

Osservazioni Utilitalia
DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE 312/2020/R/GAS
CRITERI DI INCENTIVAZIONE DELLE AGGREGAZIONI TRA IMPRESE DI DISTRIBUZIONE DEL GAS
NATURALE
Orientamenti finali

Osservazioni generali

Utilitalia formula nel seguito del presente documento le proprie osservazioni in merito agli orientamenti finali espressi dall'Autorità circa i criteri di incentivazione delle aggregazioni tra imprese di distribuzione del gas naturale.

Come già espresso in sede di risposta al documento per la consultazione 410/2019/R/GAS, Utilitalia condivide l'obiettivo generale del meccanismo prospettato nel presente documento di consultazione, ovvero ***“il superamento strutturale della frammentazione nella gestione dell'attività di distribuzione del gas naturale in una prospettiva di rafforzamento dell'assetto industriale del settore”*** in considerazione del fatto che, allo stato attuale, anche a causa di una evidente difficoltà di avvio delle gare per l'assegnazione della concessioni persiste un numero significativo di operatori di dimensioni piccole o molto piccole.

Tuttavia, **non si ritiene condivisibile il principio espresso al punto 8.2 del presente documento di consultazione, in cui si propone di escludere dagli incentivi quelle aggregazioni che coinvolgono imprese con oltre 500.000 PdR, definite di “grandissima dimensione”**, in ragione di presunti effetti negativi che si produrrebbero per la concorrenza potenziale nelle gare d'ambito. Peraltro, ci si sarebbe attesi che per calibrare il meccanismo incentivante disomogeneo e valutarne gli effetti, riproponendo in sostanza una regolazione asimmetrica, ARERA riportasse una valutazione d'impatto della quale non si fa menzione del DCO e della quale sarebbe utile averne visibilità, qualora svolta.

A riguardo è infatti opportuno evidenziare che i processi aggregativi degli ultimi anni hanno visto protagonisti e promotori principalmente gli operatori di grande dimensione, che hanno condotto operazioni di razionalizzazione del comparto, coinvolgendo imprese perlopiù di piccole dimensioni, favorendo un miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema gas.

Tali importanti processi sono stati messi in atto anche in assenza di incentivazioni, ma si ritiene che l'avvio di un nuovo e ulteriore percorso di accelerazione delle aggregazioni non possa escludere le imprese che finora ad ora hanno assicurato e contribuito in maniera importante ad una razionalizzazione del contesto industriale.

Se, infatti, appare condivisibile il principio di offrire alle Imprese di medie e piccole dimensioni una opportunità di esercitare un possibile ruolo nelle gare gas, riteniamo tuttavia che ciò non debba

precludere la modulazione di ulteriori meccanismi di incentivazione per le aggregazioni con Imprese di maggiori dimensioni con il presupposto che il loro coinvolgimento in operazioni di razionalizzazione dell'industria apporterebbe un beneficio al sistema.

Anche in passato ARERA ha voluto applicare, per la specifica materia oggetto del DCO, principi di regolazione asimmetrica, che non hanno tuttavia prodotto gli esiti attesi, proprio per aver escluso l'intero cluster delle imprese di maggiore dimensione. Il mancato rafforzamento del segmento della distribuzione a causa del rallentamento dei processi di aggregazione, oltre a vanificare quelle occasioni di efficientamento a medio-lungo periodo a vantaggio del consumatore finale, compromette la possibilità da parte del settore di rispondere in modo ottimale ai mutati scenari di decarbonizzazione per lo sviluppo dei c.d. green-gas.

Inoltre, la scelta dell'Autorità di escludere dal meccanismo di incentivazione imprese classificate nel gruppo delle c.d. "Grandissime Imprese", ma con un evidente gap dimensionale (di valore di RAB, di economie di scala, nonché di capacità finanziaria) rispetto ai due principali player nazionali risulta doppiamente penalizzante, in relazione allo scenario di riconoscimento dei costi operativi, anche per come recentemente aggiornati in esito alla deliberazione 570/2019/R/GAS.

Come già evidenziato in sede di risposta al documento per la consultazione 410/2019/R/GAS, infatti, le imprese che, pur gestendo più di 500 mila PdR di "grande dimensione", non sono caratterizzate da una scala dimensionale tale da poter competere, in termini di efficienze conseguibili, con i primi due operatori a livello nazionale, subiscono a seguito della delibera 570/19, compressioni nel riconoscimento dei costi operativi senza però al tempo stesso poter beneficiare di incentivi per poter crescere e avvicinarsi a quelle maggiori efficienze di scala. La crescita per linee esterne rappresenta infatti, per tali imprese, una strada privilegiata ed efficace per poter conseguire, a tendere (nel medio termine), i minori costi operativi riconosciuti dalla regolazione tariffaria.

Per le ragioni sopra esposte si ritiene **necessario incentivare anche le aggregazioni che coinvolgono un'impresa con più di 500.000 PdR**. Ciò consente di aumentare il numero di imprese in grado di rispondere alle prossime ed impegnative sfide in termini di **innovazione tecnologica e di transizione energetica**, con l'obiettivo di **ridurre la frammentazione gestionale** e di favorire il raggiungimento di **assetti industriali dei servizi**, così da catturare il potenziale, anche prospettico, di efficientamento della base costi derivante dalle economie di scala e di scopo e di accompagnare l'evoluzione della struttura dell'industria verso la progressiva introduzione di criteri di riconoscimento dei costi innovativi.

In tal senso è necessario un approfondimento relativo al confronto con gli assetti del settore della distribuzione del gas naturale nei principali Paesi dell'Unione Europea.

Utilitalia ritiene, inoltre, che i due criteri generali espressi nel punto 8.1 del documento, in merito ai profili concorrenziali negli ATEM e alle quote di mercato raggiunte negli ATEM interessati dall'operazione di aggregazione da cui discendono le caratteristiche (elencate al punto 8.11) che deve soddisfare l'aggregazione per ottenere l'incentivo, **siano di ostacolo al perseguimento degli obiettivi di rafforzamento dell'assetto industriale del settore e di conseguimento delle economie di scala per raggiungere livelli efficienti dei costi unitari riconosciuti** e per tale ragione non condivisibili.

In particolare, poiché tutte le operazioni di aggregazioni di imprese il cui risultato può portare al rafforzamento di una posizione dominante o ad una concentrazione all'interno di un ATEM (c.d. sopra-

soglia) sono già individuate ed opportunamente valutate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), si ritiene auspicabile che, pur nell'ambito di un coordinamento tra le due Autorità, tali valutazioni di carattere prettamente concorrenziale siano lasciate alle prerogative e alle analisi di AGCM.

Pertanto, Utilitalia dubita fortemente della reale consistenza del principio alla base del concetto di mercato rilevante, a cui AGCM fa riferimento nelle valutazioni che afferiscono alla concorrenza per il mercato.

Anche per questo motivo, quindi, l'introduzione da parte del Regolatore di soglie o vincoli fissi e predeterminati per la valutazione delle operazioni di aggregazione (pur funzionali all'accesso a strumenti regolatori di incentivazione) influenzerebbe inevitabilmente le valutazioni degli operatori sui progetti di aggregazione e, conseguentemente potrebbe anche "distrarre" o sfalsare la corretta attività istruttoria di competenza di AGCM.

In ogni caso, in questa sede si vogliono sottolineare soltanto aspetti che incidono sulle esclusive competenze di ARERA e relativi all'efficienza economica e tariffaria, alla qualità media complessiva dei servizi del comparto, nonché alla valorizzazione delle effettive capacità di investimento per il sistema gas offerte dagli operatori. Si condivide, come già espresso, che il meccanismo di incentivazione debba premiare le aggregazioni tra imprese di distribuzione del gas naturale che perseguono almeno uno dei seguenti obiettivi:

- il superamento strutturale della frammentazione nella gestione dell'attività di distribuzione per rafforzare l'assetto industriale del settore;
- un aumento della concorrenza potenziale ai fini delle procedure concorsuali.

ARERA pare in realtà "abdicare" al primo dei due obiettivi (favorire l'efficienza del settore), ricercando invece una complicata replica delle prerogative AGCM nella valutazione dei profili concorrenziali.

L'esigenza di contemperare gli obiettivi di efficienza e gli obiettivi di aumento della concorrenza potenziale per le gare d'ambito ha portato l'Autorità a prospettare soluzioni che, paiono escludere la prima dimensione a beneficio esclusivo della seconda, attraverso per esempio l'esclusione *tout court* dal sistema incentivante degli Operatori sopra i 500.000 PDR nonché, più in generale, di operazioni che possano consolidare industrialmente il settore, indipendentemente dalla rilevazione dell'assetto pro-competitivo a livello del singolo ATEM.

In tal senso sembrano traditi, almeno in parte, anche i presupposti alla base del procedimento, come contenuti dalla delibera 570/19/R/GAS, che richiama l'opportunità di svolgere un approfondimento per valutare sia "misure specifiche di rafforzamento di operatori nei singoli ATEM" ma anche **"misure per aggregazioni generalizzate"**. A parere di Utilitalia, queste seconde misure non debbono essere escluse a priori, ma debbono al contrario essere valorizzate ed eventualmente coesistere con le prime, in ordine ai richiamati benefici per il sistema in termini di efficienza, qualità del servizio e capacità di investimento.

A nostro parere, quindi, **al fine di contemperare realmente entrambi gli obiettivi descritti da ARERA, il meccanismo di incentivazione dovrebbe essere costituito da due distinte componenti incentivanti:**

- la prima, volta a premiare l'efficienza generata dall'aggregazione, a livello nazionale, anche in relazione al risparmio generato dalla diminuzione dei costi operativi riconosciuti in seguito al salto dimensionale del/i distributore/i coinvolti nella aggregazione;

- la seconda, eventuale, volta invece a premiare situazioni in cui le aggregazioni, a livello di ATEM, determinino effettivamente un aumento della concorrenza potenziale ai fini delle procedure concorsuali.

Ulteriore elemento di riflessione è rappresentato **dall'effettiva forza incentivante del meccanismo proposto**. Nella migliore delle ipotesi, infatti, l'incentivo raggiunge livelli molto poco sensibili rispetto al vincolo dei ricavi dell'aggregante e ha durata limitata ed incerta in quanto si interrompe con l'eventuale avvio della gara.

La componente di incentivo che premia l'efficientamento dei costi è condizionata da logiche competitive che afferiscono alla competenza dell'AGCM, ovvero dagli impatti che l'Operazione può avere sul mercato di riferimento corrispondente all'ATEM.

La componente patrimoniale, oltre ad essere inesistente per le aggregazioni che portano alla nascita di un'impresa di grandi dimensioni e pressoché trascurabile per le altre tipologie di operazioni, più che rappresentare un incentivo costituisce, a nostro giudizio, un elemento di doveroso riallineamento del Capitale Investito riconosciuto ai valori effettivi.

In merito alla decorrenza del meccanismo di incentivazione, così come stabilito da ARERA al punto 10.13 del DCO 410/2019/R/GAS, si ritiene che possa essere applicato alle aggregazioni con efficacia a decorrere dal 2019. Per quanto attiene la durata si suggerisce l'applicazione del meccanismo per tutto il V PRDG (e non, come proposta da Arera per un periodo di quattro anni).

Si accoglie con favore la specificazione introdotta dalla FAQ n. 2 del 29 settembre 2020, che stabilisce che per aggregazioni tra imprese si intendono genericamente le operazioni societarie che consentono la riduzione del numero di operatori del servizio di distribuzione del gas naturale, e quindi anche tra soggetti giuridici appartenenti allo stesso gruppo societario. Questo esito è peraltro coerente con quanto espresso da Utilitalia nelle osservazioni al DCO 410/2019/R/GAS, ove veniva descritto come le operazioni di fusione e fusione per incorporazione di società all'interno dello stesso Gruppo societario rappresentano il passaggio finale di un percorso aggregativo spesso articolato su più fasi.

Utilitalia allo scopo di fornire all'Autorità un contributo allo svolgimento di ulteriori valutazioni in ordine ai temi trattati nel documento di consultazione, ha conferito ad un Soggetto indipendente l'incarico di redigere un apposito studio articolato secondo il seguente schema:

- individuazione dei possibili *outcome* dei processi di aggregazione "pre gare" con lo sviluppo di una classificazione esaustiva degli impatti;
- valutazioni per i diversi scenari ipotetici di aggregazione e di assetto del settore;
- una rassegna preliminare delle evidenze sui diversi impatti, ad esempio sui profili di efficienza, sugli investimenti, i livelli di qualità e il livello di partecipazione alle gare ATEM;
- analisi preliminare degli oneri tariffari associati al meccanismo incentivante.

Lo studio, in fase di finalizzazione, sarà reso disponibile in tempi brevissimi con un successivo invio.

Nel seguito del documento si riportano le osservazioni ai singoli spunti di consultazione.

SPUNTI DI CONSULTAZIONE

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

S2. Osservazioni in merito ai profili concorrenziali.

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?

R1.-R2.-R3.-R4.-R5.

In merito ai primi cinque spunti di consultazione si rimanda a quanto argomentato nell'introduzione.

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.

R6.-R7.

Come già anticipato nelle osservazioni generali, si ritiene che i criteri di quantificazione dell'incentivo non debbano essere differenziati in funzione della dimensione delle imprese coinvolte, ma piuttosto, debbano essere quantificati in funzione dell'aderenza ad entrambi i (singoli) obiettivi generali espressi da ARERA.

L'incentivo dovrebbe essere quindi articolato in due componenti, additive e non escludenti:

- la prima, valutata su **base nazionale**, con valore unitario dell'incentivo (€/PDR) esteso **all'intero perimetro dell'operatore** di piccola o media dimensione aggregato. Tale componente dovrebbe essere valorizzata, indipendentemente da valutazioni sull'assetto concorrenziale dei singoli ATEM, includendo necessariamente gli operatori di dimensione superiore ai 500.000 PdR;
- la **seconda, eventuale e valutata su base degli specifici ATEM che vedono co-presenti gli operatori pre-aggregazione**, con valore unitario dell'incentivo (€/PDR) applicato al perimetro oggetto di integrazione a livello dell'ATEM (o ATEM contigui) e attivata qualora l'aggregazione favorisca, oltre che gli obiettivi di razionalizzazione ed efficienza, **anche** l'aumento della potenziale concorrenza per le gare d'ATEM.