

## COMMENTI E OSSERVAZIONI AL DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE 312/2020/R/GAS – CRITERI DI INCENTIVAZIONE DELLE AGGREGAZIONI TRA IMPRESE DI DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE

Con il presente documento A2A formula le proprie considerazioni in relazione agli orientamenti finali illustrati dall'Autorità nel **Documento per la Consultazione 312/2020/R/Gas** (di seguito: il Documento) in merito all'introduzione, entro il quinto periodo regolatorio, di specifici **incentivi alle aggregazioni** tra operatori di **medie-piccole** dimensioni.

Tale Documento, che fa seguito ad una prima fase di consultazione (DCO 410/2019/R/Gas) e ad una valutazione da parte di ARERA dei diversi profili concorrenziali rinvenibili nel contesto di mercato della distribuzione del gas, **avrebbe dovuto portare**, quantomeno nelle attese dei soggetti direttamente interessati, ad **interventi regolatori** tali da **promuove concretamente l'efficientamento e l'ottimizzazione delle politiche di investimento** delle imprese, attraverso l'adozione di un approccio non solo pro-concorrenziale ma anche **pro-industriale**. Da questo punto di vista, i contenuti del Documento in analisi è parso alla Scrivente di **limitato impatto** e caratterizzato, oltre che da una significativa **complessità applicativa**, anche da **molteplici vincoli**

### Premessa

A2A esprime certamente apprezzamento per l'apertura dimostrata dall'Autorità verso l'introduzione di meccanismi incentivanti finalizzati, in linea di principio, a promuovere operazioni di aggregazioni tra distributori, riducendo il numero di quelli con scala dimensionale ridotta **a favore di nuove entità più grandi, maggiormente efficienti e capaci di sostenere consistenti piani di investimento**.

Tuttavia, si ritiene opportuno porre all'attenzione del Regolatore alcune **rilevanti criticità** derivanti proprio da una **rigida applicazione**, a nostro avviso poco "lungimirante" e funzionale alla creazione di condizioni favorevoli per un effettivo avvio delle gare d'ambito, del principio di **tutela del livello di concorrenzialità all'interno del singolo ATEM**, adottando il perimetro geografico già identificato quale mercato rilevante nel settore della distribuzione del gas dalla consolidata prassi Antitrust.

Adottando tale impostazione l'Autorità tende a determinare una **"confusione"**, oltre che una commistione, **tra ambiti legislativi** caratterizzati da una **vocazione normativa intrinsecamente differente**, sia per **oggetto** che per **finalità**.

Infine, con specifico riferimento al chiarimento sulle fattispecie di aggregazioni tra distributori gas rientranti nel perimetro incentivabile, fornito nelle FAQ al Documento in oggetto pubblicate da ARERA a fine settembre, preme sottolineare che anche **l'acquisizione di un ramo d'azienda** di un soggetto giuridico esistente può determinare la **riduzione del numero di operatori del servizio di distribuzione**, comportando quindi un efficientamento del settore. Si pensi ad esempio al caso dell'acquisizione da parte di un'impresa del ramo della distribuzione gas di un operatore multi-business (ad esempio attivo anche nella distribuzione di energia elettrica, nel servizio idrico integrato e/o nel teleriscaldamento).

Ai fini della definizione delle aggregazioni "eleggibili" al meccanismo incentivante, si ritiene pertanto opportuno **privilegiare il criterio della riduzione della numerosità di distributori**, in particolare di piccola dimensione, rispetto all'effetto che queste possono avere sull'assetto giuridico ex-post dei soggetti aggregati.

## **Spunti di consultazione**

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

Gli **obiettivi generali** dell'intervento proposto dall'Autorità, stante anche quanto già detto in premessa, si ritengono **in gran parte disattesi**.

Infatti, come circostanziato in modo più dettagliato nelle osservazioni della Scrivente ai punti successivi, sia il rafforzamento industriale del settore della distribuzione gas attraverso il conseguimento di adeguate economie di scala sia l'aumento potenziale della concorrenza in vista del futuro avvio delle gare d'ambito non sembrano, a nostro avviso, **sufficientemente favoriti dai meccanismi incentivanti** descritti nel Documento.

Peraltro, il loro **perimetro di applicabilità, oltremodo ridotto dai numerosi vincoli all'accesso**, tra cui, non ultimo, l'esclusione delle grandi imprese, così come il **"ristoro" estremamente limitato** della quota parte dei costi operativi riconosciuti in tariffa a cui l'operatore rinuncia a seguito del proprio aumento dimensionale, rischiano di diventare i **principali fattori di potenziale fallimento** dello schema che il Regolatore vorrebbe introdurre.

Si aggiunga poi che la **crescente elettrificazione dei consumi** e i target di **decarbonizzazione** sempre più sfidanti adottati dall'Unione Europea comportano per i distributori la **necessità di implementare consistenti investimenti** sia per l'ottimizzazione delle infrastrutture gas esistenti adeguandole al vettoriamento dei c.d. green gas e dell'idrogeno sia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, anche ai fini di una gestione predittiva della manutenzione della rete e di un miglioramento del servizio erogato all'utente finale. **Sfide**, quelle sopra elencate, che certamente possono essere **accolte ed efficacemente sostenute proprio dai grandi distributori**, esclusi invece paradossalmente dall'intervento regolatorio in analisi.

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

Dal momento che ARERA ha esplicitamente adottato, ai fini della propria analisi dei profili concorrenziali, i **criteri** e le **norme** in uso **nella consolidata prassi antitrust**, non si ritiene **opportuno esprimere particolari osservazioni in questa sede, salvo segnalare che il Gruppo A2A ha sempre evidenziato all'AGCM stessa di ritenere che il mercato rilevante abbia dimensione nazionale**.

Non si ritiene però che questi profili debbano rilevare ai fini dell'intervento regolatorio oggetto di consultazione che dovrebbe invece focalizzarsi sui benefici che le aggregazioni apportano al sistema industriale della distribuzione gas e, di conseguenza, al consumatore.

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

Partendo dal presupposto che il meccanismo in consultazione debba incentivare le aggregazioni in grado di portare un beneficio al sistema industriale della distribuzione gas (e, quindi, anche attraverso il sistema tariffario, al consumatore), si concorda con tale ipotesi.

### ***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 concorda con l'ipotesi di applicare l'incentivo a tutte le imprese di media dimensione, anche al fine di garantire il raggiungimento di una platea potenziale di distributori minima

indispensabile affinché si possa generare un qualche effetto in termini di minori costi per l'utente finale.

Non si condivide, invece, la previsione di introdurre, in via alternativa, un ulteriore “cancello di accesso” al meccanismo (come la condizione che l'impresa non serva più di 100.000 PdR) che contribuirebbe a ridurne ancora di più l'impatto, già di per sé molto contenuto, sull'efficientamento del sistema.

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

Come già evidenziato in premessa, i criteri di non applicabilità dell'incentivo proposti dall'Autorità traggono origine da **modelli valutativi propri del diritto antitrust**, da cui vengono mutuati, quasi per una sorta di “trasferimento semantico” basato su una presunta contiguità logica e causale, alcuni dei tipici *driver* concorrenziali, quali la presenza pregressa nell'ATEM o in ATEM limitrofi (i.e. quota di mercato in termini di PDR serviti), la possibilità di costituire RTI e la disponibilità finanziaria.

Questo approccio porta alla definizione di **parametri di esclusione inevitabilmente viziata dalla sovrapposizione di due livelli di valutazione** che, per loro natura, dovrebbero produrre interventi normativi con **finalità differenti**.

Se, infatti, l'Antitrust opera nell'interesse pubblico per evitare che si frappongano ostacoli alla concorrenza, valutando l'impatto di operazioni di concentrazione nel mercato di riferimento o la sussistenza di un eventuale illecito (i.e. intese e abusi), l'ARERA dovrebbe d'altro canto determinare **misure strettamente connesse alla natura pubblica del servizio**, sia favorendo lo **sviluppo efficiente del sistema** infrastrutturale attraverso l'applicazione del principio di selettività degli investimenti e l'adozione di una regolazione *output-based*, sia **riducendo i costi per gli utenti finali** per effetto di un ponderato contenimento della crescita tariffaria, **pur nel rispetto della sostenibilità economico-finanziaria degli operatori**.

Il fatto di confondere questi due ambiti normativi e i rispettivi obiettivi, a nostro avviso, ha condizionato i contenuti e le modalità applicative dei meccanismi incentivanti delineati nel Documento, comportandone **l'esclusione degli operatori di maggiori dimensioni, gli unici soggetti che, invece, seppur con esiti alterni e con procedimenti lunghi e laboriosi, sono stati protagonisti di processi di aggregazione nel settore della distribuzione gas**.

In particolare, giova evidenziare come incentivare il **coinvolgimento delle grandi imprese** in operazioni di aggregazioni, alla luce della forte contrazione dei costi operativi riconosciuti a tali operatori determinata dalla recente Delibera 570/2019/R/Gas, potrebbe **garantire una riduzione del livello di spesa sostenuto dai clienti finali** in bolletta.

A depotenziare ulteriormente sia l'efficacia dello strumento incentivante definito dall'Autorità che il ruolo di “facilitatori” delle aggregazioni attuabile da parte delle grandi imprese, contribuisce anche il fatto che **i minori ricavi ammessi** per i distributori con scala dimensionale oltre i 300.000 PDR serviti, in aggiunta agli oneri crescenti per l'adempimento agli obblighi di efficienza energetica, stiano **progressivamente deteriorando la loro disponibilità finanziaria** utilizzabile per finalizzare efficacemente eventuali processi aggregativi, di cui, del resto, è nota sia la complessità realizzativa sia i significativi costi amministrativi e di processo che queste comportano.

Dato tale contesto di settore e l'effetto di detrimento che le succitate azioni tariffarie hanno determinato sulla capacità di aggregazione dei distributori di maggiori dimensioni, l'applicazione dei criteri di esclusione previsti dal Documento, con specifico riferimento a quelli correlati alle caratteristiche dell'operatore pre-aggregazione, in base ai quali non sono eleggibili all'incentivazione le operazioni che coinvolgono imprese che servono più di 500.000 PDR, così come quelle che detengono in un ATEM una quota di mercato pari

o maggiore del 25%, i **PdR “aggregabili” e incentivabili** risulterebbero, da nostre stime, pari a **circa 2,3 milioni**, corrispondenti all'**11% del totale nazionale** (di cui circa **6%** relativi a imprese di **piccole dimensioni** e **5%** a quelle **medie**).

Quindi un perimetro molto limitato e di **scarso impatto incrementale per l'efficientamento del settore della distribuzione gas**, finalità, quest'ultima, dichiaratamente inclusa dal Regolatore tra gli obiettivi strategici per il periodo 2019-2021.

Inoltre, ad ulteriore supporto di quanto sopra argomentato, di seguito si riporta l'esito di alcune simulazioni sul **potenziale risparmio di costi operativi riconosciuti in tariffa (Opex)** agli operatori nel 2020 – sulla base di **tre diversi possibili scenari** qualora si dovessero realizzare le seguenti casistiche aggregative:

1. tutti i PdR del sistema vengano gestiti da grandi imprese di media densità: in questo caso si otterrebbe il **risparmio massimo** pari al **7%** del totale Opex riconosciuti attualmente;
2. solo i PdR ad oggi serviti da imprese medie e piccole (caratterizzate ciascuna dalla propria densità) vengano gestiti rispettivamente da imprese grandi e imprese medie, entrambi di densità media: il **risparmio** ottenibile **scenderebbe al 5%**;
3. solo i PdR ad oggi serviti da imprese piccole (ciascuna con la propria densità) vengano gestiti da imprese medie di densità media: il **risparmio** realizzabile sarebbe **minimo** e pari al **2%**.

Inoltre, il meccanismo incentivante risulterebbe **scarsamente “appetibile”** dal momento che, a nostro avviso, il numero di **distributori medi** che avrebbe interesse a proporsi come società aggregante sarebbe molto contenuto qualora l'aggregazione dovesse comportare il **superamento del loro iniziale cluster dimensionale così come del livello di densità territoriale** – espresso in termini di PdR servito per km di rete – nel caso di inclusione del proprio perimetro di aree maggiormente urbanizzate. Ciò, infatti, determinerebbe automaticamente la **perdita di una quota parte degli Opex prima riconosciuti in tariffa** che sarebbe **solo parzialmente compensata**, anche per effetto dell'applicazione di coefficienti di modulazione, dall'incentivo attribuibile per 4 anni ai soli PdR della società target.

Al fine di favorire fattivamente le aggregazioni ed incrementare la possibile platea di distributori interessati, si ritiene pertanto opportuno che l'Autorità valuti le seguenti opzioni:

- ✓ **tutti i PdR oggetto dell'aggregazione** (sia della **società target** che di quella **aggregante**) abbiano diritto all'incentivo nel caso in cui l'operazione comporti un passaggio di cluster dell'aggregante. In tal modo, a nostro giudizio, si riuscirebbero a determinare **condizioni incentivanti maggiormente favorevoli**, limitando proprio quell'impatto negativo sugli Opex riconosciuti derivante dall'eventuale modifica del cluster dimensionale;
- ✓ venga prevista, in linea con quanto già disposto per le gestioni d'ambito in termini di percorso di efficientamento annuo degli Opex, **l'applicazione di un X-Factor pari a zero almeno per i primi due anni dall'avvio dell'aggregazione**. Questo alla luce dei **rilevanti costi “sorgenti” di integrazione** connessi sia alla gestione operativa dei PdR acquisiti sia all'unificazione dei sistemi informativi e dei processi contabili.

Come **ulteriore elemento di freno** per gli **operatori piccoli** a realizzare operazioni che ne determinerebbero l'**aumento di dimensione**, è necessario tenere in considerazione

anche l'aggravio che si genererebbe, in capo alle imprese con più di 50.000 utenti serviti, per l'adempimento agli **obblighi** in tema sia di **installazione di smart meter gas** entro tempistiche e in base a percentuali crescenti fissate dall'Autorità<sup>1</sup> sia di raggiungimento di specifici **obiettivi di risparmio energetico**.

Tali obblighi comporterebbero **significativi rischi** per le imprese (i.e. possibili penali in caso di inadempimento e decremento di marginalità per effetto della quota parte degli oneri per l'acquisto sul mercato dei Titoli di Efficienza Energetica non coperto da contributo tariffario) **non adeguatamente compensati** a livello economico dagli incentivi prospettati nel Documento.

#### ***S6. e S7. Osservazioni in merito ai criteri di quantificazione dell'incentivo per le imprese di dimensione piccola e media.***

Premettendo una certa perplessità da parte della Scrivente di fronte alla **significativa complessità** riscontrata nella struttura e nella modalità applicativa degli incentivi, con specifico riferimento ai criteri di quantificazione del **parametro E**, anche in considerazione della limitata durata temporale di riconoscimento, **non si condivide** la previsione di adottare **un coefficiente di modulazione** che, di fatto, va a decurtare ulteriormente la compensazione sugli Opex tariffari, oltretutto non adeguatamente garantita dal meccanismo in analisi, resa necessaria dal superamento dimensionale che le operazioni di aggregazioni determinerebbero.

L'incentivo dovrebbe, infatti, porsi l'obiettivo di compensare temporalmente la perdita in tariffa della quota parte dei ricavi ammessi relativa alla copertura dei costi operativi derivante dall'aggregazione: infatti, un'impresa piccola che "diventa" media perderebbe mediamente circa 7,4 €/PDR all'anno, mentre un'impresa media che "diventa" grande intorno a 4,2 €/PDR all'anno.

In base allo schema proposto, **le uniche imprese che potrebbero riuscire a beneficiare dell'incentivo**, seppur considerando il suo impatto molto limitato sul vincolo dei ricavi della nuova entità, sia per l'importo riconosciuto sia per l'applicazione ai soli PdR della target, sarebbero **quelle piccole** che, a seguito di aggregazione, **diventano di medie dimensioni (con una quota di mercato tra il 20% e il 60%) e quelle medie che restano tali ma solo** in presenza di un **incremento della quota di mercato post-aggregazione**.

Infatti, considerando la media densità, nel primo caso, a fronte di una riduzione nella componente tariffaria di 7,6 €/PDR, l'operatore piccolo riceverebbe, nella migliore delle ipotesi, un incentivo di 7,7 €/PDR (escludendo la fattispecie dei distributori con RAB "deprese"), mentre nel secondo caso, l'operatore medio che resta tale non subirebbe alcun "danno" in tariffa, ricevendo d'altro canto un incentivo tra 0,6 e 2,0 €/PDR.

Lo "svantaggio economico" derivante dall'aggregazione per **un'impresa che raggiunge una grande dimensione** non viene per nulla compensato dal meccanismo incentivante in quanto, a fronte di una riduzione in tariffa di circa 11,8 €/PDR per imprese piccole e di 4,3 €/PDR per quelle medie, verrebbe riconosciuto un incentivo rispettivamente tra i 2,4 e i 7,1 €/PDR per le prime e tra i 0,9 e 2,6 €/PDR per le seconde.

Inoltre, per avere un quadro completo dell'effetto tariffario finale, è opportuno integrare le suddette valutazioni considerando anche il "danno" che si avrebbe sulla società aggregante. Quest'ultima, a fronte di una non eleggibilità all'incentivo, sopporterebbe di fatto una perdita netta in termini di costi operativi riconosciuti prima dell'operazione di aggregazione. Ciò, pertanto, determinerebbe una rilevante diseconomia complessiva,

---

<sup>1</sup> Cfr: Delibera 669/2018/R/GAS



non compensata dall'incentivo (riconosciuto solo sui pdr della target) derivante dal meccanismo proposto.

Relativamente alla **componente R**, applicabile solo ad operazioni che coinvolgono imprese piccole e il cui scopo è di valorizzare, anticipatamente rispetto a quanto previsto con l'avvio delle gare d'ambito, le RAB che in tariffa trovano una valutazione inferiore a quella parametrica media di settore, il massimo valore assumibile, raggiungibile solamente se il valore delle immobilizzazioni lorde effettive fosse nullo, è pari a 10.

Tale valore, da moltiplicarsi per 0,3 nel caso di operatori che da piccoli si aggregano dando origine a imprese medie (ad esclusione di quelle con quota di mercato inferiore a 20%-30%) e per 0 in tutte le altre casistiche, **non sembra, a nostro giudizio, consono a garantire il recupero del delta VIR-RAB**. Nello scenario migliore si arriverebbe infatti a circa **3 €/PdR**.

Pertanto, si ritiene opportuno riproporre anche in tale circostanza quanto già suggerito dalla Scrivente società in occasione del DCO 410/2019/R/Gas, con riferimento al **riconoscimento, in via anticipata**, rispetto al futuro espletamento delle gare per ATEM, del **VIR** - già validato da parte di ARERA - come **base di valorizzazione nella transazione di aggregazione**.

In tal modo, anche a seguito di aggiudicazione della gara, il valore riconosciuto ai fini regolatori delle immobilizzazioni nette di località al gestore entrante, relativamente alla sola quota parte di cespiti oggetto di precedente aggregazione, sarebbe in ogni caso il VIR, indipendentemente dal fatto che il nuovo distributore sia diverso o il medesimo dell'uscente.

A fronte delle considerazioni sopra esposte, sembra utile riportare di seguito gli esiti di una **simulazione dell'impatto a livello di sistema degli incentivi** erogati ad imprese piccole e medie che aumentano (o mantengono) la propria scala dimensionale conseguentemente all'operazione di aggregazione. Il campione di PdR "aggregabili" è il medesimo di quello già indicato nelle Osservazioni al punto S.5.

#### Analisi su tariffe di riferimento provvisorie 2020 (con DIMENSIONE e DENSITA')

	<i>DIMENSIONE della nuova entità societaria a valle dell'aggregazione</i>	<i>DENSITA' della nuova entità societaria a valle dell'aggregazione</i>	<i>Incentivo totale per il sistema (€M) in base ai PdR "aggregabili" in quanto incentivabili (stima su un valore medio dell'incentivo):</i>	<i>Peso % su tariffa media di riferimento unitaria a PdR incentivato (stima su un valore medio dell'incentivo):</i>	<i>Peso % sul totale Opex riconosciuti al sistema (stima su un valore medio dell'incentivo):</i>	<i>Peso % sul totale riconoscimento tariffario al sistema (stima su un valore medio dell'incentivo):</i>
IMPRESA	Grande	Media	5,3 €M	2,76%	1,87%	0,35%
PICCOLA	Media	Media	6,8 €M	4,07%	8,51%	2,10%
IMPRESA	Grande	Media	1,8 €M	1,01%	0,62%	0,12%
MEDIA	Media	Media	0,7 €M	0,44%	0,83%	0,21%

Fonte: elaborazioni interne sulla base della RTDG 2020-2025 e Delibera 127/2020/R/Gas ("Determinazione delle tariffe di riferimento provvisorie per i servizi di distribuzione e misura del gas, per l'anno 2020")

Anche a livello di sistema si conferma la tesi già precedentemente esposta. Infatti, anche dai dati numerici riportati nella tabella emerge che:

- il montante complessivo destinato ad incentivare i PdR aggregabili riferiti alle imprese di piccole dimensioni risulta essere il più capiente,
- l'impatto sugli Opex remunerati in tariffa così come sul riconoscimento tariffario totale (cfr. vincolo ai ricavi ammessi), stimato in base alla regolazione vigente nel

5° periodo regolatorio, si dimostra essere maggiore per le imprese piccole che aumentano il loro cluster dimensionale.

### ***Conclusioni***

In termini generali, si valuta il Documento **di scarso stimolo** ai fini della realizzazione di un concreto **processo di efficientamento del settore della distribuzione gas** grazie all'aggregazione di imprese piccole e medie, così come **per nulla efficace** nel **promuovere** un consistente **avvio delle gare d'ambito**.

Infatti, stante la magnitudo del meccanismo incentivante proposto dall'Autorità e la sua complessità, gli operatori che decideranno di intraprendere un percorso aggregativo lo faranno **indipendentemente dalla possibilità o meno di ricevere l'incentivo**, ma esclusivamente in funzione di un solido piano strategico, in grado di estrarre efficienze e sinergie operative e finanziarie tali da accrescere il valore ottenibile dalla fusione delle due imprese.