

**RISPOSTA DI 2i RETE GAS S.p.A. AL
DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE 312/2020/R/GAS**

**CRITERI DI INCENTIVAZIONE DELLE AGGREGAZIONI TRA IMPRESE DI DISTRIBUZIONE DEL
GAS NATURALE - ORIENTAMENTI FINALI**

OSSERVAZIONI GENERALI

2i Rete Gas formula di seguito le proprie osservazioni riguardo gli orientamenti finali delineati dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito anche solo Autorità o ARERA) nel documento per la consultazione 312/2020/R/gas (di seguito DCO) in tema di criteri di incentivazione delle aggregazioni tra imprese di distribuzione del gas naturale.

Stante l'attuale configurazione del settore della distribuzione del gas in Italia - ancora caratterizzato dalla rilevante presenza di operatori di dimensioni ridotte e molto ridotte che, proprio in ragione di tale caratteristica, non riescono agevolmente a conseguire economie di scala e raggiungere livelli di costo efficienti - e considerato, inoltre, il persistere della condizione di stasi nello svolgimento delle gare d'ATEM, l'obiettivo di favorire l'aggregazione tra imprese, anche per anticipare alcuni degli effetti positivi attesi dalle stesse gare, è sicuramente in linea generale condivisibile.

Tuttavia, l'intendimento dell'ARERA di limitare l'accesso al meccanismo incentivante solo ad alcune tipologie di aggregazione (ossia quelle che coinvolgono imprese di piccola e/o media dimensione) non appare altrettanto condivisibile. Come già evidenziato in precedenti occasioni, tale soluzione infatti, più che configurarsi come una misura di regolazione asimmetrica (giustificata dalla necessità di "stimolare" maggiormente iniziative di aggregazione dei piccoli e medi distributori rispetto ai grandi, anche in relazione agli ipotizzati maggiori effetti positivi che l'aggregazione di piccoli e/o medi operatori potrebbe esercitare ai fini delle gare d'ATEM), sembra piuttosto tradursi in un approccio discriminatorio nei confronti delle imprese di grande dimensione, che possono risultare non solo non incentivate, ma addirittura "escluse" da ulteriori iniziative di aggregazione come quelle già autonomamente perseguite in assenza di incentivi, con potenziali effetti distorsivi sugli assetti di mercato e risvolti negativi, di natura concorrenziale, nelle stesse gare. In altri termini: con incentivi rivolti solo ad alcune categorie di imprese, la discriminazione nei confronti degli operatori di grande dimensione non si concretizzerebbe solo nella loro esclusione dal meccanismo incentivante, ma anche nella penalizzazione che queste potrebbero incontrare in eventuali iniziative di aggregazione autonomamente intraprese (pur non avendo accesso agli incentivi). Ciò alla luce dell'aspettativa che, per l'impresa oggetto di potenziale acquisizione, potrebbe ragionevolmente nutrire il venditore in base a quanto alcuni operatori di mercato potrebbero offrire, sfruttando il vantaggio economico derivante dagli incentivi solo ad essi riservati. Conseguentemente i processi di aggregazione cui si è assistito sinora, posti in atto dagli operatori più grandi, potrebbero addirittura risultare "frenati", dato che le piccole e medie imprese sarebbero sicuramente meno disponibili ad aggregarsi con le grandi.

Sebbene, quindi, si comprenda la necessità di incentivare l'aggregazione ad altri operatori delle imprese di ridotta dimensione - che raramente intraprendono percorsi autonomi di aggregazione reciproca - non si ritiene che dagli ipotizzati meccanismi incentivanti debbano essere completamente

esclusi gli operatori di grandi dimensioni, sulla base del poco condivisibile presupposto che i processi di aggregazione promossi dagli operatori di grande dimensione non necessitino di incentivi.

La circostanza che i processi di aggregazione osservati negli ultimi anni (anche in conseguenza del ritardo nell'avvio delle gare d'ATEM) siano stati principalmente promossi - pur in assenza di incentivi - dagli operatori di grande dimensione (che hanno per lo più acquisito imprese di piccola dimensione) e la conseguente deduzione che - a fronte di risparmi derivanti da un miglioramento dell'efficienza - simili processi non necessitino di incentivi specifici, tralasciano infatti completamente di considerare che molti dei processi a cui si è assistito sono in realtà avvenuti con costi relativi iniziali di integrazione non indifferenti, a fronte di efficienze non immediatamente conseguibili. Pertanto questo tipo di aggregazioni si sarebbe potuto sviluppare anche in misura maggiore, in presenza di qualche forma di incentivo, volta quanto meno ad attenuare i predetti costi iniziali di integrazione.

Pertanto, pur comprendendo la necessità di modulare e/o differenziare l'incentivo all'aggregazione in funzione della dimensione del soggetto beneficiario, si continua a non condividere l'esclusione *tout court* dei grandi operatori dal meccanismo incentivante. Si ritiene infatti, in proposito, che dovrebbe essere comunque previsto qualche ulteriore meccanismo generalizzato, indifferentemente dalla dimensione degli operatori ed eventualmente in aggiunta alle tipologie di incentivo delineate nel DCO, consistente, ad esempio, nella riproposizione di un meccanismo incentivante analogo a quello già adottato in precedenti periodi regolatori e consistente nel mantenimento, per un determinato periodo di tempo e comunque non oltre la gara d'ATEM, degli *opex* relativi alla realtà oggetto di aggregazione, come più oltre esplicitato anche in risposta agli spunti di consultazione.

Tutto ciò premesso, si fa ad ogni modo presente che **molte delle finalità che si intendono perseguire attraverso l'incentivazione delle aggregazioni** (nello specifico la convergenza verso un livello efficiente di costi e la concorrenza tra gestori ai fini delle gare) **possono essere raggiunte anche adottando misure diverse o aggiuntive rispetto a quelle delineate nel DCO**. Ci si riferisce **in particolare** alla **metodologia di riconoscimento tariffario dei nuovi investimenti a costi standard**, la cui implementazione sarebbe in grado di innescare nel settore, già da subito, importanti dinamiche incentivanti.

Si riportano di seguito le risposte ai singoli spunti per la consultazione.

* * *

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

Gli obiettivi generali di incentivare l'aggregazione delle imprese di ridotta dimensione ad altri operatori, per favorire il consolidamento del settore, risultano condivisibili. Tuttavia, come già evidenziato nelle *Osservazioni generali*, si ritiene che tali obiettivi non siano esclusivamente conseguibili tramite l'aggregazione delle piccole e/o medie imprese tra loro, in quanto anche l'acquisizione di un'impresa piccola e/o media da parte di un operatore di grandi dimensioni ne permetterebbe, almeno in parte, il raggiungimento.

Nello specifico, l'acquisizione di un distributore di medie e/o piccole dimensioni da parte di una grande impresa riuscirebbe a garantire la riduzione della frammentazione all'interno del settore della distribuzione (con conseguenti maggiori economie di scala e, a tendere, un'accelerazione del

processo di convergenza verso livelli efficienti dei costi). Inoltre, anche volendo aderire alla tesi seguita nel DCO - ma assai poco condivisa e tutta da dimostrare - che la presenza di un'impresa in un ATEM risulti elemento determinante ai fini della decisione circa la partecipazione o meno ad una gara¹, l'esclusione degli operatori di grandi dimensioni dall'accesso agli incentivi non sembra coerente con l'intendimento di aumentare la contendibilità di tutti gli ATEM. Infatti, nei casi di aggregazioni all'interno di ambiti in cui la presenza di un'impresa di grandi dimensioni fosse minima o nulla, l'aggregazione, rendendo più significativa la presenza nell'ambito di un soggetto in precedenza non presente o presente in misura trascurabile, favorirebbe il livello di contendibilità dell'ambito stesso e quindi l'aumento del numero di potenziali partecipanti alla gara. Sempre seguendo la tesi di cui sopra - come detto tutta da dimostrare - limitandosi a considerare i primi due operatori nazionali della distribuzione gas sarebbero infatti ben 53 gli ATEM in cui è presente solo una delle due imprese di maggiori dimensioni (39 ATEM con riferimento a una e 14 per l'altra) e in cui l'"arrivo" della seconda, per il tramite dell'aggregazione di un soggetto piccolo e/o medio già presente nell'ambito, produrrebbe un incremento del livello di potenziale concorrenza ai fini della successiva gara. Per quanto invece riguarda la possibilità di conseguire economie di scala attraverso la crescita dimensionale, esistono 9 ATEM in cui nessuno dei due maggiori operatori nazionali è già presente e in cui, di conseguenza, un'aggregazione potrebbe garantire la presenza di un operatore caratterizzato da costi più efficienti, aspetto rilevante anche ai fini della successiva gara.

Infine, con specifico riferimento alla volontà di ARERA di aumentare la concorrenza potenziale nel settore ai fini delle gare e soprattutto di accelerare il processo di convergenza verso livelli efficienti dei costi riconosciuti, si ritiene che **l'introduzione di metodologie di riconoscimento tariffario dei nuovi investimenti a costi standard possa rappresentare un'opzione anche più efficace rispetto all'incentivo alla crescita dimensionale degli operatori.** Infatti, come già evidenziato in precedenti occasioni, si reputa che l'introduzione di tale metodo di riconoscimento dei costi costituisca, in generale, un elemento molto positivo per il settore e probabilmente anche più efficace di meccanismi del tipo di quelli proposti nel DCO, in quanto abiliterebbe sin da subito importanti connotati di efficienza e di effettiva concorrenzialità tra operatori, anche in vista delle gare ATEM. In tal senso, si auspica che l'Autorità riprenda quanto prima, con il coinvolgimento degli *stakeholders*, il percorso di definizione di tale metodologia incentivante, così da addivenire celermente alla sua implementazione.

S2. Osservazioni in merito ai profili concorrenziali.

Per quanto attiene ai profili concorrenziali alla base del meccanismo incentivante, sembrerebbe che l'analisi dei corrispondenti aspetti si sia basata prevalentemente sulle valutazioni in precedenza già espresse dall'Antitrust in occasione dell'analisi di operazioni di concentrazione e dello svolgimento di istruttorie in relazione al mercato della distribuzione gas. Tali valutazioni, che pur si fondano su principi generali di cui tener conto nella definizione di possibili meccanismi di incentivo alle aggregazioni, dovrebbero tuttavia essere probabilmente anche approfondite attraverso valutazioni comparative dei vantaggi per il sistema, in termini di possibili efficientamenti e miglioramenti del servizio, che dalle

¹ A riprova del fatto che le dinamiche di partecipazione alle gare sono solo relativamente influenzate dalla presenza di un operatore in un ATEM, si ricorda che, tra le poche gare d'ambito sin qui tenutesi, in qualche caso (ad es. gara dell'ATEM di Belluno) il gestore *incumbent* uscente, con una presenza nell'ambito molto rilevante, ha valutato di non partecipare alla gara.

stesse operazioni di aggregazione potrebbero discendere (ciò visto che lo scopo della concorrenza attraverso le gare d'ATEM dovrebbe avere come obiettivo l'efficientamento e il miglioramento del servizio, a vantaggio dei consumatori finali). Di valutazioni comparative di questo tipo, che pure avrebbero potuto costituire un ambito di interesse e di approfondimento, non si ha evidenza nel DCO.

Oltre a considerare, in linea con l'approccio delle valutazioni dell'AGCM, l'ATEM come mercato rilevante ai fini delle valutazioni circa l'applicazione dei possibili meccanismi di incentivazione alle aggregazioni, l'Autorità sembra comunque considerare anche la dimensione nazionale dell'operatore.

Tuttavia, nell'escludere i 5 maggiori gruppi di distributori nazionali dal novero dei soggetti le cui aggregazioni possono avere effetti potenzialmente positivi sulle gare, sembrerebbe che l'ARERA, abbia considerato solo i gruppi aventi al loro interno una singola impresa che serve oltre 500.000 punti di riconsegna (pdr). A tal riguardo si riterrebbe, invece, più opportuno ragionare in termini di totalità di clienti serviti dal gruppo e quindi considerare i gruppi di distributori aventi complessivamente più di 500.000 pdr.

Per quanto riguarda, poi, l'onere in capo al vincitore della gara d'ATEM di rimborsare al gestore uscente il valore residuo degli impianti (il c.d. VIR) e ammesso che tale onere possa effettivamente rappresentare una rilevante barriera all'ingresso per un nuovo gestore (circostanza, questa, assai poco condivisa e da dimostrare, analogamente a quanto già osservato per la presenza pregressa nell'ambito), si osserva che un'ipotetica barriera in tal senso sussisterebbe - allora - per qualsiasi impresa che non abbia una presenza rilevante all'interno dell'ATEM in cui si svolge la gara, indipendentemente dalla sua scala dimensionale. Pertanto, diversamente da quanto affermato al punto 6.11, lettera d), del DCO, tale onere - sempre seguendo la tesi non condivisibile delineata dall'Autorità - non costituirebbe un aggravio maggiore solo nel caso in cui il soggetto subentrante fosse un operatore di ridotte dimensioni², dal momento che tale ipotetica barriera economica all'ingresso risulterebbe esclusivamente funzione del numero di pdr da acquisire e quindi della dimensione dell'ATEM rispetto alla percentuale di presenza pregressa del gestore aggiudicatario.

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

Si comprende l'orientamento dell'Autorità di non voler incentivare le aggregazioni di operatori che portano alla costituzione di imprese di dimensione inferiore a 50.000 pdr, in ragione degli scarsi effetti che si produrrebbero sul piano dell'efficienza e della competitività del soggetto risultante.

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?

L'estensione dell'ambito di applicazione del meccanismo incentivante anche alle imprese di medie

² Si ritiene infatti che la finanziabilità, da parte degli istituti di credito, dell'operatore aggiudicatario della gara e della relativa concessione non risulterebbe particolarmente differente a seconda della scala dimensionale dell'impresa.

dimensioni (fino ai 500.000 pdr), se da un lato coerente con gli obiettivi annunciati nella Parte I del documento di consultazione, andrebbe dall'altro prevista anche per le imprese con più di 500.000 pdr, senza escluderle *tout court*, come già evidenziato nelle *Osservazioni generali*.

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

In merito ai casi di non applicabilità dell'incentivo, si rilevano numerosi aspetti critici.

Come già accennato nelle *Osservazioni generali*, non si condivide l'intendimento dell'Autorità di escludere dal meccanismo incentivante gli operatori di grandi dimensioni (> 500.000 pdr).

La facoltà attribuita all'Autorità dall'art. 23, comma 4, del D. Lgs. 93/11 di adottare misure, anche di natura tariffaria, finalizzate alla promozione dell'aggregazione dei distributori gas con meno di 50.000 clienti finali serviti, si scontra con una realtà in cui difficilmente imprese di piccole o piccolissime dimensioni intraprendono percorsi autonomi o iniziative spontanee di aggregazione reciproca. Più frequentemente può invece avvenire che una realtà di piccole o piccolissime dimensioni vada ad aggregarsi con realtà di dimensioni maggiori o molto maggiori. Si ritiene, quindi, che le eventuali misure incentivanti da introdurre dovrebbero tener conto di quanto sopra e che, dunque, non dovrebbero escludere gli operatori di grandi dimensioni.

Non si condivide, infatti, che i processi di aggregazione che coinvolgono operatori di grande dimensione non necessitino di incentivi, dal momento che tali operazioni sono caratterizzate da elevati costi iniziali, sostenuti a fronte di efficienze non immediatamente raggiungibili. È pertanto ragionevole ritenere che qualora fossero previsti incentivi anche per questo tipo di operazioni, tali aggregazioni sarebbero più frequenti e ne deriverebbero benefici per l'intero comparto (in termini di minore frammentazione del sistema, innalzamento della qualità e sicurezza del servizio reso, nonché in termini di minori costi per l'erogazione dello stesso).

Ciò premesso, pur comprendendo le ragioni di una differente modulazione degli incentivi alle aggregazioni in funzione della dimensione delle imprese coinvolte, si ritiene che, nel caso di adozione di incentivi del tipo di quelli delineati nel DCO, a questi dovrebbe essere quanto meno affiancata una forma di incentivo accessibile a tutti gli operatori (quindi anche a quelli di maggiori dimensioni). Si potrebbe, ad esempio, prevedere per tutti gli operatori la possibilità di mantenere per un certo periodo, e comunque non oltre lo svolgimento della gara d'ATEM, il livello degli *opex* della realtà oggetto di aggregazione, per le località da quest'ultima gestite. Una simile forma di incentivazione non farebbe che riproporre un meccanismo analogo a quello già in vigore nel terzo periodo regolatorio, in base a quanto previsto dall'art. 58 della RTDG 2009-2012 di cui alla deliberazione ARG/gas 159/08 e s.m.i..

Inoltre, con particolare riferimento all'intenzione di escludere dal meccanismo di incentivazione le aggregazioni sopra-soglia non autorizzate dall'AGCM, si osserva come l'ARERA riprendendo valutazioni già espresse dall'Antitrust, non evidenzia - nel DCO - eventuali ulteriori approfondimenti, ad esempio in merito a valutazioni comparative rispetto ai possibili efficientamenti di costi di cui potrebbero beneficiare i clienti finali in esito a tale tipo di operazioni.

Per contro, nel proporre di escludere dall'applicazione dell'incentivo anche le aggregazioni sotto-soglia che conducono all'eliminazione di un soggetto avente una presenza significativa all'interno dell'ATEM, e dunque considerato un potenziale concorrente per la gara stessa, l'ARERA formula

considerazioni anche oltre quelle svolte dall'AGCM, considerando che si tratta - appunto - di operazioni sotto soglia.

Si rileva, peraltro, che l'insieme delle indicazioni fornite dal DCO circa la quota di presenza nell'ATEM dei soggetti coinvolti dall'operazione e del soggetto da essa derivante, non risulta di immediata e agevole comprensione e non consente di individuare facilmente *ex ante* quale tipo di aggregazione possa essere ritenuta accettabile e possa quindi risultare potenzialmente beneficiaria dell'incentivo.

Si reputa, invece, condivisibile l'intendimento dell'Autorità di scoraggiare comportamenti opportunistici di operatori che potrebbero aggregarsi solo per ottenere l'incentivo, senza avere poi interesse a concorrere per l'aggiudicazione della concessione.

Si condivide, infine, anche l'intenzione di subordinare l'erogazione dell'incentivo al rispetto delle regole connesse all'affidamento della concessione, escludendo dal meccanismo incentivante i gestori della distribuzione che non dovessero rendere disponibili alla stazione appaltante d'ambito le informazioni funzionali alla predisposizione dei bandi di gara.

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

Ferme restando tutte le considerazioni già espresse, non si formulano particolari ulteriori osservazioni in merito ai criteri di quantificazione dell'incentivo per le imprese di piccole dimensioni.

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

Ferme restando tutte le considerazioni già espresse, non si formulano particolari ulteriori osservazioni in merito ai criteri di quantificazione dell'incentivo per le imprese di dimensione media. Tuttavia, non risulta chiaro se il perimetro su cui verrebbe calcolato l'incentivo corrisponda ai pdr nella titolarità dell'operatore medio di minori dimensioni tra quelli che si aggregano (ipotesi che sembrerebbe maggiormente coerente con quanto anche previsto per il caso di aggregazione in cui sia coinvolta almeno un'impresa piccola) oppure ai pdr dell'entità risultante dall'operazione.