



OSSERVAZIONI AL
DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE
n. 312/2020/R/GAS DEL 4 AGOSTO 2020

*“CRITERI DI INCENTIVAZIONE DELLE AGGREGAZIONI TRA IMPRESE DI
DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE”
Orientamenti finali*

1. PREMESSA

Il presente documento reca le osservazioni al DCO 312/2020/R/GAS in merito al “*Criteri di incentivazione delle aggregazioni tra imprese di distribuzione del gas naturale*”, pubblicato dall’Autorità in data 4 agosto 2020.

Anzitutto, occorre ribadire che al fine di superare la strutturale frammentazione nella gestione dell’attività di distribuzione del gas naturale sarebbe necessario intervenire sulla tematica delle gare ATEM. Velocizzare l’assegnazione delle gare resta la strada maestra per conseguire l’obiettivo di razionalizzazione e rafforzamento industriale del settore oltre che obbligata per il rilancio degli investimenti in questo momento storico. Lasciare invece ad un meccanismo del tutto volontario un obiettivo di fondamentale importanza, impattante sull’intero tessuto economico nazionale, appare inadeguato e insufficiente a raggiungere gli obiettivi. Si ritiene quindi di ribadire la necessità di promuovere azioni regolatorie efficaci, volte allo sblocco reale delle gare d’ambito. Tra queste, ad esempio, la già ipotizzata revisione dei processi di analisi e verifica dei valori di rimborso e dei bandi di gara, innalzando le attuali soglie di verifica degli scostamenti VIR-RAB, sia per Comune che per ATEM.

Nel merito, appare anzitutto utile precisare, come fatto in occasione della risposta al citato DCO 410, come sia del tutto ingiustificata l’intenzione dell’Autorità di escludere – *tout-court e senza una motivazione razionale e logica* – dal perimetro di potenziale incentivazione le imprese di maggiori dimensioni (>500.000 PdR). Le analisi condotte dall’*antitrust* sul punto hanno sempre evidenziato che, per giungere ad una valutazione circa la non anticoncorrenzialità di un’operazione di concentrazione, si debba considerare come perimetro di analisi il singolo ATEM. Ciò in quanto la struttura di mercato e le modalità di assegnazione del servizio tramite gara, circoscrivono gli effetti al singolo territorio oggetto di gara. Al contrario, assumendo come parametro escludente l’elevata presenza di un operatore a livello nazionale, mancando contemporaneamente di valutare la presenza a livello locale (*nel territorio oggetto di gara*) di quest’ultimo, si giungerebbe ad un’analisi viziata in partenza poiché condotta sulla base di parametri di valutazione errati. Inoltre si deve fugare il rischio che le misure possano essere percepite come create ad hoc e volte ad escludere alcuni dando un dubbio beneficio a pochi. Si rammenta, a tal proposito, quanto sottolineato dall’AGCM in merito alla definizione di “mercato rilevante”. L’*antitrust* afferma che “*In conseguenza del quadro normativo vigente – e come già affermato in numerosi precedenti dell’Autorità – il relativo mercato rilevante dovrà ritenersi coincidente con ciascuna gara d’ATEM. Gli effetti dell’Operazione in questo settore sono, pertanto, misurati in relazione ai mercati (futuri) delle gare d’ambito, avendo riguardo all’incidenza della stessa*

sul grado di concorrenza attesa in ciascuna gara interessata¹. Tale definizione, proveniente dall'Autorità nazionale competente in materia di concorrenza, non può quindi in alcun modo lasciare adito a fraintendimenti o interpretazioni alternative e non può essere quindi ignorata dall'ARERA ogniquale volta quest'ultima chiami in causa aspetti concorrenziali per fondare il proprio orientamento. A tal proposito, la modalità corretta di dar seguito a quanto da sempre affermato dall'AGCM è quella di applicare incentivi a favore dell'aggregazione di operatori che consentano, all'interno del singolo ATEM, la nascita di un soggetto che possa incrementare il livello di competizione in quel territorio, a prescindere dalla dimensione dello stesso, sia che sia nazionale o locale. In continuità con questo criterio basilico della concorrenza, si dovrebbe quindi prevedere che tutti possano avere diritto alle medesime condizioni, nell'ambito di un obiettivo unico.

Peraltro, la presenza di incentivi per aziende di grande dimensione in ATEM in cui è carente (o comunque in cui può essere accresciuta) la concorrenza ha anche il pregio di favorire un generale efficientamento dell'intero sistema poiché, come noto, il livello di costi sopportati da tali operatori (quindi, di riflesso, a carico dei consumatori) è di gran lunga inferiore rispetto a quelli appartenenti alle restanti classi dimensionali.

Per tali ragioni, rimandando per i dettagli alle risposte puntuali ai quesiti posti dal DCO, si auspica che il sistema che si punta ad introdurre sia valido per tutti gli operatori di mercato alle stesse condizioni, rimuovendo così la pregiudiziale dimensionale che non trova alcun fondamento nelle decisioni assunte dall'*antitrust* e richiamate anche dall'ARERA e che rischia di distorcere il mercato non portando nessun beneficio.

Di seguito le risposte ai singoli spunti di consultazione.

2. RISPOSTE PUNTALI AI QUESITI DELL'AUTORITÀ

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

Come anticipato in premessa, pur condividendo gli obiettivi generali dell'intervento dell'Autorità, non si ritiene che la modalità individuata dall'ARERA per giungervi sia quella corretta. Questo in quanto l'efficientamento del sistema, quindi il consolidamento industriale del settore, non può non passare per gli operatori di maggiori dimensioni: escludere, senza nessun criterio logico, industriale o finanziario, a priori dall'incentivazione tali soggetti (*ritenendoli quindi implicitamente non meritevoli di incentivo per il solo fatto di essere grandi a livello nazionale*), oltre a stridere col concetto stesso di efficienza (*il livello di costi operativi riconosciuti ai diversi cluster dimensionali di imprese è di per sé autoesplicativo*), mal si concilia, andando anzi in direzione opposta, con le *guidelines* espresse dalla

¹ Procedimento C12125 – Via libera condizionato alla concentrazione 2i Rete Gas S.p.A – Nedgia S.p.A.

competente AGCM. L'automatica e pregiudiziale esclusione degli incentivi alle imprese di distribuzione di grande dimensione non è supportata da richiami in tema di concorrenza; né potrebbe esserlo in quanto, come l'*antitrust* ha avuto modo di argomentare in maniera puntuale, lo spettro di analisi, il cosiddetto mercato rilevante, è da ridursi al singolo territorio oggetto di gara.

Ciò detto, si condivide invece la volontà di escludere dal perimetro d'incentivazione tutte le aggregazioni temporanee d'impresa.

Si richiede altresì di estendere il perimetro di esclusione anche alle iniziative di aggregazione che non ricomprendano l'intero *business* della distribuzione (*M&A parziali, rami di azienda che coinvolgano porzioni dell'attività distribuzione*). Ciò al fine di escludere comportamenti opportunistici, in particolare con riferimento al rispetto delle condizioni ipotizzate dall'Autorità nella Parte III del DCO in oggetto, che finirebbero col limitare la portata del provvedimento o addirittura col promuovere condotte speculative.

S2. Osservazioni in merito ai profili concorrenziali.

Come evidenziato in premessa e allo spunto di consultazione precedente, l'intenzione di escludere illogicamente le aziende di maggiori dimensioni dal meccanismo incentivante si pone in contrasto con i principi a cui l'Autorità afferma di ispirarsi. È proprio l'*antitrust*, infatti, a circoscrivere puntualmente il perimetro rilevante di analisi al territorio oggetto di gara. Imporre un'esclusione basata su una condizione generale di presenza diffusa nel territorio nazionale risulterebbe pertanto irragionevole e sproporzionata, nonché potrebbe risultare potenzialmente controproducente per gli obiettivi dichiarati dall'Autorità stessa: in un ATEM potrebbe risultare incentivata l'unica aggregazione di imprese medio-piccole *incumbent*, a discapito di una grande impresa che, per esempio, nel medesimo territorio detenga una *market share* più contenuta ma che per il solo fatto di avere più di 500.000 PdR sul territorio nazionale non può accedere all'incentivo. In questo senso, il meccanismo assumerebbe tratti controproducenti di anti-concorrenzialità non certo auspicata dall'ARERA, né certamente dall'AGCM. Oppure, in senso opposto, vi potrebbe essere un ATEM in cui vi è una fortissima presenza di grandi *player* nazionali e di uno o più piccoli operatori con *market share* davvero marginali, quindi con pressoché nulle *chance* di vittoria di fronte ad una gara caratterizzata peraltro da requisiti minimi in termini tecnico-economici. Per queste fattispecie, è auspicabile l'incorporazione (*quindi l'incentivazione*) anche prima della gara, in modo da assorbire da subito, a vantaggio del sistema, i *gap* di efficienza e di qualità normalmente osservati in questi piccoli operatori.

Si ritiene pertanto di suggerire all'Autorità la revisione della sua posizione in merito al perimetro di analisi (o *mercato rilevante*), limitandolo al solo ATEM coinvolto dalla gara, ed eliminando perciò il parametro escludente della dimensione nazionale.

Quanto alle tipologie di aggregazioni incentivabili, si sottolinea la necessità di escludere dal perimetro tutte quelle caratterizzate da temporaneità, come ad esempio accordi di *partnership* volti alla futura costituzione di raggruppamenti temporanei di imprese. Ciò al fine di fornire solidità e durata alle operazioni di M&A, massimizzando così l'obiettivo di rafforzamento dell'intero comparto industriale della distribuzione gas, oggi caratterizzato ancora da un elevato numero di operatori. Parimenti, dovranno essere escluse tutte quelle operazioni nate col solo fine, opportunistico, di soddisfare localmente i requisiti per l'incentivazione, senza però che da esse nasca un nuovo gruppo societario in cui confluiscono tutti gli asset degli aggregati: ad esempio, operazioni in cui confluiscono solo parzialmente le concessioni (e con essi i PdR) dei soggetti (*cessione di beni d'impresa o cessione di rami d'azienda che non ricomprendano l'intero perimetro di attività di distribuzione gas gestito dal cedente*) o cessione di quote societarie che non determinino la concreta aggregazione societaria fra acquirente e venditore.

Si ritiene inoltre opportuno, al fine di non fornire un supporto in chiave anticoncorrenziale, limitare la soglia di *market share* nell'ATEM oltre la quale non concedere incentivi. In questo senso, un corretto bilanciamento può essere individuato fissando detta soglia nella forchetta 10-15% (*in luogo del 25%*), così da preservare l'obiettivo di rafforzamento pre-gara senza esasperarlo².

Inoltre, al fine di non concedere incentivazioni a soggetti *non compliant* con la regolazione, si ritiene fondamentale subordinare la concessione degli incentivi al corretto adempimento degli obblighi normativi e regolatori (es. *raccolte dati, dichiarazioni e obblighi di versamento e finanche all'installazione di smart meter*), quindi non solo a quelli inerenti l'affidamento della concessione.

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?

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

² Lo svolgimento delle gare ATEM fino ad oggi giunte a formale aggiudicazione ha dimostrato che operatori della distribuzione, anche di taglia medio-piccola, che non detengono *market share* rilevanti nell'ambito oggetto di gara, o che sono perfino assenti dall'ambito, possono risultare interessati alla partecipazione alla gara (*si veda, ad esempio, la gara ATEM Val d'Aosta e la gara ATEM Belluno*).

S3. Si condivide l'orientamento dell'Autorità sul punto. La scarsa rilevanza dell'operazione sotto il profilo concorrenziale non giustifica la concessione di benefici finanziati dalla tariffa dei clienti finali. Il requisito del salto dimensionale è per Italgas corretto.

S4. In linea generale si ritiene corretto sotto il profilo del bilanciamento degli obiettivi prefissati concedere l'incentivazione alle sole imprese che, una volta aggregate, abbiano compiuto un salto dimensionale (*almeno una delle imprese coinvolte*). Su questa linea, si ritiene necessario limitare numericamente l'incentivazione ai soli PdR delle concessioni appartenenti all'impresa che ottiene l'*upgrade* dimensionale.

In tal senso, non dovrebbe essere incentivata un'operazione di aggregazione, ad esempio, tra due imprese di medie dimensione che, a valle dell'M&A, non raggiunga complessivamente almeno i 300.000 PdR (*es. due medie imprese da 120.000 PdR*). Ciò per concentrare il potenziale incentivante ad operazioni di rilievo.

Inoltre, nell'ipotesi in cui l'Autorità continuasse a voler escludere le imprese di grandissime dimensioni dal perimetro di incentivazione, per analogia dovrebbero essere altrettanto escluse quelle operazioni che portino ad un numero complessivo di PdR oltre la soglia di 500.000 PdR (*ad esempio due imprese aventi 260.000 PdR ciascuna*). Diversamente, è evidente, il meccanismo sarebbe viziato da illogicità.

S5. Come già ampiamente argomentato, non si condivide l'esclusione, del tutto fuori contesto, per le imprese di maggiori dimensioni. Inoltre, come riportato nella risposta alla domanda S.2, si ritiene necessario abbassare la soglia di non incentivazione per quei soggetti la cui quota di mercato superi un tetto che si suggerisce debba cadere nella forchetta 10-15% in luogo del 25% proposto. Tale soglia è infatti sufficiente a garantire il consolidamento del mercato, senza tuttavia avvantaggiare troppo l'attore *incumbent* che già giova di una posizione di tutto rilievo all'interno dell'ATEM.

<p><u>S6.</u> Osservazioni in merito ai criteri di quantificazione dell'incentivo per le imprese di dimensione piccola.</p>
--

Non si hanno osservazioni in merito. Tuttavia, a riprova della necessità di inserire nel novero delle operazioni di aggregazioni incentivabili anche quello delle imprese con più di 500.000 PdR, si sottolinea come sia proprio l'Autorità a riconoscere a queste ultime la maggiore efficienza. Nella calibrazione dell'incentivo, infatti, la componente incentivante "*E*" aumenta all'aumentare della dimensione dell'aggregazione, essendo parametrata ai costi operativi delle infrastrutture di rete. Ciò significa che è la stessa Autorità a riconoscere che la frontiera dell'efficienza è rappresentata proprio dai grandissimi operatori. Ciononostante li esclude dal meccanismo per il solo fatto di detenere più di 500.000 PdR a livello nazionale, tralasciando di operare la valutazione a livello locale, unica circostanza che rileva ai fini concorrenziali per la gara d'ambito.

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

Non vi sono osservazioni. Si sottolinea ancora una volta come il parametro di efficienza, inteso come distanza tra i costi operativi di rete riconosciuti al soggetto risultante rispetto a quelli delle imprese di grande dimensione, sia assunto come *driver* per la quantificazione dell'incentivo. A sottolineare ancor più l'irragionevolezza e l'illogicità della proposta di ARERA riguardante l'esclusione delle imprese di grandissime dimensioni dal meccanismo incentivante proposto.