

## **Allegato - osservazioni IGAS al DCO 312/2020/R/gas “Criteri di incentivazione delle aggregazioni tra imprese di distribuzione del gas naturale – Orientamenti finali”**

### ***Osservazioni generali***

Si illustrano di seguito osservazioni circa gli orientamenti finali prospettati 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) sui criteri di incentivazione delle aggregazioni tra imprese di distribuzione nel settore del gas naturale.

La ratio sottostante al presente documento di consultazione, ossia stimolare percorsi di aggregazione tra le imprese di distribuzione del gas naturale, è certamente condivisibile, soprattutto se si considera la struttura del comparto della distribuzione gas in Italia (contraddistinto dalla presenza di molteplici operatori di piccole e piccolissime dimensioni, che meno agevolmente possono conseguire economie di scala e raggiungere maggiori efficienze nei costi ) e il perdurante ritardo nell'avvio delle gare d'ATEM, con la conseguente e auspicabile necessità di anticiparne già da ora almeno in parte gli effetti.

D'altro canto, non si ritiene condivisibile l'orientamento di circoscrivere il perimetro di applicazione degli incentivi a solo alcune tipologie di operazioni, che coinvolgono gli operatori di piccola e/o media dimensione escludendo gli operatori di grandi dimensioni. Una simile impostazione configurerebbe, infatti, una discriminazione nei confronti di questi ultimi che non solo comporterebbe la loro esclusione dal meccanismo di incentivazione, bensì potrebbe addirittura rendere meno agevoli i futuri processi di acquisizione autonomamente perseguiti dalle imprese di grandi dimensioni pur in assenza di incentivi. Tale circostanza potrebbe avere non trascurabili impatti in termini di distorsione degli assetti di mercato e ripercussioni negative in merito agli aspetti di natura concorrenziale nelle gare d'ATEM<sup>1</sup>.

Per quanto si comprenda la volontà di stimolare le aggregazioni tra piccoli e/o medi operatori - in quanto raramente tali soggetti intraprendono iniziative autonome di aggregazione reciproca - si ritiene pertanto che l'accesso a forme di incentivazione non andrebbe precluso alle imprese di grandi dimensioni, sulla base dell'assunto – a nostro avviso infondato – che le operazioni che coinvolgono tali imprese non necessitano di alcuna forma di incentivazione. Se è vero che molte delle operazioni che si sono svolte negli scorsi anni, anche in conseguenza del ritardo nello svolgimento delle gare per l'affidamento in concessione del servizio di distribuzione, hanno coinvolto prevalentemente operatori di grandi dimensioni nell'acquisizione di piccole imprese, ciò

---

<sup>1</sup> Questo potrebbe avvenire per effetto di una minore propensione dei piccoli e medi operatori ad aggregarsi ai grandi, in forza di migliori condizioni di offerta economica che il cedente potrebbe ragionevolmente attendersi da parte di possibili acquirenti beneficiari di incentivi solo a loro accessibili.

non dovrebbe infatti far pensare che tali operazioni - pur conducendo nel tempo a miglioramenti di efficienza - debbano essere escluse da possibili forme di incentivo. Molte delle anzidette operazioni sono state infatti effettuate sostenendo, all'inizio, rilevanti costi di integrazione, con corrispondenti maggiori efficienze non realizzabili sin da subito. Ne consegue che, simili aggregazioni avrebbero potuto anche essere più numerose laddove vi fossero state forme di incentivazione volte almeno a ridurre l'impatto dei costi iniziali di integrazione delle realtà acquisite.

Anche prendendo atto dell'opportunità di graduare e/o caratterizzare lo strumento di incentivazione in base alla "taglia" dell'impresa oggetto di aggregazione, si evidenzia che tale indirizzo non esclude la possibilità di prevedere, quantomeno in aggiunta ai meccanismi prospettati nel DCO, qualche ulteriore strumento applicabile indipendentemente dalla classe dimensionale delle imprese ed eventualmente che possa supportare anche iniziative di aggregazione che coinvolgono operatori di maggiori dimensioni. Ad esempio, potrebbe essere rinnovato uno strumento incentivante simile a quello in vigore in precedenti periodi regolatori che prevedeva la possibilità di mantenere, per un certo lasso di tempo, gli *opex* relativi alla realtà oggetto di aggregazione (come più nel dettaglio evidenziato nella risposta allo spunto S5).

Ciò detto, si ritiene ad ogni modo che **molti degli obiettivi che si intendono conseguire promuovendo le aggregazioni potrebbero essere ugualmente ottenuti anche applicando misure differenti o ulteriori** rispetto a quelle illustrate nella presente consultazione. **L'introduzione di metodologie di riconoscimento tariffario a costi standard per i nuovi investimenti potrebbe, ad esempio,** permettere di avviare sin da subito e in breve tempo un percorso di convergenza verso un livello efficiente di costi, favorendo di conseguenza la concorrenza tra operatori nelle gare d'ATEM.

Di seguito si riportano le risposte ai singoli spunti per la consultazione.

\* \* \*

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

Come anticipato nelle *Osservazioni generali*, gli obiettivi di superamento strutturale della frammentazione del settore e di convergenza verso livelli efficienti di costi appaiono condivisibili, sebbene si ritenga che gli stessi possano essere conseguiti non soltanto mediante le operazioni di aggregazione (tra imprese piccole e/o medie) che l'Autorità ipotizza di incentivare ma anche attraverso operazioni di aggregazione effettuate da imprese di più grandi dimensioni che potrebbero, almeno in parte, consentire il raggiungimento dei predetti obiettivi.

Si ritiene infatti che le aggregazioni che coinvolgono operatori di grandi dimensioni, esattamente come quelle tra soggetti piccoli e/o medi, permettano di ridurre la frammentazione nel settore della distribuzione gas (con relative economie di scala e, a tendere, velocizzando il percorso di

convergenza verso livelli efficienti dei costi). Anche qualora si volesse seguire la logica teorizzata nel DCO (per quanto poco condivisibile e ancora da suffragare) che un fattore dirimente per l'operatore nella scelta se concorrere o meno in una gara sia legato alla sua presenza pregressa nell'ATEM (stante la presenza di casi in cui il gestore uscente, con presenza molto rilevante nell'ATEM, ha comunque valutato di non partecipare alla gara), la scelta di escludere completamente le imprese di grandi dimensioni dagli incentivi non sembra comunque in linea con l'intento di migliorare la contendibilità di tutti gli ATEM. Infatti, qualora l'aggregazione avvenga in ATEM in cui la presenza di una grande impresa sia minima o nulla, l'ingresso o il rafforzamento della presenza di quest'ultimo soggetto precedentemente assente o con presenza non rilevante determinerebbe una maggiore contendibilità dell'ambito stesso e, di conseguenza, un maggior numero di potenziali concorrenti ai fini dell'aggiudicazione della gara. Sempre sulla base della logica seguita nel DCO – come detto, poco condivisibile e tutta da dimostrare – e considerando che un operatore di grandi dimensioni potrebbe non essere presente, con una quota rilevante, all'interno di ogni ATEM, in una tale situazione, la possibilità di acquisire un soggetto di minori dimensioni accrescendo la propria rappresentatività nell'ambito avrebbe di certo un effetto pro-concorrenziale, soprattutto nella prospettiva dello svolgimento delle gare.

Se poi ci si concentra sull'obiettivo di stimolo alla concorrenza potenziale ai fini delle gare d'ambito e sull'accelerazione del processo di convergenza verso livelli efficienti dei costi, **si valuta che l'introduzione di metodologie di riconoscimento tariffario a costi standard - come già accennato - possa costituire una soluzione anche maggiormente efficace dell'incentivo all'accrescimento dimensionale delle singole imprese.** In considerazione del fatto che una tale misura sarebbe in grado di innescare, già nell'immediato, importanti dinamiche di efficienza e di effettiva concorrenzialità tra operatori, anche in prospettiva delle stesse gare d'ambito, si auspica che l'ARERA possa a breve riprendere e completare, con il coinvolgimento dei soggetti interessati la definizione di un simile meccanismo di riconoscimento standardizzato, a valenza incentivante.

Si evidenzia infine di **ritenere molto importante e urgente l'obiettivo di superamento strutturale della frammentazione del settore e di convergenza verso livelli efficienti dei costi che potrebbe essere raggiunto con adeguati meccanismi di incentivazione anche anticipando gli effetti delle future gare d'ambito.** Si considererebbe quindi opportuno slegare, o quantomeno rendere meno dipendente, il meccanismo di incentivo da valutazioni sulla quota di mercato risultante in un ATEM. In tal modo si permetterebbe agli operatori anche di effettuare valutazioni e strategie più di lungo termine volte all'aggregazione di imprese non necessariamente facenti parte del singolo ATEM, ma operanti in ambiti prossimi/contigui, quindi su una base territoriale più ampia (caratteristica, questa che potrebbe rendere maggiormente possibili economie di scala e di scopo e quindi riduzioni dei costi).

## ***S2. Osservazioni in merito ai profili concorrenziali.***

Con riferimento ai profili concorrenziali a fondamento delle proposte del DCO, parrebbe che l'analisi condotta dall'ARERA sia stata fondata principalmente sull'esame delle osservazioni formulate dall'Antitrust riguardo operazioni di concentrazione o in occasione di istruttorie riguardanti la distribuzione gas. Pur nella necessità di tener conto di tali valutazioni nella individuazione di possibili incentivi alle aggregazioni, **si ritiene che questi dovrebbero probabilmente essere anche analizzati raffrontando gli eventuali vantaggi (efficienza e miglioramento del servizio) di cui il sistema potrebbe beneficiare in esito alle medesime operazioni di aggregazione.**

Ad ogni modo, nell'ambito delle valutazioni circa l'applicabilità del meccanismo incentivante, pur identificando il mercato rilevante con il singolo ATEM in cui avviene l'aggregazione - in coerenza con le valutazioni dell'AGCM - l'Autorità considera anche la dimensione nazionale dell'operatore. Nell'escludere l'esistenza di effetti pro-concorrenziali per le aggregazioni tra operatori di maggiori dimensioni, sembra, tuttavia, che l'Autorità abbia tenuto conto dei soli gruppi aventi al loro interno un singolo operatore da oltre 500.000 pdr, quando invece **sarebbe parso più coerente ragionare in termini di totalità di clienti serviti dal gruppo, considerando, quindi, i gruppi di distributori aventi complessivamente più di 500.000 punti.**

In relazione all'onere, cui è soggetto l'operatore subentrante in esito alla gara d'ambito, di rimborso al gestore uscente del valore residuo degli investimenti, anche provando a seguire l'interpretazione dell'ARERA secondo cui lo stesso costituirebbe una maggiore barriera all'ingresso per le imprese di minori dimensioni (valutazione, anche questa che andrebbe dimostrata, similmente a quanto evidenziato in relazione alla presenza nell'ATEM), l'ipotetica gravosità di tale impegno finanziario andrebbe valutata non tanto in funzione della dimensione del soggetto che la affronta (poiché non vi sono evidenze che l'onere del finanziamento per il soggetto aggiudicatario della gara e della relativa concessione possa risultare particolarmente diverso a seconda della dimensione dell'impresa), ma piuttosto in funzione dell'entità numerica dei pdr da acquisire e, quindi, della dimensione dell'ATEM rispetto alla quota di presenza del distributore subentrante all'interno dell'ambito stesso.

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

In considerazione degli scarsi effetti che si otterrebbero sul piano dell'efficienza e della competitività del soggetto risultante, si comprende l'orientamento dell'Autorità volto a non supportare le operazioni di aggregazione che conducano alla costituzione di imprese risultanti con

meno di 50.000 pdr.

***S4. Come si valuta l'ipotesi, prospettata nel documento, di estendere l'ambito di applicazione anche alle aggregazioni che non coinvolgono 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 del meccanismo incentivante anche alle aggregazioni tra imprese medie si ritiene coerente con gli obiettivi individuati dall'ARERA nel DCO**, fermo restando che anche le aggregazioni che coinvolgono operatori di grandi dimensioni dovrebbero essere ricomprese nell'ambito applicativo dell'incentivo (quand'anche in forma differente o ulteriore rispetto a quella delineata nel DCO, come già evidenziato nelle *Osservazioni generali* e meglio indicato in risposta al successivo spunto per la consultazione).

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

In linea generale, non risulta facile individuare quale tipo di aggregazione possa essere considerata accettabile e quindi in grado di accedere all'incentivo ipotizzato dall'ARERA. Combinare le numerose condizioni previste dal DCO in termini di quote di presenza nell'ATEM, risulta infatti, piuttosto complesso.

Ciò premesso, tra tutte le casistiche di non applicabilità dell'incentivo illustrate, quella che solleva maggiori criticità è sicuramente **l'esclusione dal meccanismo incentivante degli operatori di grandi dimensioni**, scelta che, come già evidenziato nelle *Osservazioni generali*, **pare discriminatoria**.

Come parimenti già evidenziato nelle *Osservazioni generali*, una maggiore propensione all'aggregazione da parte delle imprese di maggiore dimensioni non deve infatti far pensare che tali imprese non necessitino di un qualche tipo di supporto per realizzare/proseguire tale percorso (queste operazioni sono, del resto, caratterizzate da elevati costi iniziali, sostenuti a fronte di efficienze non immediatamente conseguibili) e si riterrebbe quindi necessario che l'Autorità ne tenesse conto nel definire i possibili meccanismi di incentivo alle aggregazioni.

Pertanto, **pur comprendendo la necessità di dover modulare l'incentivo in funzione della dimensione degli operatori interessati dall'aggregazione**, qualora dovessero essere introdotti incentivi quali quelli prospettati nel DCO, andrebbe almeno prevista la contestuale introduzione, in aggiunta, di una tipologia di incentivo applicabile indipendentemente dalla dimensione

dell'operatore aggregante. L'Autorità potrebbe, ad esempio, **re-introdurre un meccanismo del tipo di quello ex art. 58 della RTDG 2009-12 (allegata alla deliberazione ARG/gas 159/08 e s.m.i.) in vigore nel terzo periodo regolatorio**, che permetta alle imprese che aggregano un altro operatore di mantenere per un tempo determinato - comunque non oltre l'aggiudicazione della gara d'ambito - il livello degli *opex* dell'impresa oggetto di aggregazione con riferimento alle località da questa gestite.

Con riferimento alle **aggregazioni sopra-soglia** non autorizzate dall'AGCM, similmente a quanto osservato per le aggregazioni tra grandi operatori, si rileva come l'Autorità le escluda dal novero delle operazioni incentivabili sulla scorta delle valutazioni già espresse dall'Antitrust senza ulteriori eventuali approfondimenti (di cui detto in risposta allo spunto per la consultazione S2)..

Al contrario, nell'escludere dall'incentivo **le operazioni sotto-soglia** che conducono all'eliminazione di un soggetto avente una presenza significativa nell'ambito (e considerato quindi un possibile partecipante alla gara d'ATEM), l'ARERA si spinge anche oltre le considerazioni svolte dall'AGCM, tenuto conto che si tratta, per l'appunto, di aggregazioni sotto-soglia.

Si condividono, invece, le proposte dell'ARERA di non attribuire l'incentivo per fattispecie in relazione alle quali è opportuno scoraggiare possibili comportamenti opportunistici (imprese che si aggregino con il solo scopo di ottenere il beneficio economico ma senza un reale interesse a partecipare alla gara d'ATEM), così come nei casi di mancato rispetto delle regole connesse all'affidamento della concessione (escludendo dall'incentivo i distributori che non dovessero mettere a disposizione della stazione appaltante le informazioni funzionali a predisporre i bandi di gara).

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

Oltre tutte le valutazioni già rappresentate, non si formulano particolari ulteriori osservazioni al riguardo.

Come anticipato nella risposta allo spunto S1 si riterrebbe tuttavia opportuno slegare, o quantomeno rendere meno dipendente, il meccanismo di incentivo da valutazioni sulla quota di mercato in un ATEM prevedendo che i coefficienti  $\alpha$  e  $\beta$  varino solo in relazione alla dimensione di impresa risultante (soluzione che risulterebbe anche di più facile applicazione), con possibilità di accesso all'incentivo all'aggregazione di imprese piccole indipendentemente dalla dimensione dell'impresa aggregante (comprendendo nell'applicazione dell'incentivo anche i casi in cui l'impresa aggregante sia di grandi o medie dimensioni).

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

Anche in questo caso, come già evidenziato in risposta allo spunto di consultazione precedente, si ritiene che l'accessibilità all'incentivo non debba essere preclusa in funzione della dimensione dell'impresa aggregante. Peraltro, ove l'accesso all'incentivo non fosse precluso a seconda della dimensione dell'impresa aggregante, potrebbero anche essere previsti incentivi di maggiore entità complessiva (se del caso opportunamente modulati proprio in funzione della dimensione dell'impresa promotrice), stante un più ampio ed efficace perseguimento degli obiettivi di superamento strutturale della frammentazione del settore e di convergenza verso livelli efficienti di costi del servizio.

Oltre a tutte le altre valutazioni già rappresentate, non si formulano particolari ulteriori osservazioni al riguardo, se non in merito ad alcuni aspetti non del tutto chiari.

Non risulta, infatti, evidente se il perimetro di applicazione dell'incentivo corrisponda ai pdr nella titolarità dell'operatore medio di minori dimensioni tra quelli che si aggregano (un'interpretazione che apparirebbe più coerente con quanto previsto per i casi di aggregazione che coinvolgono i piccoli operatori) oppure al complesso dei pdr che origina, come risultato dell'operazione.

Un altro aspetto che andrebbe specificato riguarda, infine, il periodo di applicazione dell'incentivo per le aggregazioni di dimensione media, per il quale andrebbe specificato/chiarito se ipotizzato che sia di 4 anni, come proposto per i casi di aggregazioni che coinvolgono almeno una piccola impresa.