

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE**

**312/2020/R/GAS**

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

*Orientamenti finali*

Documento per la consultazione per la formazione di provvedimenti nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente 23 ottobre 2018, 529/2018/R/GAS

Mercato di incidenza: gas naturale

*4 agosto 2020*

### **Premessa**

*Il presente documento per la consultazione si inserisce nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito: Autorità) 23 ottobre 2018, 529/2018/R/GAS per la formazione di provvedimenti in materia di criteri di regolazione tariffaria del servizio di distribuzione gas naturale per il quinto periodo di regolazione (5PRDG).*

*Il documento, che illustra gli orientamenti finali dell'Autorità, fa seguito al documento per la consultazione 15 ottobre 2019, 410/2019/R/GAS e agli approfondimenti prospettati dall'Autorità nelle motivazioni della deliberazione 27 dicembre 2019, 570/2019/R/GAS di chiusura del procedimento per la definizione dei criteri di regolazione tariffaria per il 5PRDG.*

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile sul sito internet dell'Autorità, **entro il 15 ottobre 2020**. Le osservazioni e le proposte pervenute saranno pubblicate sul sito internet dell'Autorità. Pertanto, qualora i partecipanti alla consultazione intendano salvaguardare la riservatezza di dati e informazioni, motiveranno tale richiesta contestualmente a quanto inviato in esito al presente documento, evidenziando in apposite appendici le parti che si intendono sottrarre alla pubblicazione. In tale caso i soggetti interessati dovranno inviare su supporto informatico anche la versione priva delle parti riservate, destinata alla pubblicazione.*

**Autorità di regolazione per energia reti e ambiente  
Direzione Infrastrutture Energia e Unbundling  
Corso di Porta Vittoria, 27 - 20122 Milano**

sito internet: [www.arera.it](http://www.arera.it)

## INDICE

<b>PARTE I OGGETTO DELLA CONSULTAZIONE E INQUADRAMENTO</b>	
<b>PROCEDURALE .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Premessa e inquadramento procedurale .....</b>	<b>4</b>
<b>2 Obiettivi generali dell'intervento dell'Autorità .....</b>	<b>4</b>
<b>3 Struttura del documento .....</b>	<b>5</b>
<b>PARTE II Quadro normativo e regolatorio di riferimento e profili concorrenziali 6</b>	
<b>4 Premessa .....</b>	<b>6</b>
<b>5 Contesto di riferimento .....</b>	<b>6</b>
<i>Quadro normativo e regolatorio .....</i>	<i>6</i>
<i>Stato del settore .....</i>	<i>8</i>
<b>6 Valutazione dei profili concorrenziali .....</b>	<b>10</b>
<b>PARTE III CRITERI DI INCENTIVAZIONE DELLE AGGREGAZIONI TRA</b>	
<b>IMPRESE DI DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE .....</b>	
<b>13</b>	
<b>7 Premessa .....</b>	<b>13</b>
<b>8 Criteri generali e obiettivi.....</b>	<b>13</b>
<b>9 Quantificazione dell'incentivo per i casi di aggregazione in cui sia coinvolta</b>	
<b>almeno un'impresa piccola .....</b>	<b>16</b>
<i>Componente di efficienza E .....</i>	<i>16</i>
<i>Componente di valorizzazione delle reti R.....</i>	<i>17</i>
<i>Modulazione dei parametri incentivanti .....</i>	<i>18</i>
<b>10 Quantificazione dell'incentivo per i casi di aggregazione di imprese medie...</b>	<b>19</b>

## **PARTE I**

### **OGGETTO DELLA CONSULTAZIONE E INQUADRAMENTO PROCEDURALE**

#### **1 Premessa e inquadramento procedurale**

- 1.1 Con la deliberazione 23 ottobre 2018, 529/2018/R/GAS l’Autorità ha avviato il procedimento per la formazione di provvedimenti in materia di criteri di regolazione tariffaria del servizio di distribuzione gas naturale per il quinto periodo di regolazione (5PRDG).
- 1.2 Nel documento per la consultazione 7 maggio 2019, 170/2019/R/GAS (di seguito: DCO 170/2019/R/GAS) l’Autorità ha posto in consultazione l’opportunità di introdurre specifici incentivi alle aggregazioni tra operatori entro il quinto periodo regolatorio.
- 1.3 Nel documento per la consultazione 15 ottobre 2019, 410/2019/R/GAS (di seguito: DCO 410/2019/R/GAS), anche tenendo conto degli esiti del DCO 170/2019/R/GAS, l’Autorità ha prospettato l’introduzione di incentivi alle aggregazioni tra operatori, al fine di promuovere le aggregazioni tra imprese di dimensioni medio-piccola, favorendo la creazione di realtà di maggiore dimensione e forza competitiva.
- 1.4 Con la deliberazione 27 dicembre 2019, 570/2019/R/GAS (di seguito: deliberazione 570/2019/R/GAS), con la quale l’Autorità ha approvato i criteri di regolazione delle tariffe per il servizio di distribuzione del gas naturale (RTDG) per il quinto periodo di regolazione, è stata evidenziata l’esigenza di svolgere ulteriori approfondimenti in materia di incentivi alle aggregazioni dei distributori.

#### **2 Obiettivi generali dell’intervento dell’Autorità**

- 2.1 Il presente documento per la consultazione espone gli orientamenti dell’Autorità in relazione ai criteri di incentivazione delle aggregazioni tra imprese di distribuzione del gas naturale.
- 2.2 Tramite il meccanismo di incentivazione prospettato nel presente documento, l’Autorità intende incentivare le aggregazioni tra imprese di distribuzione del gas naturale laddove ciò consenta:
  - a) il superamento strutturale della frammentazione nella gestione dell’attività di distribuzione del gas naturale (escludendo quindi le aggregazioni temporanee) in una prospettiva di rafforzamento dell’assetto industriale del settore;
  - b) un aumento della concorrenza potenziale ai fini delle procedure concorsuali per le concessioni.

- 2.3 L'Autorità ritiene importante favorire la crescita dimensionale delle imprese, in particolare quelle di dimensione piccola o media, così da poter migliorare il conseguimento di economie di scala nel settore della distribuzione del gas naturale e accelerare il processo di convergenza verso livelli efficienti dei costi unitari riconosciuti nell'interesse ultimo dei clienti finali utilizzatori del servizio.

***Spunti per la consultazione***

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

### **3 Struttura del documento**

- 3.1 Il presente documento di consultazione, oltre alla presente parte introduttiva (Parte I), è organizzato in ulteriori due parti; in particolare:
- Parte II, nella quale vengono descritti il contesto normativo e regolatorio di riferimento e i profili concorrenziali rilevanti;
  - Parte III, nella quale si rappresentano gli orientamenti dell'Autorità in relazione ai criteri di incentivazione delle operazioni di aggregazione e si offre una proposta di quantificazione dell'incentivo.

## **PARTE II**

### **QUADRO NORMATIVO E REGOLATORIO DI RIFERIMENTO E PROFILI CONCORRENZIALI**

#### **4 Premessa**

- 4.1 Nella presente Parte II viene offerto un quadro normativo, regolatorio e di settore, e vengono offerte alcune analisi in relazione ai profili concorrenziali rilevanti.

#### **5 Contesto di riferimento**

##### *Quadro normativo e regolatorio*

- 5.1 Gli indirizzi generali per l'assetto del servizio di distribuzione del gas naturale in Italia sono dettati dal decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, in particolare all'articolo 14.
- 5.2 Con il decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 e s.m.i. è stato disposto un processo di riforma delle modalità di affidamento delle concessioni per l'erogazione del servizio di distribuzione gas mediante gare d'ambito; tale processo di riforma non può ancora dirsi compiutamente avviato, nonostante gli sforzi degli operatori e degli enti coinvolti.
- 5.3 Tenuto conto del ritardo nel processo di riforma delle modalità di affidamento del servizio, al quale veniva associato un percorso di efficientamento del sistema e di attenuazione della frammentazione delle imprese, l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare, con il DCO 170/2109/R/GAS, una riflessione sulla possibilità di introdurre specifici incentivi da riconoscere alle aggregazioni tra imprese, anche sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 (di seguito: decreto legislativo 93/11), che all'articolo 23, comma 4, prevede che l'Autorità possa adottare misure, anche tariffarie, per promuovere l'aggregazione dei distributori di gas naturale con meno di 50.000 clienti.
- 5.4 Il DCO 410/2019/R/GAS, facendo seguito al DCO 170/2109/R/GAS, ha prefigurato, nel quadro degli orientamenti in materia di criteri di regolazione tariffaria per il 5PRDG che trovano applicazione a partire dall'anno 2020, l'introduzione di incentivi mirati alle aggregazioni tra imprese distributrici piccole (sotto i 50.000 PdR) o tra imprese medie (sotto i 300.000 PdR) e imprese piccole che non appartengano a gruppi societari sotto il controllo di imprese di maggiori dimensioni, al fine di promuovere le aggregazioni tra imprese di dimensione medio-piccola, favorendo la creazione di realtà di maggiore dimensione e forza competitiva.
- 5.5 Nel DCO 410/2019/R/GAS è stato proposto che tali incentivi potessero essere applicati sia sui costi operativi, mediante opportune maggiorazioni del costo

- riconosciuto, sia sui costi di capitale, mediante riconoscimenti anticipati del VIR o, in subordine, dei meccanismi di rivalutazione delle RAB c.d. depresse.
- 5.6 Nelle risposte alla consultazione è stata innanzitutto segnalata l'opportunità di estendere l'incentivo anche ad aggregazioni che coinvolgono imprese di maggiori dimensioni, evidenziando anche che la misura prospettata risulterebbe discriminatoria nei confronti delle imprese di grandi dimensioni e andrebbe ad alterare gli equilibri concorrenziali. Alcuni rispondenti, ritenendo che il mercato di riferimento per il settore della distribuzione del gas vada individuato a livello di ambito (ATEM), hanno sostenuto che gli incentivi vadano calibrati rispetto alle condizioni concorrenziali di ciascun ambito, consentendo ai soggetti marginali nell'ATEM di rafforzarsi; è stato anche proposto, tuttavia, di incentivare aggregazioni sia a livello di ATEM e sia a livello nazionale.
- 5.7 Gli operatori maggiori hanno sollevato le maggiori critiche nei confronti delle proposte delineate nel DCO 410/2019/R/GAS, suggerendo di semplificare i processi nell'ambito delle gare piuttosto che proporre incentivi alle aggregazioni oppure, in subordine, perimetrare gli incentivi sulle aggregazioni di concessioni che consentano la creazione, all'interno del singolo ATEM, di un soggetto che possa elevare il livello di competizione in quel medesimo ATEM, indipendentemente dalla dimensione delle imprese interessate. In tal modo si assegnerebbero gli incentivi non all'intera impresa, bensì alle concessioni di un singolo ATEM coinvolte nel processo di aggregazione, permettendo a due soggetti con presenza "non significativa" nell'ATEM di rafforzarsi, senza che però il nuovo soggetto scaturente dall'aggregazione raggiunga a sua volta una presenza "significativa" nell'ATEM stesso (p.e. *market share* pari o superiore al 50%). Infine, è stato segnalato come fornire incentivi ai soggetti più piccoli (con meno possibilità di competere all'interno delle gare d'ambito) possa costituire uno spreco di risorse.
- 5.8 In relazione all'ipotesi di incentivi sui costi di capitale, sono state segnalate criticità rispetto all'ipotesi di riconoscimento anticipato del VIR, sia per gli oneri amministrativi connessi con i processi di validazione di tali valori, sia in relazione agli effetti che tale anticipo nel riconoscimento potrebbe avere sulle gare, producendo di fatto una riduzione del potenziale dello sconto delta VIR-RAB in sede di gara, con effetti negativi sulla concorrenza<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La normativa prevede che la base d'asta della gara tenga conto degli investimenti non ammortizzati del gestore uscente, in modo tale che l'impresa aggiudicataria possa farsi carico degli oneri derivanti dal mancato recupero degli investimenti. Per questo stabilisce che fra le condizioni economiche oggetto di gara vi sia l'"Entità dello sconto tariffario rispetto alle tariffe previste dall'Autorità, espressa come percentuale del valore massimo dello sconto". Il valore massimo dello sconto è pari in ciascun anno alla somma della quota annua di ammortamento, nella misura riconosciuta in tariffa, della differenza fra il VIR e la RAB. Ne deriva che il differenziale VIR/RAB rappresenta la base imponibile rispetto alla quale gli operatori possono offrire lo sconto tariffario in sede di gara. Secondo l'impresa rispondente il riconoscimento anticipato del VIR annullerebbe la potenziale riduzione delle tariffe applicate agli utenti finali e derivante dall'offerta di sconto (VIR-RAB) da parte dei partecipanti alle future gare d'ambito, per il fatto che le concessioni coinvolte dall'operazione di aggregazione "ante gara" avrebbero un VIR pari alla RAB.

- 5.9 Con la deliberazione 570/2019/R/GAS, di chiusura del procedimento per la definizione dei criteri di regolazione tariffaria per il 5PRDG, l’Autorità, con riferimento agli incentivi alle aggregazioni tra operatori, ha evidenziato l’opportunità di svolgere un approfondimento per valutare i profili concorrenziali segnalati dagli operatori, valutando contestualmente la possibilità di prevedere sia misure specifiche di rafforzamento di operatori nei singoli ATEM, sia misure per aggregazioni generalizzate e prevedendo eventuali modulazioni in funzione delle dimensioni dei soggetti coinvolti nelle operazioni di aggregazione.
- 5.10 Di seguito, vengono sinteticamente richiamati i principali aspetti della regolazione del servizio di distribuzione del gas naturale, rilevanti ai fini del presente documento per la consultazione.
- 5.11 Ai sensi dell’articolo 30 della RTDG, le componenti tariffarie a copertura dei costi operativi relativi alla gestione delle infrastrutture di rete del servizio di distribuzione sono le seguenti:
- nelle località gestite sulla base delle concessioni comunali o sovracomunali, una componente a copertura dei costi operativi relativi al servizio di distribuzione  $t(dis)_{tdr}^{ope}$ , espressa in €/PdR, differenziata in base alla densità  $d$  (punti di riconsegna per metro di condotta) e alla classe dimensionale  $r$ , relativa al perimetro servito da ciascuna impresa distributrice nell’anno  $t-1$  (vedi articolo 30 RTDG);
  - nelle località gestite sulla base di gestioni d’ambito, una componente tariffaria  $t(dis)_{tdg}^{ope}$ , espressa in €/PdR, a copertura dei costi operativi relativi al servizio di distribuzione che risultano gestite sulla base di gestioni d’ambito, differenziata in base alla densità  $d$ , relativa al perimetro servito in gestione d’ambito nell’anno  $t-1$ , come individuato sulla base della configurazione comunicata in sede di raccolta dati e alla dimensione dell’ambito di concessione  $g$ . In relazione alla dimensione dell’ambito si distinguono gli ambiti che servono oltre 300.000 punti di riconsegna e gli ambiti che servono fino a 300.000 punti di riconsegna. La densità è calcolata considerando le sole località dell’ambito nelle quali è stata avviata la gestione del servizio per ambito.

### ***Stato del settore***

- 5.12 A fine novembre 2019 risultavano attive 200 imprese di distribuzione di gas naturale, così suddivise sulla base della loro classificazione tariffaria (in funzione dei PdR serviti)<sup>2</sup>: 9 imprese con più di 300.000 PdR, di cui 5 con più di 500.000 PdR; 33 imprese con un numero di PdR compreso tra 50.000 e 300.000 e 158 imprese con meno di 50.000 PdR.
- 5.13 La maggior parte degli ATEM (più dell’80%) ha più di due distributori con PdR attivi. Gli ambiti con un solo distributore sono il 4% del totale, come illustrato

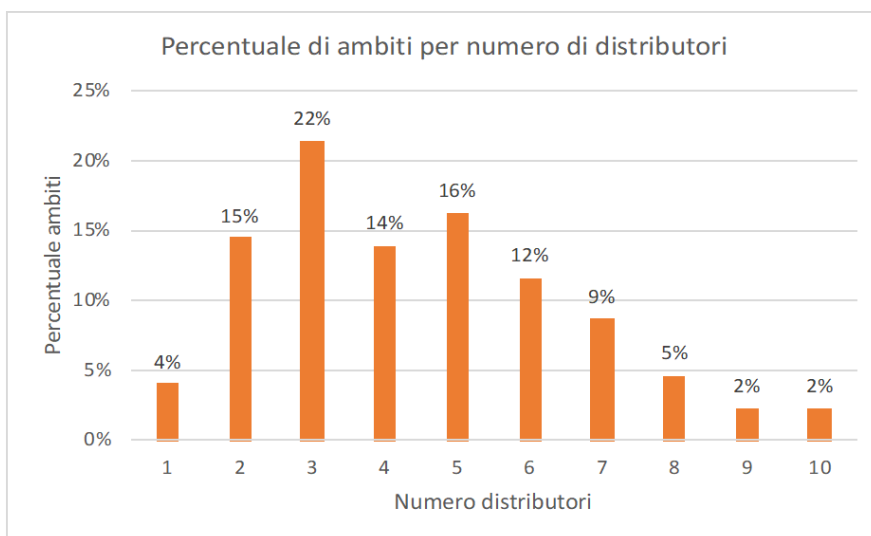
---

<sup>2</sup> Cfr. Tabella 4 della RTDG, relativa a gestioni comunali e sovracomunali.

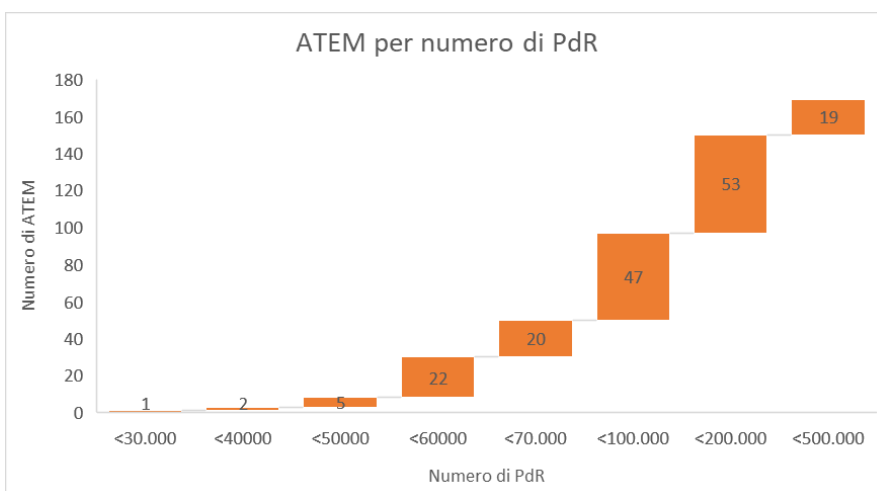


nella Figura 1. La Figura 2 illustra invece la distribuzione degli ATEM per numero di PdR serviti, da cui si può notare che la maggior parte degli ATEM (circa 140) ha tra i 50.000 e 200.000 PdR, mentre gli ATEM con meno di 50.000 PdR sono solo 8.

**Figura 1 - Percentuale di ATEM per numero di distributori**



**Figura 2 - Distribuzione degli ATEM per numero di PdR**



## 6 Valutazione dei profili concorrenziali

- 6.1 L'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM) si è occupata diffusamente del tema della distribuzione del gas, principalmente nell'ambito della valutazione dei risvolti concorrenziali delle richieste di concentrazione di imprese di distribuzione, nonché in relazione ai potenziali abusi di posizione dominante dei gestori esistenti nel non fornire o fornire parzialmente alle stazioni appaltanti i documenti necessari alla predisposizione dei bandi per l'assegnazione delle concessioni.
- 6.2 L'articolo 5 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (di seguito: legge 287/90) individua i seguenti elementi che caratterizzano un'operazione di concentrazione:
- a) fusione di due o più imprese;
  - b) uno o più soggetti in posizione di controllo di almeno un'impresa ovvero una o più imprese acquisiscono direttamente o indirettamente, sia mediante acquisto di azioni o di elementi del patrimonio, sia mediante contratto o qualsiasi altro mezzo, il controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese;
  - c) due o più imprese procedono, attraverso la costituzione di una nuova società, alla costituzione di un'impresa comune.
- 6.3 Il successivo articolo 6 della legge 287/90 vieta le operazioni di concentrazione restrittive della libertà di concorrenza e demanda all'AGCM il compito di valutare se tali operazioni comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole della concorrenza.
- 6.4 Le valutazioni dell'AGCM sono peraltro limitate ai casi in cui il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate sia superiore a 504 milioni di euro e qualora il fatturato totale realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate sia superiore a 31 milioni di euro<sup>3</sup> (c.d. operazioni sopra-soglia).
- 6.5 Per ciascuna operazione di concentrazione sopra-soglia, AGCM individua innanzitutto il mercato rilevante da un punto di vista concorrenziale, per il quale valutare gli effetti potenziali dell'operazione. Nella maggior parte delle operazioni di concentrazione che coinvolgono imprese di distribuzione, AGCM ha individuato *“i mercati rilevanti sui quali valutare l'impatto concorrenziale dell'acquisizione in quelli delle gare future per l'aggiudicazione delle concessioni di distribuzione del gas naturale negli ATEM”*<sup>4</sup>; in alcuni casi sono stati presi in considerazione eventuali impatti sugli ATEM contigui<sup>5</sup>.
- 6.6 Dall'analisi delle decisioni prese da AGCM sui casi oggetto di sua analisi emerge chiaramente che, nel quadro normativo e regolatorio attualmente in vigore, il

---

<sup>3</sup> Valori aggiornati con il provvedimento dell'AGCM 17 marzo 2020, n. 28177.

<sup>4</sup> Delibera AGCM n. 27989 del 19 novembre 2019, sez. V.A.

<sup>5</sup> Si veda, ad esempio, la valutazione contenuta nella delibera AGCM n. 24320 del 17 aprile 2013.

gestore prevalente in un ATEM detiene un notevole vantaggio competitivo, capace di condizionare le strategie delle imprese nella partecipazione alle gare sia in positivo, inducendole a concentrarsi sulle gare d'ATEM nei quali sono già presenti, sia in negativo, inducendole a ritenere scarsamente contendibili gli ATEM nei quali è presente un forte gestore uscente e, quindi, a non prevedere la partecipazione alle relative gare.

- 6.7 AGCM osserva<sup>6</sup> come la presenza di un distributore prevalente nell'ATEM e la relativa quota di mercato generano inoltre una barriera finanziaria all'ingresso, rappresentata dall'obbligo, per il vincitore della gara, di rimborsare il valore residuo degli investimenti ai gestori uscenti; lo sforzo finanziario richiesto all'operatore vincitore della gara si riduce all'aumentare dei PdR serviti nell'ATEM. Pertanto, la presenza di *incumbent* con quote rilevanti di PdR serviti nell'ATEM, costituisce un notevole incentivo negativo alla partecipazione alla gara, specie per distributori di piccole dimensioni e con limitata capacità finanziaria.
- 6.8 Nell'ambito dei *market test* condotti da AGCM<sup>7</sup>, con la finalità di valutare i risvolti concorrenziali delle operazioni di concentrazione, è risultato che i principali *driver* che condizionano l'interesse di un'impresa a partecipare a una gara sono:
- a) il grado di contendibilità percepita per l'ATEM (in prima approssimazione, funzione della presenza detenuta dal principale gestore uscente in termini di percentuale dei PdR dell'ATEM);
  - b) alcune caratteristiche dell'ipotetico concorrente, quali la sua eventuale presenza nell'area geografica circostante o, più in generale, la sua dimensione (in quanto indice della capacità finanziaria);
  - c) la possibilità di aggregazioni in raggruppamento temporaneo di impresa (RTI o ATI)<sup>8</sup> tra operatori di dimensioni medio-piccole, che non coinvolgano però i cinque principali gruppi di distributori a livello nazionale.
- 6.9 Nel valutare le operazioni di concentrazione, AGCM ha autorizzato casi di rafforzamento di una posizione dominante all'interno di un ATEM, a fronte di specifiche misure correttive volte a superare le criticità da un punto di vista concorrenziale (cfr. provvedimento AGCM n. 27989 del 19 novembre 2019)<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. delibera AGCM n. 27989 del 19 novembre 2019.

<sup>7</sup> Cfr. delibere AGCM n. 26957 del 25 gennaio 2018 e n. 27989 del 19 novembre 2019.

<sup>8</sup> La possibilità di raggrupparsi in RTI è stata ampliata dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 che, ha ridotto i requisiti necessari al raggruppamento tra imprese.

<sup>9</sup> Quali misure correttive di incentivazione alla partecipazione nei casi di gara caratterizzata dalla presenza prevalente di un gestore uscente, sono state considerate le misure di dilazione nel pagamento del VIR, quale principale barriera finanziaria, e la possibilità di sottoscrivere con il gestore uscente appositi TSA (*Transitional Service Agreement*) per agevolare il subentro nella gestione di rete. Al fine di superare il vantaggio informativo dell'*incumbent*, tra le misure pro-competitive AGCM individua anche la completa condivisione dello stato della rete.

- 6.10 Più raramente AGCM ha anche impedito operazioni di concentrazione<sup>10</sup>, ritenendo che vi sarebbe stata una significativa riduzione della concorrenza nelle gare future, tenendo conto anche della presenza degli operatori coinvolti in ambiti limitrofi.
- 6.11 Da quanto sopra descritto, per quanto rileva ai fini del disegno di un incentivo all'aggregazione in relazione ai profili concorrenziali, si può desumere che:
- a) sono valutate comunque negativamente le operazioni che portano all'eliminazione di un potenziale concorrente;
  - b) le aggregazioni che non riguardano i 5 maggiori gruppi di distributori nazionali possono, potenzialmente, avere un effetto positivo per le gare; pertanto, stante la rilevanza della quota di mercato detenuta all'interno dei singoli ATEM, è parimenti importante considerare la dimensione nazionale delle imprese;
  - c) nel valutare gli aspetti delle operazioni di concentrazione, è importante valutare anche gli impatti su più ATEM contigui, in quanto si vengono a creare sinergie, vantaggi informativi ed efficienze;
  - d) le imprese piccole fronteggiano maggiori barriere finanziarie all'ingresso in ATEM in cui non detengono una presenza prevalente;
  - e) aggregazioni di imprese che portano ad un'entità con quota di mercato superiore al 70% in un ATEM non configurano necessariamente un abuso di posizione dominante, laddove vengano messe in atto opportune misure correttive;
  - f) la possibilità di RTI porterebbe a un potenziale miglioramento dell'efficienza e della concorrenza all'interno della gara, sebbene non diminuisca il numero totale dei distributori, perlomeno nel breve periodo.

***Spunti per la consultazione***

S2. Osservazioni in merito ai profili concorrenziali.

---

<sup>10</sup> Cfr. delibera AGCM n. 24320 del 17 aprile 2013.

## **PARTE III**

### **CRITERI DI INCENTIVAZIONE DELLE AGGREGAZIONI TRA IMPRESE DI DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE**

#### **7 Premessa**

7.1 Nella presente Parte III sono presentati gli orientamenti dell’Autorità in relazione alle caratteristiche di un meccanismo incentivante per favorire le aggregazioni tra imprese di distribuzione del gas naturale e le relative modalità di quantificazione dell’incentivo, in linea con gli obiettivi precedentemente descritti al punto 2.2.

#### **8 Criteri generali e obiettivi**

8.1 Sulla base degli elementi di contesto sopra descritti, lo schema incentivante deve tener conto delle seguenti caratteristiche del mercato e delle imprese di distribuzione coinvolte:

- a) dimensione dell’impresa, misurata come numero dei PdR complessivamente serviti a livello nazionale;
- b) effetti dell’aggregazione in relazione alla possibile eliminazione di un potenziale concorrente nelle gare per ATEM;
- c) quota di mercato raggiunta negli ATEM interessati dall’operazione di aggregazione.

8.2 Rispetto alle dimensioni delle imprese che si aggregano, l’esigenza di contemperare gli obiettivi di efficienza e gli obiettivi di aumento della concorrenza potenziale per le gare d’ambito porta, nella valutazione dell’Autorità, a escludere dallo schema incentivante alcune aggregazioni: da un lato le aggregazioni che interessano gli operatori di maggiore dimensione (oltre 500.000 PdR serviti – di seguito indicati anche come: *operatori di grandissima dimensione*) in ragione degli effetti negativi che si produrrebbero per la concorrenza potenziale per le gare d’ambito; dall’altro le aggregazioni di piccole imprese da cui risulti un’impresa di dimensioni piccole, in quanto è debole sia il contributo al percorso di efficientamento del settore sia il contributo alla concorrenza potenziale per le gare d’ambito.

8.3 In relazione all’esclusione dallo schema incentivante delle aggregazioni che interessano gli operatori di grandissima dimensione, vale la pena sottolineare anche come, per tali operatori, nel caso di acquisizione di piccoli operatori, l’emergere di benefici connessi con il recupero di efficienza derivante dalle economie di scala tramite la crescita dimensionale (cfr. precedente paragrafo 2.2, lettera b)), appaia certamente meno significativo e, comunque, nella valutazione dell’Autorità, sopravanzato dai richiamati effetti negativi rispetto ai profili di

- competizione nelle gare sopra accennati. D'altro canto, l'acquisizione di piccoli distributori da parte degli operatori di maggiore dimensione finisce per ridurre le opportunità per gli operatori intermedi di crescere e rafforzarsi in vista delle gare.
- 8.4 Sempre in relazione alle dimensioni l'Autorità, oltre a prevedere le esclusioni indicate nel paragrafo precedente, è orientata a prevedere che per l'ammissione all'incentivo sia necessario che l'aggregazione riguardi almeno un'impresa di distribuzione con meno di 50.000 PdR, in coerenza con quanto indicato dal decreto legislativo 93/11, o almeno un'impresa di medie dimensioni, in coerenza con i richiamati obiettivi di efficienza e promozione della concorrenza.
- 8.5 Rispetto alla questione degli effetti dell'aggregazione in termini di potenziale perdita di concorrenti, l'Autorità reputa opportuno, per le operazioni di concentrazione sotto-soglia non oggetto di valutazione da parte di AGCM, che siano escluse dall'incentivo tutte le aggregazioni che abbiano per oggetto imprese, anche se piccole, che detengono una quota di mercato ritenuta significativa nell'ATEM in relazione alla possibile partecipazione a una gara (orientativamente intorno al 25%), la cui eliminazione assumerebbe facilmente i tratti di un'operazione capace di realizzare la non desiderabile riduzione del numero dei potenziali concorrenti.
- 8.6 Rispetto alla quota di mercato raggiunta negli ATEM per effetto dell'operazione di aggregazione, lo schema incentivante dovrebbe essere indirizzato ai distributori che rafforzano la loro posizione all'interno dell'ATEM senza che questo arrivi a livelli tali da precludere il mercato potenziale.
- 8.7 L'Autorità intende valutare l'ipotesi di azzerare dunque l'incentivo se la quota di mercato raggiunta supera una soglia prefissata (orientativamente intorno all'80%).
- 8.8 Per evitare inefficienze a carico del sistema, il soggetto risultante dalla concentrazione dovrà comunque avere una minima rilevanza all'interno dell'ATEM di riferimento in termini di quota di PdR serviti, in quanto il posizionamento su quote di mercato troppo piccole non sembra poter giovare ai fini dell'aumento della concorrenza potenziale ai fini della gara.
- 8.9 Inoltre, l'erogazione dell'incentivo dovrebbe essere subordinata in ogni caso al rispetto delle regole connesse all'affidamento della concessione, e pertanto il distributore non adempiente per qualsiasi motivo (per esempio perché non fornisce tutte le informazioni necessarie all'avvio della gara) non potrebbe accedervi.
- 8.10 Nel disegno del meccanismo incentivante si devono poi scoraggiare comportamenti opportunistici da parte di soggetti che potrebbero avviare operazioni di concentrazione solo per ottenere l'incentivo, senza avere poi interesse a concorrere per l'aggiudicazione di una concessione di distribuzione e che quindi, post gara, sono destinati comunque ad estinguersi.

- 8.11 In sintesi, l'orientamento dell'Autorità è di introdurre un incentivo all'aggregazione, espresso in €/PdR, che abbia le seguenti caratteristiche:
- a) sia applicato solo alle aggregazioni che coinvolgono almeno un'impresa piccola (fino a 50.000 PdR) o almeno un'impresa media (tra 50.000 e 300.000 PdR);
  - b) sia differenziato in funzione delle dimensioni delle imprese e degli impatti sul grado di concentrazione negli ATEM;
  - c) non sia applicabile nei seguenti casi:
    - i. aggregazioni che coinvolgono imprese che servono oltre 500.000 PdR;
    - ii. aggregazioni il cui soggetto risultante sia un'impresa che serve meno di 50.000 PdR;
    - iii. aggregazioni sopra-soglia oggetto di valutazione da parte di AGCM, rispetto alle quali AGCM non abbia autorizzato l'operazione di concentrazione;
    - iv. aggregazioni sotto-soglia e quindi non oggetto di valutazione da parte di AGCM, che portino all'eliminazione di un potenziale concorrente per la gara d'ATEM (soggetto che nell'ambito ha una quota di mercato superiore ad una certa soglia, da definire, intorno al 25%);
    - v. aggregazioni sotto-soglia e quindi non oggetto di valutazione da parte di AGCM, in cui il soggetto risultante deterrebbe una quota di mercato superiore a una soglia prefissata (orientativamente intorno all'80%);
    - vi. riaggregazione di imprese precedentemente separate.
- 8.12 Qualora i distributori che si aggregano operino in più ATEM, si considera ATEM di riferimento, ai fini della valutazione del grado di concentrazione nel singolo ATEM, quello in cui l'aggregazione produce effetti significativi in termini di quota di mercato sopra individuate ritenute critiche ai fini dell'accesso agli incentivi.
- 8.13 Va in ultimo ribadito che il possesso dei requisiti per accedere all'incentivo non sostituisce in alcun modo le decisioni di competenza dell'AGCM, che prevedono analisi e valutazioni specifiche ai fini dell'autorizzazione dell'operazione di concentrazione sopra-soglia.
- 8.14 Al fine di evitare comportamenti di abuso del vantaggio informativo dell'unità aggregata – che beneficia dell'incentivo – ai fini delle gare, l'Autorità valuta infine di integrare nella disciplina la previsione che il riconoscimento di tale incentivo sia subordinato al fatto che il distributore renda disponibili alla stazione appaltante d'ambito tutte le informazioni per la predisposizione dei bandi dai gara, o che debba essere restituito laddove non vengano fornite le informazioni richieste dalla stazione appaltante.

***Spunti per la consultazione***

- 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?

**9 Quantificazione dell'incentivo per i casi di aggregazione in cui sia coinvolta almeno un'impresa piccola**

- 9.1 L'incentivo proposto per la consultazione, ferme restando le condizioni definite al precedente paragrafo 8.11, è dato dalla seguente formula:

$$I = \alpha E + \beta R$$

dove:

- $E$  è la componente che valorizza le efficienze di sistema conseguibili dall'operazione di aggregazione;
  - $R$  è la componente di valorizzazione delle reti;
  - $\alpha$  è un coefficiente di ripartizione del risparmio di costo per il sistema che viene conseguito per effetto dell'aggregazione, funzionale alla modulazione della componente  $E$ , e può essere compreso tra 0 e 1;
  - $\beta$  è il coefficiente di modulazione della componente  $R$ .
- 9.2 Nel seguito sono descritte le componenti della formula incentivante, ferme restando le cause di esclusione elencate nel precedente capitolo 8.
- 9.3 Si ipotizza l'applicazione del meccanismo per un periodo di quattro anni, interrompendo il riconoscimento alla data di avvio della gestione per ATEM.

***Componente di efficienza  $E$***

- 9.4 L'incentivo all'aggregazione, applicabile ai PdR delle imprese piccole oggetto di aggregazione, è disegnato in prima battuta in modo tale da valorizzare le efficienze per il sistema che possono essere conseguite dall'aggregazione,



- derivanti dal passaggio dell'impresa distributrice aggregata in una classe dimensionale della componente a copertura dei costi operativi più efficiente.
- 9.5 La componente **E** viene calcolata moltiplicando il numero di PdR delle imprese piccole (ossia con meno di 50.000 PdR) oggetto di aggregazione per un importo pari alla differenza tra il corrispettivo unitario a copertura dei costi operativi delle infrastrutture di rete, riferito alla media densità, relativo alla dimensione dell'impresa che risulta dall'aggregazione e quello relativo alle imprese piccole.
- 9.6 Tale differenza è pari a:
- 7,55 euro/PdR per un'aggregazione in cui la dimensione dell'impresa che risulta dall'aggregazione è "media";
  - 11,83 euro/PdR per un'aggregazione in cui la dimensione dell'impresa che risulta dall'aggregazione è "grande".
- 9.7 Al fine di poter pienamente raggiungere gli obiettivi del sistema incentivante chiariti nella premessa, un altro elemento da considerare sono gli esiti competitivi a livello di ATEM, per cui si valuta opportuno prevedere un elemento correttivo che tenga conto degli effetti concorrenziali sugli ATEM. L'Autorità è orientata a raggiungere tale obiettivo attraverso una modulazione del coefficiente  $\alpha$ , prevedendo che sia:
- massimo nei casi in cui l'unità aggregata raggiunge una dimensione rilevante ai fini della gara (orientativamente maggiore del 20%) e non prevalente (orientativamente inferiore al 50-60%) in almeno un ATEM in cui operano le imprese pre-aggregazione;
  - più basso, o nullo, nei casi in cui o l'unità aggregata rimane comunque non rilevante ai fini della gara o assume una dimensione prevalente non desiderabile dal punto di vista concorrenziale.
- 9.8 Nel disegno dell'incentivo la quota di mercato può essere considerata esclusivamente al fine di fornire segnali su quelle che sono le aggregazioni desiderabili; è opportuno ricordare ancora, infatti, che la valutazione e l'autorizzazione delle operazioni di aggregazione sono di competenza dell'AGCM, come sopra ampiamente richiamato.

### ***Componente di valorizzazione delle reti R***

- 9.9 La componente **R** è la componente di valorizzazione delle reti esistenti, il cui scopo è quello di valorizzare le c.d. RAB depresse che trovano in tariffa una valorizzazione più bassa di quella parametrica media di settore.
- 9.10 Tale componente, in euro/PdR, applicata a ciascun PdR delle imprese piccole oggetto di aggregazione, è finalizzata a valorizzare le immobilizzazioni, secondo la seguente formula:

$$R = \max\left(0,1 \frac{IML_{par} - \min(IML_{eff}; IML_{par})}{IML_{par}} \Delta RAB; 0,5\right)$$

dove:

- 0,1 esprime forfetariamente il livello di remunerazione e di ammortamento dell'importo aggiuntivo riconosciuto;
- $\frac{IML_{par} - \min(IML_{eff}; IML_{par})}{IML_{par}}$  esprime la distanza del valore delle immobilizzazioni lorde riconosciute ai fini tariffari rispetto al valore parametrico delle immobilizzazioni lorde, stimato sulla base della formula riportata all'articolo 25 della RTDG;
- $\Delta RAB$  esprime la differenza tra VIR e RAB; l'importo stimato sulla base dei dati disponibili relativi alle analisi di scostamento VIR-RAB effettuate si ipotizza pari a 100 euro/PdR.

9.11 Analogamente a quanto discusso per la componente *E*, l'Autorità è orientata a introdurre il coefficiente di modulazione  $\beta$  che tenga conto degli effetti concorrenziali dell'aggregazione sugli ATEM.

#### ***Modulazione dei parametri incentivanti***

9.12 Al fine di calibrare le componenti sopra descritte, in linea con gli obiettivi dell'intervento, sono illustrate di seguito le proposte di modulazione delle componenti incentivanti tramite i relativi coefficienti.

9.13 In particolare, si propongono modulazioni diverse in base alla classe dimensionale delle imprese di distribuzione, secondo la seguente classificazione:

- a) aggregazione da cui risulta un'impresa grande (oltre 300.000 PdR);
- b) aggregazione da cui risulta un'impresa media (tra i 50.000 e i 300.000 PdR).

**Tabella 1 – Modulazione  $\alpha$  (in euro/PdR)**

<b>Coefficiente <math>\alpha</math> (applicato allo <i>sharing</i> di efficienza)</b>	<b>Aggregazione da cui risulta un'impresa grande</b>	<b>Aggregazione da cui risulta un'impresa media</b>
Quota di mercato superiore a 50%-60% in almeno un ATEM	0,2	0,5
Quota mercato superiore a 20%-30% e inferiore a 50%-60%	0,6	1

Quota mercato inferiore a 20%-30%	0,3	0,3
-----------------------------------	-----	-----

- 9.14 Rispetto al coefficiente di modulazione  $\beta$  si ritiene opportuno valutare l'ipotesi di prevedere l'applicazione di un coefficiente pari a 0,3 per i soli casi di aggregazione da cui risulti un'impresa media, sempreché la quota di mercato dell'impresa che risulta dall'aggregazione nel singolo ATEM sia non inferiore al 20%-30%. In tutti gli altri casi  $\beta$  è posto uguale a 0.
- 9.15 Sulla base di tali modulazioni, è possibile offrire una prima stima dell'incentivo. In particolare, la Tabella 2 illustra l'incentivo unitario stimato per ciascuna classe dimensionale risultante dall'aggregazione.

**Tabella 2 – Incentivi unitari stimati (euro/PdR di imprese piccole oggetto dell'aggregazione)**

<b>Totale incentivo I (euro/PdR) per ogni PdR servito dalle imprese piccole che si aggregano</b>	<b>Aggregazione da cui risulta un'impresa grande</b>	<b>Aggregazione da cui risulta un'impresa media</b>
Quota di mercato superiore a 50%-60% in almeno un ATEM	2,4	MIN 3,9 – MAX 6,8
Quota mercato superiore a 20%-30% e inferiore a 50%-60%	7,1	MIN 7,7 – MAX 10,5
Quota mercato inferiore a 20%-30%	3,6	2,3

***Spunti per la consultazione***

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

## **10 Quantificazione dell'incentivo per i casi di aggregazione di imprese medie**

- 10.1 Per i casi di aggregazione di imprese medie l'Autorità intende applicare uno schema semplificato che prevede l'applicazione della sola componente relativa

all'efficienza, dimensionata in funzione della differenza tra il costo riconosciuto per le imprese di grande dimensione e le imprese di media dimensione, riferito alla media densità, pari a 4,28 euro/PdR per le aggregazioni che comportano un salto dimensionale e quindi una riduzione dei costi unitari riconosciuti, segnatamente aggregazioni di imprese medie da parte di imprese grandi o aggregazioni tra imprese medie o tra imprese medie e imprese piccole da cui emerge un soggetto di dimensioni grandi, e un riconoscimento unitario pari a 2 euro/PdR per le aggregazioni tra imprese medie che non consentano di superare la soglia dei 300.000 PdR serviti.

- 10.2 A questi incentivi unitari verrebbero applicati i coefficienti di modulazione  $\alpha$  riportati nella Tabella 1.

***Spunti per la consultazione***

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