

Spett.le Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
Direzione Infrastrutture Energia e Unbundling
Corso di Porta Vittoria, 27
20122 – Milano
protocollo@pec.arera.it
infrastrutture@arera.it

Oggetto: osservazioni e proposte al documento per la consultazione 312/2020/R/GAS (criteri di incentivazione delle aggregazioni tra imprese di distribuzione del gas naturale)

Pieve di Soligo, 15 ottobre 2020

Con la presente Ascopiave S.p.A. sottopone all'attenzione di codesta Direzione le proprie osservazioni e proposte relativamente agli spunti contenuti nel documento per la consultazione indicato in oggetto, premettendo alcune considerazioni generali.

Considerazioni generali

La scrivente condivide gli obiettivi generali del meccanismo di incentivazione tariffaria richiamati al punto 2.2. del DCO, ovvero:

- a) il superamento strutturale della frammentazione nella gestione dell'attività di distribuzione del gas naturale al fine di un rafforzamento dell'assetto industriale del settore;
- b) un aumento della concorrenza potenziale ai fini delle procedure concorsuali per le concessioni.

I due obiettivi indicati, quello dell'efficienza e migliore qualità del servizio, e quello della promozione della concorrenza nelle gare di ATEM, debbono essere entrambi tenuti in considerazione e calibrati.

Siamo consapevoli che, in determinati casi, l'uno potrebbe porsi in conflitto con l'altro, richiedendo la definizione di soluzioni regolatorie equilibrate. Tali soluzioni dovrebbero infatti essere in grado, da un lato, di non ritardare il raggiungimento di maggiori livelli di efficienza del settore, in nome della tutela di astratte condizioni concorrenziali - incapaci tuttavia di tradursi in reali benefici per gli utenti del servizio - dall'altro di non compromettere i medesimi livelli di efficienza nel lungo periodo, i quali possono essere assicurati soltanto da un efficace operare dei meccanismi della concorrenza per il mercato.

Per dare risposta a queste esigenze, la soluzione prospettata nel DCO prevede l'introduzione di una serie di limitazioni all'accessibilità al meccanismo incentivante, escludendo quelle operazioni di aggregazione che determinano la costituzione oppure il rafforzamento di posizioni di incumbency all'interno dei singoli ATEM, presumendo che esse rappresentino l'unico ed esclusivo fattore decisivo per l'aggiudicazione delle gare.

D'altra parte si giudica inopportuno incentivare quelle operazioni di aggregazione che coinvolgano soggetti di grandissime dimensioni (con più di 500.000 utenti serviti), senza considerare che per alcuni di essi la possibilità di crescere, anche attraverso processi aggregativi, potrebbe consentire di rafforzare la loro potenzialità come credibili attori nelle future gare e quindi di migliorare gli esiti del processo di apertura del mercato alla concorrenza.

Non condividendo questi presupposti e questa visione, Ascopiave ritiene che gli orientamenti contenuti nel DCO non siano utili al perseguimento degli obiettivi pur giustamente dichiarati.

In primo luogo, l'esclusione dai meccanismi di incentivazione degli operatori di maggiori dimensioni, che si sono dimostrati i più attivi nei processi aggregativi realizzati negli ultimi decenni, potrebbe impedire la conclusione di ulteriori operazioni con immediate ricadute positive in termini di miglioramento della qualità ed efficienza del servizio.

In secondo luogo esso impedirebbe il rafforzamento delle loro potenzialità come competitors nelle future gare di affidamento delle concessioni.

Le evidenze teoriche e l'esperienza sembrano infatti dimostrare che nelle procedure di gara l'intensità della competizione e quindi la massima estrazione di benefici per gli utenti (e per gli enti locali concedenti) si ottiene non già grazie al numero dei partecipanti, bensì alle loro chances competitive.

Da questo punto di vista, non si può ignorare che il fattore competitivo fondamentale di un operatore - peraltro in un settore industrialmente maturo come quello della distribuzione del gas - è costituito non tanto dai presunti vantaggi assicurati dalla sua attuale presenza nell'ATEM messo in gara, quanto dalle efficienze economiche derivanti dalla sua scala dimensionale.

In questa prospettiva, qualsiasi misura regolatoria che impedisse ad un operatore di crescere tramite processi aggregativi, a prescindere dagli effetti che questi possono produrre sulla sua presenza all'interno dei singoli ATEM, costituirebbe un freno allo sviluppo di una efficace competizione nelle gare, cristallizzando il vantaggio dei soggetti che già oggi possiedono una dimensione relativa superiore rispetto ai loro potenziali competitors.

Quello che si sostiene, nella sostanza, è che le dinamiche del settore e una sua opportuna regolazione debbono fare riferimento ad un mercato più ampio rispetto al singolo ambito locale, sia pure esso costituito da un ambito locale esteso come quello dell'ATEM, e che, a nostro modo di vedere, coincide con il livello nazionale.

A nostro avviso, da queste considerazioni deriva una semplice conseguenza, ossia che per mantenere il settore all'interno di virtuose dinamiche concorrenziali è necessario sostenere e favorire la crescita di un numero sufficiente di operatori indipendenti e forti dal punto di vista industriale, partendo da quelli che - pur non avendo ancora raggiunto una dimensione ottimale - possono legittimamente candidarsi quali poli aggregativi. E questo anche attraverso opportuni meccanismi di incentivazione di tipo tariffario.

S.1 Osservazioni in merito agli obiettivi di carattere generale dell'intervento dell'Autorità.

Si condividono gli obiettivi generali dell'intervento, che riteniamo meritevoli di essere perseguiti anche separatamente, nei casi in cui non risultino tra loro in conflitto.

In particolare, a giudizio della scrivente, il superamento strutturale della frammentazione nella gestione in una prospettiva di rafforzamento dell'assetto industriale del settore rappresenta un obiettivo prioritario e di assoluta importanza in quanto, oltre ad avere delle ricadute benefiche immediate, può esso stesso favorire un aumento della concorrenza potenziale nelle procedure concorsuali per l'affidamento delle concessioni.

Si segnala, a tal fine, l'opportunità di prevedere degli specifici incentivi a favore della costituzione di raggruppamenti temporanei di impresa finalizzati alla partecipazione alle gare di ATEM, in quanto potrebbero aumentare il numero dei soggetti potenziali concorrenti.

S.2 Osservazioni in merito ai profili concorrenziali.

Fatto salvo quanto riportato in premessa, la scrivente ha avuto modo - anche attraverso la partecipazione alle consultazioni condotte nell'ambito dei market test relativi ad operazioni di aggregazione aziendale valutate nel passato più o meno recente - di presentare all'AGCM le proprie considerazioni circa le attese dinamiche del mercato delle concessioni della distribuzione del gas e i fattori competitivi rilevanti per l'aggiudicazione delle gare di ATEM.

Senza entrare nella discussione delle singole valutazioni dell'AGCM, in questa sede ci si limita a commentare alcune delle deduzioni riportate al punto 6.11 del DCO, precisando quanto segue.

Si condivide la sostanza di quanto riportato ai punti c) d) ed f). Si ritiene, infatti, che la strategia di partecipazione alle gare da parte dei singoli operatori tenga in considerazione la contiguità territoriale degli ATEM, per le sinergie ed efficienze che ne possono derivare. Inoltre è evidente il fatto che le piccole imprese fronteggino delle difficoltà a partecipare alle gare a causa della loro scarsa capacità finanziaria. Non riteniamo tuttavia corretto parlare, al proposito, di "barriera finanziaria", in quanto non è legata ad un indebito vantaggio detenuto dagli altri operatori presenti nell'ATEM oppure in altri contesti territoriali, ma dipende da una situazione oggettiva che può essere superata attraverso una adeguata capitalizzazione dell'impresa da parte dei suoi soci. Si ritiene infine condivisibile la considerazione che la costituzione di RTI potrebbe portare ad un potenziale miglioramento della concorrenza all'interno delle gare.

Con riguardo al punto di cui alla lettera a) si evidenzia come l'eliminazione di un potenziale concorrente con chance limitate potrebbe essere anche desiderabile nella misura in cui rafforzasse la posizione di un competitor più credibile, dato che consentirebbe di ottenere un esito di gara più favorevole; la qualità della competizione ed i benefici che ne possono derivare per gli utenti del servizio e gli enti locali concedenti non dipende infatti soltanto e astrattamente dal numero dei partecipanti alle gare, bensì dal differenziale dei vantaggi competitivi da ciascuno posseduti nei confronti degli altri;

Quanto al punto di cui alla lettera b), se si condivide l'affermazione che eventuali operazioni di aggregazione tra piccoli e medi operatori possono avere un effetto positivo sulle gare di ATEM, non si può invece condividere l'assunto implicito che operazioni che coinvolgono distributori di dimensioni maggiori possano invece essere di per sé un ostacolo alla competizione.

Quanto al punto di cui alla lettera e) si ritiene di precisare che la quota di mercato detenuta da un'impresa in un ATEM non rappresenta un elemento di per sé sufficiente per poter qualificare la sussistenza di un abuso di posizione dominante meritevole di azioni correttive. L'enfasi esclusiva che viene posta su tale aspetto si ritiene infatti sproporzionata rispetto alla sua reale importanza.

Consentire una razionalizzazione della gestione degli impianti di un ATEM prima della gara, infine – a prescindere dal soggetto promotore - potrebbe avere un effetto positivo sull'esito della gara, semplificando l'eventuale subentro delle gestioni post gara e contribuendo quindi, indirettamente, alla presentazione di offerte tecniche ed economiche migliori, nell'interesse ultimo degli utenti finali del servizio.

S.3 Come si valuta l'ipotesi di escludere le aggregazioni che non consentano di superare la soglia di 50.000 PdR serviti?

Si condivide l'ipotesi prospettata, in quanto il soggetto che nascerebbe dall'aggregazione non avrebbe i necessari requisiti per partecipare alle future gare di ATEM.

S.4 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 prevedere degli incentivi anche alle aggregazioni di medie imprese, senza alcun limite di soglia. Come detto in premessa, il meccanismo di incentivazione dovrebbe anzi essere esteso anche ad aggregazioni che coinvolgano imprese di grandi dimensioni ed almeno una piccola o media impresa.

S.5 Considerazioni in merito ai casi di non applicabilità dell'incentivo?

Si ritiene che i casi di non applicabilità dell'incentivo previsti al punto 8.11 lettera c) del DCO in analisi siano eccessivamente restrittive, rischiando di limitare fortemente la concreta efficacia della misura.

L'obiettivo delle restrizioni indicate pare essere quello di impedire il prodursi di effetti anti-concorrenziali nelle gare di ATEM, tuttavia, a giudizio della scrivente, esse sono ininfluenti se non dannose allo scopo dichiarato, compromettendo inutilmente il raggiungimento di tangibili benefici derivanti da una razionalizzazione del comparto.

Punto 8.11 lettera c) i)

In primo luogo non si condivide, per le ragioni già indicate in premessa e sulle quali non ci si sofferma ulteriormente, di escludere in toto dal meccanismo incentivante quelle operazioni che coinvolgono imprese che servono oltre 500.000 PdR.

L'incremento della scala degli operatori, anche di quelli che già raggiungono i 500.000 PdR serviti, può rafforzare le loro chance di competizione nelle gare, consentendo di migliorare alcuni parametri concorrenziali, in primis l'efficienza dei costi di gestione del servizio.

Punto 8.11 lettera c) ii)

Si ritiene viceversa condivisibile escludere dall'incentivazione quelle operazioni il cui soggetto risultante serva meno di 50.000 PdR, in quanto non avrebbe né le capacità per poter partecipare alle future gare, né la possibilità di conseguire degli effetti apprezzabili in termini di miglioramento della qualità ed efficienza della gestione del servizio.

Punto 8.11 lettera c) iii)

Si concorda, in via generale, con la previsione di escludere dal meccanismo di incentivazione le aggregazioni "sopra-soglia" non autorizzate dall'AGCM, restando inteso che, se esse fossero state autorizzate con la previsione di misure di mitigazione, l'incentivo dovrebbe comunque spettare. In caso contrario, infatti, i soggetti coinvolti nell'aggregazione dovrebbero irragionevolmente farsi carico di un duplice onere, quello derivante dal mancato riconoscimento dell'incentivo e quello derivante dalle misure di mitigazione imposte da AGCM.

Punto 8.11 lettera c) iv)

Non si condivide l'assunto che un soggetto che detiene una quota di mercato in un ATEM almeno pari al 25% dei PdR serviti debba ex-ante essere considerato un soggetto potenzialmente interessato a partecipare alla gara per l'affidamento del servizio in quell'ATEM, con la conseguenza che una aggregazione che lo veda coinvolto sia idonea di per sé ad eliminare un potenziale concorrente nella gara stessa.

Tale valutazione andrebbe eventualmente affidata all'AGCM e non giustifica quindi, dal nostro punto di vista, alcuna semplificazione nei termini suggeriti dal DCO.

Punto 8.11 lettera c) v)

Un altro limite è rappresentato dall'esclusione dell'incentivo di unità aggregate che detengono – post operazione – più dell'80% dei PdR in un determinato ATEM.

Si fa presente che, nell'assetto attuale, alcune imprese, solitamente operatori di grandissima dimensione, gestiscono l'80% o più dei PdR pertanto non si condivide l'ipotesi di escludere dall'incentivo aggregazioni che rispecchiamo situazioni già esistenti prima della celebrazione delle gare d'ambito.

Punto 8.11 lettera c) vi)

Si ritiene ragionevole escludere dall'incentivo le operazioni di riaggregazione di imprese precedentemente separate.

In sintesi si condividono le ipotesi prospettate di non incentivare aggregazioni il cui soggetto risultante sia un'impresa che serve meno di 50.000 PdR (art 8.11.c.ii), quelle non autorizzate in via definitiva da AGCM (art 8.11.c.iii), e quelle che consistono nella riaggregazione di imprese precedentemente separate (art 8.11.c.vi).

Non si ritiene invece opportuno escludere ex ante le imprese che servono oltre 500.000 PdR (art 8.11.c.i), i soggetti che gestiscono il 25% di PdR di un ATEM (art 8.11.c.iv) o unità aggregate che coprono una quota di mercato dell'80% (art 8.11.c.v).

Con riguardo, più in generale, alle condizioni di ammissibilità degli incentivi per le operazioni "sotto soglia", rammentando che, pur non essendo oggetto di esame e autorizzazione preventiva, potrebbero comunque essere successivamente sanzionate da AGCM, si suggerisce di prevedere la decadenza dagli incentivi all'occorrenza di tale eventuale successivo intervento.

S.6 Osservazioni in merito ai criteri di quantificazione dell'incentivo per le imprese di dimensione piccola

Auspica un ripensamento da parte di codesta Direzione in merito alle condizioni di accesso all'incentivo, anche sulla scorta delle osservazioni svolte con riferimento ai precedenti spunti di consultazione, non si ritiene di entrare nel merito delle proposte riguardanti la quantificazione degli incentivi.

Si osserva, in via generale, come i meccanismi proposti determinino una valorizzazione dell'incentivo contenuta e, nella maggior parte dei casi individuati, inferiore rispetto alle immediate riduzioni tariffarie conseguenti al "salto dimensionale" delle attività aggregate di piccola dimensione.

In tal modo l'incentivo si traduce in una copertura parziale dei minori costi operativi che, di per sé, verrebbero riconosciuti per effetto dell'operazione di aggregazione e potrebbe, dunque, essere insufficiente per i fini che si propone.

S.7 Osservazioni in merito ai criteri di quantificazione dell'incentivo per le imprese di dimensione media.

Si ripropongono, nello specifico, le medesime osservazioni svolte al punto precedente.