

Osservazioni Iren al DCO n. 312/2020/R/com
Criteri di incentivazione delle aggregazioni tra imprese di distribuzione del
gas naturale – Orientamenti finali”

Osservazioni di carattere generale

In risposta alla presente consultazione, estremamente rilevante alla luce del potenziale contributo della regolazione all’evoluzione in ottica industriale dell’assetto del settore della distribuzione del gas naturale, Iren esprime anzitutto la propria condivisione circa l’obiettivo generale dalla presente consultazione volto al **“superamento strutturale della frammentazione nella gestione dell’attività di distribuzione del gas naturale in una prospettiva di rafforzamento dell’assetto industriale del settore”**, considerato un assetto attuale del comparto caratterizzato dalla presenza di circa l’80% di imprese di dimensioni piccole o molto piccole con una media di circa 15.000 PdR gestiti.

A giudizio della scrivente, l’attuale struttura dell’industria non è quindi in grado di:

- **affrontare** le prossime sfide rappresentate dal processo di **decarbonizzazione** e di **transizione** energetica;
- orientare l’assetto regolatorio alla promozione dell’**innovazione tecnologica**;
- cogliere le opportunità di **efficientamento** dei costi a beneficio dell’intero sistema;
- favorire l’introduzione di **meccanismi innovativi di riconoscimento dei costi**.

Gli **strumenti proposti** nella presente consultazione, tuttavia, sembrano **non coerenti** con l’obiettivo iniziale, alla luce di proposte relative ai criteri di incentivazione delle aggregazioni riconducibili in maniera pressoché esclusiva alle valutazioni dei profili concorrenziali espressi dall’Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM), con la conseguenza di un’**antitesi tra la finalità dell’Autorità** di rafforzamento dell’assetto industriale e le diverse **finalità** delle valutazioni dell’**AGCM** volte a evitare (i) l’eliminazione di potenziali concorrenti nelle gare e (ii) il raggiungimento di quote di mercato significative riferite ad una porzione di mercato

molto piccolo – l'ATEM, che inducono ad autorizzare operazioni che esercitino un impatto neutro sul mercato.

Da tale antinomia derivano proposte, qui poste in consultazione, rispetto alle quali la scrivente intende portare all'attenzione dell'Autorità un punto di vista radicalmente differente, con particolare riferimento alla:

- **Definizione della soglia di accesso agli incentivi:** a parere della scrivente **non ci dovrebbero essere limitazioni per l'accesso agli incentivi** in quanto il meccanismo dovrebbe premiare il risultato raggiungibile per il sistema; in tal senso giova citare che il Decreto legislativo n. 93/2011, all'art. 23.4, invitava l'Autorità ad adottare misure per promuovere l'aggregazione dei distributori con meno di 50.000 PdR ma non prevedeva limitazioni dimensionali.

Oltre a ciò, premesso che la scrivente (tramite la controllata Ireti S.p.A.) ha presentato ricorso avverso la deliberazione 27 dicembre 2019 n. 570/2019/R/gas, rispetto alla quale rimangono fermi e impregiudicati tutti i profili di censura dedotti qui da intendersi integralmente confermati e ribaditi, nel caso in cui l'Autorità intendesse inserire delle limitazioni per l'accesso agli incentivi, queste potrebbero essere determinate in coerenza con le disposizioni specifiche tariffarie per le gestioni d'ambito. Nella definizione del costo riconosciuto nelle gestioni d'ambito, che naturalmente rappresentano la prospettiva del settore, l'Autorità prevede di traguardare gradualmente - anche per gli ambiti che servono meno di 300.000 PdR - i livelli di costo riconosciuti delle imprese di grandi dimensioni previsti per le gestioni comunali. Se ne deduce che l'Autorità valuti la dimensione "grande" come efficiente per l'intera industria della distribuzione gas. I costi riconosciuti sono definiti in base alla media dei costi effettivi dei 10 operatori grandi.

Il valore medio del numero di punti gestiti dai 10 grandi operatori, pari a 1.7 milioni di PdR, potrebbe essere assunto per identificare la soglia limite all'incentivazione dei processi aggregativi.

Pertanto, come più approfonditamente evidenziato in sede di risposta agli spunti S6 e S7, considerate le attuali caratteristiche del tessuto industriale, **sono le operazioni in cui l'aggregante è un'impresa grande o media a presentare i maggiori vantaggi per il sistema, rispetto ad un ordine decrescente di**

rilevanza dei 4 obiettivi da cui è partita la consultazione e quindi dei risultati al cui raggiungimento l'operazione dovrebbe condurre, ovvero:

1. **rafforzamento dell'assetto industriale della distribuzione del gas;**
2. **aumento della concorrenza potenziale ai fini delle gare per le concessioni prima di tutto a livello nazionale e quindi di singoli ATEM e/o di ATEM contigui;**
3. **conseguimento delle economie di scala;**
4. **riduzione del numero di operatori.**

- **Dimensione dell'incentivo:** la scrivente considera lo strumento delle aggregazioni fondamentale al fine di giungere alla razionalizzazione del sistema, pertanto ritiene che il meccanismo incentivante dovrebbe essere tale da stimolare concretamente l'avvio di operazioni che nella maggior parte dei casi, riguardando operatori di dimensioni contenute, non presentano un significativo grado di attrattività, in quanto caratterizzati da un livello del ritorno economico / finanziario spesso molto basso.

Si ritiene pertanto che **l'incentivo dovrebbe essere adeguatamente dimensionato, rapportato al vincolo dei ricavi degli operatori aggreganti, così da stimolare il raggiungimento degli obiettivi** della regolazione.

Considerando i casi possibili di aggregazione attualmente previsti dalla consultazione, l'incidenza percentuale dell'incentivo sul Vincolo dei Ricavi Totale del soggetto Aggregante è infatti molto modesto e compreso tra lo 0.2% e 1.6%:

Partenza	Arrivo	Incentivo Massimo (%VRT)		
		<20%-30%	tra 30% e 60%	>50/60%
Piccola	Media	0,3%	1,0%	0,5%
Piccola	Grande	0,2%	0,3%	0,1%
Media	Media	0,5%	1,6%	0,8%
Media	Grande	0,3%	0,7%	0,2%

Di seguito si rappresentano le osservazioni agli spunti puntuali alla consultazione che saranno nei prossimi giorni integrate dallo studio, elaborato - su incarico di Utilitalia - da un soggetto indipendente, avente lo scopo di sviluppare riflessioni sull'assetto ottimale del settore della distribuzione gas e sull'incentivazione delle aggregazioni.

Osservazioni puntuali

Nel seguito sono riportate valutazioni di carattere puntuale relative ai singoli spunti di consultazione.

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

Gli obiettivi perseguiti da ARERA con il presente DCO sono

1. rafforzamento dell'assetto industriale della distribuzione del gas;
2. aumento della concorrenza potenziale ai fini delle gare per le concessioni;
3. conseguimento delle economie di scala;
4. riduzione del numero di operatori.

Naturalmente si condividono tutte e quattro le finalità ma riteniamo che un'attenzione particolare debba essere riservata al **primo obiettivo**. A differenza di altri settori, riteniamo che il filo conduttore degli incentivi alle aggregazioni debba principalmente essere il **riassetto dell'industria** in quanto, il settore sta attraversando un periodo di profondi cambiamenti verso la decarbonizzazione. Solo un **tessuto industriale di dimensioni rilevanti** può sostenere lo **sviluppo di tecnologie innovative** in grado di valorizzare anche nel lungo periodo le attuali infrastrutture. In particolare, ci si riferisce agli investimenti in innovazione che dovranno essere realizzati per raggiungere l'obiettivo europeo di riduzione dei gas ad effetto serra del 55% entro il 2030 e la neutralità climatica entro il 2050: la produzione su larga scala dei gas rinnovabili e a basso contenuto di carbonio, del biometano da gassificazione della biomassa nonché l'avvio dei primi grandi progetti di produzione di idrogeno.

Per tale ragione riteniamo che la struttura di incentivazione prevista nella presente consultazione per **le sole operazioni di aggregazione poste in essere da DSO piccoli/medi non consenta di raggiungere l'obiettivo principale** e distintivo del settore della distribuzione gas.

Il raggiungimento del primo obiettivo consentirebbe altresì di perseguire il **secondo**, ovvero l'aumento della concorrenza potenziale ai fini delle gare per le concessioni. La scrivente auspica che venga rivalutata la possibilità di attivare **meccanismi in grado di aggregare soggetti di dimensioni medio / grandi**

con soggetti medio / piccoli per generare realtà industriali **in grado di competere con i principali *player* nazionali**. Come accennato in risposta al precedente DCO 410/2019 - **la spinta alle aggregazioni dovrebbe incentivare** la fusione / incorporazione su **due livelli paralleli**:

- **di ATEM**, valorizzando le naturali sinergie derivanti dalla contiguità / vicinanza territoriale e dalla possibilità di gestire più business negli stessi territori creando soggetti di maggiori dimensioni nell'ATEM e quindi **in grado di competere con gli attuali *incumbent* locali**, dove presenti. Si ritiene che la valorizzazione di tali economie costituisca uno dei principali valori aggiunti per il sistema.
- **Nazionale**, valorizzando le sinergie che possono scaturire dalla aggregazione di aziende di grandi dimensioni. Solo in tal modo si potrebbero creare nuovi soggetti rilevanti su scala nazionale **in grado di competere** operativamente e finanziariamente sull' insieme degli ATEM **con i citati principali *player* nazionali (*incumbent* nazionali)**.

Anche il conseguimento delle **economie di scala** è conseguenza del raggiungimento dei primi due obiettivi ma si ritiene che **l'Autorità abbia a disposizione anche altri strumenti** per perseguire l'efficientamento dei costi come quelli previsti dall'aggiornamento della regolazione tariffaria (RTDG).

Analizzando le **caratteristiche quantitative** del settore si nota che:

- il 5% dei DSO sono grandi (ovvero maggiori di 300.000 PdR) e hanno mediamente circa 1,5 milioni PdR;
- il 17% dei DSO sono medi e detengono mediamente circa 110.000 PdR (sotto la metà del *range*, che sarebbe 175.000 PdR);
- il 78% dei DSO sono piccoli ed ha meno di 15.000 PdR (ben sotto la metà del *range*, che sarebbe 25.000 PdR).

Proposte di incentivi ad aggregazioni di piccoli DSO con DSO piccoli/medi per giungere a un nuovo DSO medio/grande richiedono che si realizzino **operazioni molto complesse**:

- Servono molti DSO piccoli per diventare un DSO medio;

- Qualunque aggregazione avviata da un DSO medio difficilmente porta al superamento della classe dimensionale perché la loro dimensione media è molto sotto alla media del *range*;
- Un DSO medio, per diventare grande, dovrebbe aggregarsi contemporaneamente con almeno altri 3 DSO medi oppure con diversi DSO piccoli.

Alla luce di quanto esposto in termini di difficoltà per i DSO medio/piccoli di realizzare aggregazioni che offrano effettivamente un vantaggio al sistema in termini di dimensionali si ritiene che il raggiungimento del primo obiettivo, ovvero **il rafforzamento dell'assetto industriale** della distribuzione del gas, **possa essere realizzato solo dai DSO "grandi"**.

S2. Osservazioni in merito ai profili concorrenziali.

In linea generale, si comprendono le logiche di valutazione dei risvolti concorrenziali delle richieste di concentrazione di imprese di distribuzione espresse dall'AGCM la cui finalità principale corrisponde al secondo obiettivo di cui allo Spunto n1. ovvero l'aumento della concorrenza potenziale ai fini delle gare per le concessioni. Il contesto in cui si colloca però il presente DCO, a parere della scrivente, è di più ampia portata e coincide con la creazione di un tessuto industriale in grado di esporsi finanziariamente in modo significativo per investire soprattutto in innovazione tecnologica.

Alla luce di quanto sopra riteniamo che il **"mercato rilevante"** non possa essere ricondotto esclusivamente all'ATEM ma **debba essere esteso alla dimensione nazionale**. Tale visione (i) rischia di favorire la crescita di soggetti rilevanti a livello locale ma non nazionale; lo dimostrano i fatti: il 60% degli ATEM ha da 4 a 10 gestori locali con rispettive quote di partecipazione talvolta molto frammentate; (ii) può costituire un **ostacolo alla creazione di soggetti di rilevanti dimensioni** in grado di competere a livello nazionale su tutti gli ambiti e di investire nel rinnovamento dell'utilizzo delle infrastrutture.

Per tali ragioni non può essere condivisa l'espressione richiamata al punto 6.11.b secondo la quale sole "le aggregazioni che non riguardano i 5 maggiori gruppi di distributori nazionali possono, potenzialmente, avere un effetto positivo per le gare".

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

Si comprende e **condivide la proposta di esclusione** dall'incentivazione aggregazioni che non portino a nuovi DSO con oltre 50.000 PdR serviti.

In tal caso, infatti, non si avrebbe né un rafforzamento dell'assetto industriale del settore, né un aumento della concorrenza per le gare, né economie di scala tali da offrire un effettivo vantaggio economico per i clienti finali ma solo una riduzione del numero di operatori.

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 la proposta di estendere l'applicazione** anche alle aggregazioni che riguardino i **DSO medi**, senza limitarla a quelli con meno di 100.000 PdR.

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

In merito ai 6 casi di non applicabilità prevista dalla consultazione, posto che il Decreto legislativo n.93/2011, all'art. 23.4, invitava l'Autorità ad adottare misure per promuovere l'aggregazione dei distributori con meno di 50.000 PdR senza fornire limitazioni dimensionali, di seguito si rappresenta il punto di vista della scrivente:

- 1. Aggregazioni che coinvolgono imprese che servono oltre 500.000 PdR:**
per quanto rappresentato nei precedenti Spunti, si ritiene questa categoria di aggregazioni il **veicolo ideale per addivenire ad una nuova, più solida e strutturata dimensione dell'industria** della distribuzione gas; Tra l'altro, non si ravvisano neppure impatti economici significativi alla loro inclusione in quanto **le maggiori dimensioni** del soggetto aggregante **non incidono sull'ammontare dell'incentivo erogato**, sempre correlato ai PdR serviti dal DSO medio / piccolo coinvolto nell'operazione.

2. Nascita di un **DSO piccolo** (≤ 50.000 PdR): come indicato allo Spunto S3, si **condivide l'esclusione**;
3. Aggregazioni **sopra-soglia non autorizzate** da AGCM: le logiche dell'AGCM dovrebbero tener conto della specificità di questo settore richiamata allo Spunto S1, diversamente rischiano di diventare incompatibili con la preservazione del settore stesso con conseguenza importanti sulla collettività sulla quale graverebbero significativi **stranded cost**.
4. Operazioni **sotto-soglia che portino all'eliminazione di un potenziale concorrente** nella gara d'Atem in cui lo stesso detenga una Quota di mercato pari a circa il 25%: **non si condivide l'esclusione** in quanto:
 - si ritiene che il **mercato rilevante** debba riguardare la **dimensione nazionale** e di conseguenza il livello di Quota di Mercato considerato;
 - **ostacola la razionalizzazione** del settore in quanto non è detto che quote significative di mercato siano detenute da distributori di grandi dimensioni.
5. **Aggregazioni** che portino a costituire un soggetto con **quota di mercato dell'Atem intorno all'80%**: **non si condivide** tale limitazione in quanto dovrebbe essere considerata la dimensione nazionale del mercato del gas;
6. **Riaggregazioni** di imprese precedentemente separate: **si condivide l'esclusione**.

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.

La scrivente comprende le logiche alla base della quantificazione dell'incentivo, volte a (i) valorizzare e condividere le efficienze conseguibili dall'operazione e (ii) allineare i valori patrimoniali ai valori di sistema, tenendo altresì conto delle dimensioni del soggetto risultante e della quota di mercato raggiunta nel mercato rilevante

Tuttavia la **magnitudo dell'incentivo risulta molto contenuta e poco stimolante**, quindi, a nostro avviso tale da non compensare i costi e le complessità gestionali sia interne sia esterne derivanti dall'aggregare soggetti di dimensioni anche

molto piccole considerando che sul mercato ci sono circa 150 società (su 200) che mediamente hanno meno di 15.000 PdR (50 con meno di 5.000 PdR e 100 con un numero di PdR compreso tra 5.000 e 50.000):

1. La valorizzazione delle efficienze conseguibili è stata modulato dall' impatto sulle quote di mercato al punto di svilirne l'impatto;
2. L'allineamento dei valori patrimoniali:
 - ha avuto una valorizzazione molto timida;
 - non può costituire un incentivo all'aggregazione in quanto costituisce un diritto del soggetto aggregato a vedersi riconoscere il valore effettivo del proprio capitale investito.

Considerando i casi possibili di aggregazione attualmente previsti dalla consultazione, l'incidenza percentuale dell'incentivo sul Vincolo dei Ricavi Totale (VRT) del soggetto acquirente / aggregante assume infatti valori molto modesti compresi tra 0.2% e 1,5% come rappresentato nella tabella inserita nelle considerazioni generali.

A nostro avviso **l'incentivazione dovrebbe** (i) considerare **anche gli operatori di grandi dimensioni**; (ii) tener **conto, in ordine decrescente di rilevanza dei 4 obiettivi iniziali** da cui è partita la consultazione e quindi dei risultati a cui l'operazione può condurre, ovvero:

1. rafforzamento dell'assetto industriale della distribuzione del gas;
2. aumento della concorrenza potenziale ai fini delle gare per le concessioni prima di tutto a livello nazionale e quindi di singoli ATEM e/o di ATEM contigui;
3. conseguimento delle economie di scala;
4. riduzione del numero di operatori.

L'incentivo dovrebbe essere **valutato tenendo conto** di (i) **VRT complessivo del soggetto aggregante** che va incentivato – stabilendolo a priori, per esempio in termini percentuali; (ii) **peso di ciascuno dei quattro obiettivi** rispetto al valore complessivo dell'incentivo.

A seconda del fatto che i soggetti che si aggregano operino o meno sullo stesso ambito si potrebbero presentare **diverse combinazioni** ciascuna delle quali può o meno avere un impatto su ciascuno dei quattro obiettivi.

La tabella che segue rappresenta le possibili combinazioni che vedono coinvolte altresì i soggetti di grandi dimensioni di cui abbiamo parlato negli spunti precedenti.

IPOTESI DI AGGREGAZIONE TRA IMPRESE CHE OPERANO IN ATEM COMUNI								
Peso decrescente risultati								
Aggregante	Aggregato	Risultato	Rafforzamento Assetto Industriale	Competizione Mercato di Riferimento		Efficienza per il sistema	Riduzione n. operatori	Rilevanza incentivo
				Nazionale	ATEM e ATEM limitrofi			
P	P	P	NO	NO	NO	NO	SI	Piccola
P	P	M	NO	NO	SI	SI	SI	Media
M	P	M	NO	NO	SI	SI	SI	Media
M	P	G	SI	SI	SI	SI	SI	Alta
M	M	M	NO	NO	SI	NO	SI	Piccola
M	M	G	SI	SI	SI	SI	SI	Alta
G	P	G	NO	NO	SI	SI	SI	Media
G	M	G	SI	SI	SI	SI	SI	Alta
IPOTESI DI AGGREGAZIONE TRA IMPRESE CHE OPERANO IN ATEM DIVERSI								
Peso decrescente risultati								
Aggregante	Aggregato	Risultato	Rafforzamento Assetto Industriale	Competizione Mercato di Riferimento		Efficienza per il sistema	Riduzione n. operatori	Rilevanza incentivo
				Nazionale	ATEM e ATEM limitrofi			
P	P	P	NO	NO	NO	NO	SI	Piccola
P	P	M	NO	NO	NO	SI	SI	Media
M	P	M	NO	NO	NO	SI	SI	Media
M	P	G	SI	SI	NO	SI	SI	Alta
M	M	M	NO	NO	NO	NO	SI	Piccola
M	M	G	SI	SI	NO	SI	SI	Alta
G	P	G	NO	NO	NO	SI	SI	Media
G	M	G	SI	SI	NO	SI	SI	Alta
P<=50.000 PDR								
50.000<M<300.000								
G>=300.000								

L'incentivo, rapportato al VRT massimo realizzabile, **dovrebbe essere:**

- **proporzionale agli obiettivi raggiungibili dall'operazione;**
- **pesato in relazione alla rilevanza di ciascuno di essi**
- **garantito con certezza per un determinato periodo** a prescindere dall'avvio o meno delle gare d'ambito.

Le operazioni che dovrebbero essere maggiormente incentivate sono quelle che presentano il maggior numero di "SI" in quanto consentono di realizzare il maggior numero di obiettivi: in questo caso la rilevanza dell'incentivo dovrebbe essere alta. Le operazioni che presentano i maggiori vantaggi sono quelle in cui l'aggregante è un'impresa grande o media - considerate le attuali caratteristiche del tessuto industriale.