato detenuta all'interno dei singoli ATEM, è parimenti importante considerare la dimensione nazionale delle imprese"**.

Come richiamato dalla stessa Autorità, **incentivare una crescita dimensionale degli operatori, escludendo al contempo dagli incentivi i primi cinque gruppi di distributori nazionali, accrescerebbe la competitività delle future gare gas, senza generare significativi impatti distorsivi a danno delle grandi imprese esistenti.**

**Considerare la crescita dimensionale delle imprese su scala nazionale e non per ATEM è poi partitamente importante ai fini concorrenziali.**

Data la prospettiva di procedure di gara che potrebbero non svolgersi in tempi ristretti, guardare agli ATEM e alle condizioni di mercato che singolarmente li caratterizzano rischia di essere forviante, mentre un approccio a livello "nazionale" potrebbe generare effetti positivi sul servizio anche in attesa delle gare stesse.

Anche nel contesto delle gare, comunque, promuovere la formazione di partecipanti derivanti da aggregazioni di medio e piccoli operatori accrescerebbe la capacità finanziaria di questi ultimi, creando la condizione per una partecipazione effettiva ed efficace alle procedure competitive.

Di contro, un meccanismo di incentivazione alle aggregazioni vincolato agli ATEM sarebbe ridondante rispetto agli effetti sull'efficienza del settore che i meccanismi di gara creerebbero, rischiando di generare costi inutili per i consumatori. Si determinerebbe, cioè, un ruolo suppletivo dell'incentivazione tariffaria rispetto alle gare ATEM, come strumento per il raggiungimento della struttura efficiente del comparto, ruolo tra l'altro non previsto per la regolazione a livello normativo.

**S3. Come si valuta l'ipotesi di escludere le aggregazioni che non consentano di superare la soglia di 50.000 PdR serviti?**

**S4. Come si valuta l'ipotesi, prospettata nel documento, di estendere l'ambito di applicazione anche alle aggregazioni che non coinvolgano imprese di piccole dimensioni, ma riguardino imprese medie? In alternativa all'ipotesi di estendere a tutte le imprese medie l'applicazione dell'incentivo si ritiene opportuno limitare gli incentivi alle aggregazioni di imprese medie che servano non più di 100.000 PdR?**

Si condivide l'ipotesi di estendere l'ambito di applicazione anche alle aggregazioni che non coinvolgano imprese di piccole dimensioni, ma riguardino imprese medie senza introdurre alcuna limitazione legata alla numerosità dei PdR serviti.

**S5. Considerazioni in merito ai casi di non applicabilità dell'incentivo?**

In linea generale risultano condivisibili le condizioni di non applicabilità previste nel documento ad eccezione di quella che ipotizza un'esclusione per le aggregazioni che portino all'eliminazione di un potenziale concorrente per la gara d'ATEM (soggetto che nell'ambito detenga una quota di mercato superiore ad una certa soglia, da definire, intorno al 25%).

Sul punto si coglie in primis l'occasione per richiedere un chiarimento in merito alla corretta interpretazione del passaggio ovvero se, qualora l'aggregazione interessi due imprese di distribuzione tra cui l'impresa aggregata detenga una quota di mercato superiore al 25% in almeno un ATEM, l'incentivo non si applichi automaticamente con riferimento a tutti i PdR dell'azienda aggregata, quindi escludendo *in toto* questa operazione dai vantaggi dell'aggregazione stessa.

Qualora tale interpretazione risultasse valida, la si riterrebbe troppo restrittiva in quanto l'esclusione ipotizzata rischierebbe di coinvolgere imprese che – in particolare se operanti solo in un ATEM – comunque difficilmente potrebbero partecipare alle procedure competitive se



non aggregate. Si reputerebbe, pertanto, preferibile non escludere le aggregazioni sulla base di una soglia rigida connessa alle quote di mercato detenute dei singoli ATEM.

Si coglie inoltre occasione per richiedere di dirimere un altro dubbio concernente la durata del periodo incentivante ovvero se nel caso di aggiudicazione della gara d'ATEM prima dei quattro anni previsti, gli incentivi cessino solo sulle località presenti in ciascun ATEM aggiudicato, oppure se vengano meno su tutte le località rientranti nel perimetro di aggregazione.

**S6. Osservazioni in merito ai criteri di quantificazione dell'incentivo per le imprese di dimensione piccola.**

**S7. Osservazioni in merito ai criteri di quantificazione dell'incentivo per le imprese di dimensione media.**

**Come più volte sottolineato nella risposta al presente DCO, non si ritengono condivisibili la quantificazione degli incentivi previsti, sia nel caso in cui l'aggregazione coinvolga un'impresa di piccole dimensioni sia nel caso in cui riguardi un'impresa di medie dimensioni, né modulare tali incentivi sulla base delle quote di mercato che l'impresa oggetto di aggregazione deterrebbe nei singoli ATEM.**

Alternativamente, in merito al riconoscimento della componente "R" per la valorizzazione delle reti e come meglio specificato nella premessa, si riterrebbe, come misura utile per incentivare le aggregazioni, riconoscere tariffariamente il differenziale tra il valore di rimborso (calcolato sulla base delle già citate "linee guida evolutive") e la RAB. Per limitare l'impatto tariffario (comunque contenuto in quanto applicabile solo agli operatori di piccole e medie dimensioni) tale valore potrebbe essere anticipato prima delle gare in misure variabili tra il 60 e il 75%, a seconda degli esiti competitivi che si verrebbero a determinare sugli ATEM di riferimento.

In merito alla componente "E" riguardante gli OPEX, risulterebbe opportuno escludere il fattore correttivo alfa e analogamente a quanto proposto nel DCO 410/2019/R/gas, richiamare il meccanismo previsto nel terzo periodo di regolazione dall'art. 58.1 dell'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità 6 novembre 2008, ARG/gas 159/08:

*"58.1 Nel caso in cui nel corso del terzo periodo di regolazione una località passi dalla titolarità di un soggetto giuridico alla titolarità di altro soggetto giuridico in conseguenza di operazioni di concentrazione tra imprese, tali da ridurre il numero complessivo delle imprese medesime e incrementare il numero di clienti attivi serviti da uno stesso soggetto giuridico, i vincoli ai ricavi ammessi per tutto il periodo successivo al secondo anno dalla data di efficacia dell'operazione di concentrazione e fino alla conclusione del terzo periodo regolatorio sono calcolati assumendo **come componente a copertura dei costi operativi** della distribuzione di cui alla Tabella 4 **quella propria dell'impresa distributrice uscente nella medesima località.**"*

-----

Dichiarandoci a completa disposizione per fornire ogni eventuale ulteriore osservazione o chiarimento, porgiamo cordiali saluti.