



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXVI - n. 17

**Publicato sul sito www.agcm.it
23 maggio 2016**

C12044 - A2A/LINEA GROUP HOLDING*Provvedimento n. 26012*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 maggio 2016;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la comunicazione della società A2A S.p.A., pervenuta il 18 aprile 2016;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. A2A S.p.A. (di seguito, "A2A") è un'impresa *multiutility* quotata in Borsa a capo di un gruppo societario che opera nei mercati della produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica, della vendita e distribuzione del gas naturale, della produzione, distribuzione e vendita di calore tramite reti di teleriscaldamento, della gestione dei rifiuti e della gestione del ciclo idrico integrato.

Il capitale sociale di A2A è così suddiviso: circa il 25% appartiene al Comune di Brescia, un altro 25% è in mano al Comune di Milano, il 2,1% è di proprietà della società di investimento Invesco Ltd., il 2% del fondo di investimento Norges Bank, l'1,5% sono azioni proprie e il restante 44,4% circa è flottante.

A2A è, dunque, una società a partecipazione pubblica, soggetta al controllo congiunto dei due Comuni di Milano e di Brescia¹.

Nel 2014 il gruppo A2A ha realizzato un fatturato pari a 4.984 milioni di euro, di cui 3.778 realizzati in Italia.

2. Linea Group Holding S.p.A. (di seguito, "LGH") è un'impresa a capo di un gruppo societario attivo nei mercati della produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica, della vendita e distribuzione del gas naturale, della gestione dei rifiuti, della produzione, distribuzione e vendita di calore tramite reti di teleriscaldamento, delle telecomunicazioni e dell'Information *and Communication Technology*.

Il capitale sociale di LGH è così suddiviso: il 30,92% circa è posseduto da Co.Ge.Me. – Servizi Pubblici Locali S.p.A. (di seguito, "COGEME"), un altro 30,92% da Azienda Energetica Municipale S.p.A. (di seguito, "AEM Cremona"), il 15,9% da A.S.M. Pavia S.p.A. (di seguito, "ASM Pavia"), il 13,22% da ASTEM S.p.A. (di seguito, "ASTEM") e, infine, il 9,04% da Società Cremasca Servizi S.r.l. (di seguito, "SCS"). Le prime due imprese menzionate possiedono il controllo congiunto dell'impresa.

COGEME è partecipata al 21,51% dal Comune di Rovato e per il resto da altri Comuni della Provincia di Brescia; AEM Cremona è interamente partecipata dal Comune di Cremona; ASM Pavia è partecipata al 95,73% dal Comune di Pavia e per il resto da altri Enti Locali; ASTEM è

¹ Cfr. il provv. dell'Autorità n. 25798 del 22 dicembre 2015 sul caso C12018 - A2A TRADING/SORGENIA POWER.

partecipata per il 99,22% dal Comune di Lodi e per la restante parte da altri Comuni. SCS, infine, è partecipata da due società controllate da imprese a partecipazione pubblica: S.C.R.P. Società Cremasca Reti e Patrimonio S.p.A. per il 65% e Cremasca Servizi S.r.l. per il 35%. I soci di LGH sono, dunque, imprese interamente partecipate, direttamente o indirettamente, da Enti Locali, i quali, attraverso di esse, possiedono l'intero capitale di LGH, che a sua volta, quindi, è un'impresa a totale partecipazione pubblica.

Nel 2014 il gruppo LGH ha realizzato un fatturato pari a circa 608 milioni di Euro circa.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione di concentrazione notificata (di seguito, l'"Operazione") consiste nell'acquisizione del 51% del capitale sociale di LGH da parte di A2A, a fronte della corresponsione di un prezzo in parte per cassa e in parte mediante assegnazione di azioni di A2A ai soci di LGH (di seguito, la "Cessione Azionaria"). Ad esito della Cessione Azionaria il capitale sociale di LGH sarà così suddiviso: A2A possiederà il 51%, AEM Cremona e COGEME possiederanno ciascuna il 15%, ASM deterrà l'8%, ASTEM il 6% e SCS il 4%.

4. Ad esito della Cessione Azionaria LGH sarà controllata da A2A, la quale normalmente disporrà della maggioranza delle azioni con diritti di voto in assemblea e potrà da sola influenzare le decisioni assembleari, tranne in alcuni casi per i quali è richiesta una maggioranza qualificata, che, tuttavia, non riguardano decisioni strategiche della società².

5. è, inoltre, previsto un sistema di *governance* dell'impresa acquisita che garantisce la preminenza di A2A su LGH. Il contratto di Cessione Azionaria prevede, infatti, che A2A nomini 7 amministratori su 13 e l'Amministratore Delegato, nonché la maggioranza dei membri effettivi del Collegio Sindacale, mentre LGH nomini gli altri 6 amministratori e il Presidente del Consiglio di Amministrazione.

Il Consiglio di Amministrazione decide normalmente a maggioranza semplice e solo su alcune materie e, peraltro, solo in occorrenze eccezionali a maggioranza qualificata (9 amministratori)³. Inoltre, in tali casi, se anche non si riuscisse a raggiungere la maggioranza qualificata, è prevista una procedura di conciliazione. Se anche tale procedura non conducesse al superamento dello stallo decisionale, in seconda convocazione le delibere sarebbero comunque approvate a maggioranza semplice, ovvero, anche con i soli voti dei consiglieri di riferimento di A2A⁴.

² Si tratta dei casi di approvazione di aumenti del capitale sociale con esclusione del diritto di opzione, di operazioni di fusione o scissione, di modifiche dell'oggetto sociale, dei quorum costitutivi e deliberativi dell'Assemblea, del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale, e di messa in liquidazione della società, nonché di emissione di strumenti finanziari che diluiscono la partecipazione detenuta dai soci minoritari. Tali decisioni ineriscono agli elementi costitutivi dell'impresa e la previsione della maggioranza qualificata ha lo scopo di tutelare i diritti degli azionisti di minoranza. Sul punto cfr. la Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2008/C 95/01), par. 66.

³ In particolare, oltre ad esser richiesta per le operazioni con parti correlate, le operazioni straordinarie e i contenziosi di valore superiore a soglie di valore significativo, per le modifiche dei principi contabili applicati e per la liquidazione di LGH o di società da questa controllate, la maggioranza qualificata è richiesta anche su modifiche significative dei piani industriali e dei *budget* annuali, ma solo quando le variazioni sono tali da stravolgerne il risultato complessivo, ovvero qualora esse comportino uno scostamento dell'Ebitda complessivo o degli investimenti complessivi particolarmente elevato del valore cumulato risultante dal documento approvato nel periodo di riferimento o dal *budget* o *business plan* precedente, quindi superiore ad un valore significativo e di rara verifica.

⁴ In tale circostanza, A2A sarebbe poi obbligata a presentare un'offerta di acquisto delle partecipazioni dei soci minoritari a condizioni di mercato.

6. Non è rinvenibile nel contratto di Cessione Azionaria o nel nuovo statuto di LGH alcuna clausola che vincoli i membri del CdA all'impegno di preventiva consultazione ai fini del voto. E più in generale, non sono previsti poteri di veto, da esercitarsi singolarmente o congiuntamente, da parte degli amministratori di minoranza su materie strategiche, né meccanismi che condizionano l'agire del Consiglio di Amministrazione⁵.

7. Infine, la stabilità del controllo di A2A su LGH è garantita dal fatto che le Parti prevedono che la *partnership* in futuro evolva verso un'aggregazione di grado maggiore, che vede la seconda impresa fondersi per incorporazione nella prima⁶.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

8. L'Operazione consiste nell'acquisizione del controllo esclusivo di una impresa da parte di un'altra e, pertanto, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE n. 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 495 milioni di euro e quello dell'impresa di cui è prevista l'acquisizione è superiore a 50 milioni di euro.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

IV.1. I mercati interessati

9. In ragione del vasto perimetro di operatività delle imprese interessate, l'Operazione in esame riguarda i mercati della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica, delle gare per l'attribuzione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua, della trasmissione e dispacciamento di energia elettrica su rete nazionale, dei servizi di dispacciamento, della distribuzione di energia elettrica, della vendita al dettaglio di energia elettrica, del

⁵ D'altro canto, non conferisce un potere decisionale autonomo o di veto agli amministratori di minoranza, tale da poter configurare un controllo congiunto, la previsione che stabilisce che le Parti predispongano congiuntamente il primo *budget* annuale e il primo piano industriale. Infatti, tali documenti, che, peraltro, hanno una durata tale da non incidere a lungo sulle politiche dell'impresa acquisita nel lungo termine, fuori di casi eccezionali menzionati supra, potranno comunque essere modificati a maggioranza semplice, quindi anche con i soli voti dei consiglieri di maggioranza. Infine, neanche il c.d. Comitato Territorio, organo interno a LGH, composto da cinque membri, di cui tre scelti dai soci di minoranza dell'impresa acquisita e due da A2A, può influenzare le decisioni del Consiglio di Amministrazione, in ragione della sua natura non vincolante rispetto alla definizione degli indirizzi, degli orientamenti e delle strategie dell'impresa da parte del CdA, dell'Amministratore Delegato e del Presidente del CdA.

⁶ Le Parti hanno previsto che, nel caso in cui non si raggiunga un accordo sulla fusione, esse si impegnano a valutare il rinnovo delle pattuizioni previste nel contratto e la prosecuzione della *partnership* nei termini attuali. Allo scadere dei successivi tre anni dal rinnovo le società si impegnano a valutare nuovamente l'ipotesi di una fusione di LGH in A2A. Se non si dovesse addivenire al rinnovo di tali pattuizioni, il contratto prevede che A2A invii un'offerta di acquisto del restante 49% delle azioni di LGH in possesso dei soci di minoranza. In caso di mancato invio dell'offerta da parte di A2A o di mancato acquisto effettivo delle azioni al prezzo determinato da un esperto terzo ed indipendente, i soci di minoranza avranno il diritto di riacquistare, ma solo congiuntamente, le azioni cedute ad A2A. Se i soci di minoranza decidessero di non esercitare il diritto di acquisto, le pattuizioni cesseranno automaticamente e le due imprese, salvo il caso in cui la partecipazione dei soci di minoranza sia inferiore al 20% del capitale sociale, si impegnano a stipulare nuove pattuizioni che prevedano la modifica della governance societaria di LGH, tale da escludere che quest'ultima rimanga soggetta al controllo esclusivo di A2A. La possibilità che A2A possa perdere il proprio ruolo di preminenza su LGH non mette in discussione la stabilità del controllo ora acquisito su LGH. L'ultimo scenario descritto, infatti, integra un'ipotesi meramente eventuale e la cui verifica potrebbe, in ogni caso, realizzarsi solo nell'arco di un lungo orizzonte temporale.

teleriscaldamento, dell'approvvigionamento all'ingrosso del gas naturale, della distribuzione del gas naturale, delle gare per l'affidamento delle concessioni di distribuzione di gas naturale, della vendita al dettaglio del gas naturale, nonché diversi mercati appartenenti alla filiera della gestione dei rifiuti, nonché, infine, altri mercati che insistono in settori diversi da quello energetico e ambientale e su cui le parti operano con posizioni marginali.

Di seguito, ai fini della successiva valutazione degli effetti concorrenziali dell'operazione, vengono esaminati i soli mercati nei quali risulta attiva l'impresa acquisita⁷.

i) Il settore dell'energia elettrica

10. Nel settore dell'energia elettrica i mercati rilevanti ai fini della valutazione dell'Operazione sono quelli: *i)* della produzione e vendita di energia elettrica all'ingrosso; *ii)* della distribuzione di energia elettrica; *iii)* della vendita al dettaglio di energia elettrica, rispettivamente, ai clienti non domestici allacciati in alta e media tensione, ai clienti non domestici allacciati in bassa tensione e ai clienti domestici in bassa tensione.

a) La produzione e l'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica

11. Il mercato della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica ha una dimensione sovra-regionale, coincidente con le macro-zone Nord, Sud, Sicilia e Sardegna, in ragione sia dei vincoli di trasmissione, sia delle differenze nella struttura dell'offerta, che si trasformano in differenze stabili nei prezzi di vendita dell'energia elettrica⁸.

12. Le Parti sono entrambe attive nella macro-zona Nord con quote scarsamente rilevanti: A2A possiede il [10-15%]^{*} della capacità installata e il [5-15%] delle vendite, mentre LGH possiede meno del [0-5%] del mercato, sia che si considerino la capacità installata sia che si misurino le vendite effettuate dall'impresa.

Le Parti sono, altresì, attive nella macro-zona Sicilia, dove LGH produce energia elettrica da biogas tramite due impianti situati ad Augusta e a Ragusa, e A2A è attiva con l'impianto di San Filippo del Mela. Tutti gli impianti localizzati nella macro-zona Sicilia, che possiedono una potenza superiore a 50 MW, sino al completamento del collegamento "Sorgente-Rizziconi" operano in regime di essenzialità, ovvero in regime amministrato. Anche in seguito alla scomparsa dei vincoli di essenzialità, la produzione sul totale della macro-zona Sicilia risulterà scarsamente rilevante. Pertanto, l'Operazione non condurrà ad alcuna rilevante modifica della struttura di mercato.

b) L'attività di distribuzione di energia elettrica

13. L'attività di distribuzione dell'energia elettrica attraverso reti locali costituisce un'attività separata da quella di trasmissione attraverso la rete nazionale e rappresenta, quindi, un mercato

⁷ Pertanto, non vengono di seguito analizzati i mercati della trasmissione e dispacciamento di energia elettrica su rete nazionale e dei servizi di dispacciamento, dove LGH non risulta attiva.

⁸ Cfr. provv. n. 25798 del 22 dicembre 2015, nel caso C12018 - A2A TRADING/RAMO DI AZIENDA DI SORGENIA POWER, in Boll. n. 49/2015.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

distinto da quest'ultima⁹. Le reti di distribuzione locale sono gestite in regime di concessione esclusiva dal distributore.

14. Dal punto di vista geografico, ciascuna rete di distribuzione locale costituisce un mercato rilevante distinto, in quanto i singoli punti di prelievo dell'energia sono connessi solo a una rete di distribuzione, la cui estensione è determinata dall'ambito di applicazione della concessione che ne attribuisce il monopolio legale¹⁰. In questo mercato LGH è concessionaria del servizio di distribuzione nel Comune di Cremona; A2A è, invece, titolare della concessione di tale servizio in 48 Comuni in Lombardia. Poiché l'Operazione comporta semplicemente la sostituzione di un operatore con un altro, non si determina alcuna modifica della struttura del mercato interessato.

c) L'attività di vendita di energia elettrica al dettaglio

15. Con riguardo alla vendita di energia elettrica al dettaglio è pacifica, a livello nazionale ed europeo, la definizione di distinti mercati del prodotto in base alla tipologia di clientela finale servita e, quindi, tra: *a)* attività di vendita a clienti connessi in alta e media tensione, di dimensione nazionale¹¹; *b)* attività di vendita a clienti non domestici connessi in bassa tensione; *c)* attività di vendita a clienti domestici. La prassi decisionale dell'Autorità non distingue, invece, tra clienti in regime di maggior tutela o salvaguardia o sul "mercato libero"¹².

16. L'Operazione interessa quindi i seguenti mercati della vendita al dettaglio, in cui sono attive entrambe le Parti:

- il mercato nazionale della vendita di energia elettrica ai clienti connessi in alta e media tensione, dove esse detengono una quota congiunta, calcolata in termini di volumi di energia elettrica venduta, inferiore al [0-5%]; in virtù della ridotta presenza delle Parti su tale mercato, l'operazione non appare suscettibile di alterare la concorrenza;
- il mercato locale della vendita di energia elettrica ai clienti non domestici allacciati in bassa tensione¹³, in cui le Parti detengono, in termini di GWh venduti, una quota congiunta a livello Regionale pari al [10-15%] e, a livello provinciale, nella Provincia di Cremona, del [5-10%]; nella Provincia di Pavia, del [5-10%]; nella Provincia di Lodi, del [5-10%]; nella Provincia di Brescia, del [45-50%]; nella Provincia di Milano, del [35-40%]; nella Provincia di Bergamo, del [5-10%]¹⁴;

⁹ L'attività di distribuzione è definita, ai sensi del d.lgs. n. 79/1999, come "il trasporto e la trasformazione di energia elettrica su reti di distribuzione a media e bassa tensione per le consegne ai clienti finali".

¹⁰ Cfr. provv. n. 23932, del 28 settembre 2012, nel caso C11744 – Hera/Acegas-Aps Holding, in Boll. n. 39/12.

¹¹ La dimensione geografica nazionale viene stabilita in virtù della maggiore mobilità della domanda e della minor incidenza dei costi di ricerca e di cambiamento dei fornitori rispetto ai costi di *switching* normalmente sostenuti dai clienti di minori dimensioni connessi in rete a bassa tensione.

¹² Cfr. provv. n. 25550 del 15 luglio 2015, nel caso C11990 – SEL – Società Elettrica Altoatesina/Azienda Energetica, in Boll. n. 26/15.

¹³ Secondo costante orientamento dell'Autorità, il mercato della vendita di energia elettrica a clienti non domestici allacciati in bassa tensione è considerato di dimensione provinciale, benché prospetticamente esso potrà essere considerato più ampio, in considerazione della progressiva diffusione del mercato libero.

¹⁴ Elaborazione fornita dalle Parti su dati Relazione Annuale AEEGSI e su dati Terna.

- il mercato locale della vendita di energia elettrica ai clienti domestici¹⁵ dove le Parti detengono, in termini di GWh venduti, una quota congiunta, a livello Regionale, del [10-15%] e, a livello provinciale, nella Provincia di Cremona del [5-10%]; nella Provincia del Pavia del [0-5%]; nella Provincia di Lodi del [0-5%]; nella Provincia di Brescia del [20-25%].

17. Con riguardo ad entrambi i mercati locali, emerge come l'Operazione produca modesti incrementi delle quote di mercato detenute *pre-merger* dalle Parti in ciascun ambito provinciale. Inoltre, le quote detenute congiuntamente dalle Parti *post-merger* non superano mai, anche nei pochi mercati di maggiore presenza, il 50%. Infine, si osserva la presenza su tali mercati di concorrenti qualificati, quali ENI S.p.A., Edison S.p.A., Enel S.p.A., Green Network S.p.A. e Engie (prima GDF Suez). Alla luce di tali considerazioni, si ritiene che l'Operazione non appare suscettibile di alterarne strutturalmente le condizioni concorrenziali.

ii) Le gare per l'attribuzione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua

18. Per quanto riguarda il mercato delle gare per l'aggiudicazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua ad uso idroelettrico, per costante orientamento dell'Autorità, confermato anche dal Giudice amministrativo¹⁶, è possibile individuare mercati coincidenti con ciascuna delle concessioni oggetto di gara.

19. Secondo quanto dichiarato dalle Parti, A2A e LGH in Lombardia risultano titolari, rispettivamente, di otto e di tre concessioni di grande derivazione d'acqua a scopo idroelettrico su un totale di oltre ottanta concessioni. Delle concessioni di cui è titolare A2A sei sono scadute, mentre di quelle di cui è titolare LGH ne sono scadute due, per un totale complessivo pari, quindi, a otto concessioni.

20. Oltre alle indicate concessioni di cui sono titolari le Parti, risultano scadute almeno altre dodici concessioni, di cui sono titolari altri e qualificati operatori come, ad esempio, Edison S.p.A. e Italgas S.p.A.

Per completezza, si rileva, altresì, che sulla base della disciplina attualmente vigente¹⁷, nei prossimi cinque anni dovranno essere oggetto di gara anche le concessioni che andranno a scadenza nei prossimi dieci anni. In Lombardia risultano esistere almeno sette concessioni con scadenza entro i prossimi dieci anni, di cui sono titolari, oltre ad A2A (per una concessione), altri operatori qualificati.

Si rappresenta, infine, che tra i titolari delle restanti concessioni in scadenza dopo il 2026, è presente, con un numero rilevante di concessioni, Enel S.p.A..

21. Sulla base delle informazioni disponibili, l'Operazione non sembra suscettibile di determinare la creazione di una posizione dominante tale da ridurre in misura significativa la concorrenza nei

¹⁵ Secondo il costante orientamento dell'Autorità, il mercato della vendita di energia elettrica ai clienti domestici è considerato di dimensione provinciale, benché prospetticamente esso potrà essere considerato più ampio, in considerazione della progressiva diffusione del mercato libero.

¹⁶ Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 334 del 26 gennaio 2015.

¹⁷ In merito, infatti, l'art. 12, comma 1, del d. lgs. n. 79/1999 prevede che l'attribuzione delle concessioni idroelettriche da parte delle Regioni debba avvenire tramite procedure di gara a evidenza pubblica da realizzarsi cinque anni prima della loro scadenza, nel rispetto, tra l'altro, dei principi fondamentali di concorrenza e "di non discriminazione e assenza di conflitto di interessi". L'aggiudicazione della gara deve avvenire tenuto conto, prevalentemente, dell'offerta economica presentata per l'acquisizione del diritto d'uso della risorsa idrica e dell'aumento dell'energia prodotta o potenza installata. La durata della concessione è fissata per un periodo da venti anni fino ad un massimo di trenta anni.

mercati coincidenti con ciascuna delle predette nove gare per l'assegnazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua a uso idroelettrico di cui sono, cumulativamente, titolari A2A e LGH. Tale conclusione poggia, in particolare, sul numero delle concessioni che, entro i prossimi cinque anni, dovranno essere oggetto di procedura di gara per la loro assegnazione, sulla pressione concorrenziale che, ai fini della loro aggiudicazione, potrà essere esercitata, anzitutto, dagli altri qualificati operatori nazionali già attivi nel territorio lombardo, nonché sul numero complessivo delle concessioni attualmente in essere nella Regione Lombardia.

iii) I servizi di teleriscaldamento

22. Il mercato locale del servizio di teleriscaldamento comprende le attività di produzione, distribuzione e vendita del calore per il riscaldamento degli ambienti e per la produzione di acqua calda mediante sistemi di teleriscaldamento.

23. Dal punto di vista geografico l'estensione del mercato è locale e coincidente con il bacino di utenza tecnicamente ed economicamente servibile dagli impianti di produzione di calore connessi ad una rete di teleriscaldamento. A2A opera reti di teleriscaldamento nelle città di Milano, Brescia, Bergamo e Cassano, mentre la società *target* opera a Crema, Cremona, Lodi e Rho. Le reti di teleriscaldamento delle Parti sono site a distanze tali da poter essere considerate come appartenenti a mercati rilevanti diversi, e conseguentemente l'operazione non appare suscettibile di alterare le condizioni concorrenziali in detto mercato

iv) Altri mercati

24. Le Parti risultano attive, altresì, marginalmente nei mercati:

- i) della gestione degli impianti di illuminazione pubblica;
- ii) della gestione del calore;
- iii) delle telecomunicazioni e dell'ICT.

25. Il servizio di gestione degli impianti di illuminazione pubblica comprende la progettazione, la realizzazione di nuovi impianti, la manutenzione ordinaria e straordinaria degli stessi, la messa a norma di impianti esistenti e l'organizzazione di un servizio di *call center* per segnalazione guasti e pronto intervento. Tale mercato ha le caratteristiche di un monopolio naturale, nel quale opera una sola impresa, aggiudicataria del servizio ad esito di una procedura ad evidenza pubblica ovvero affidataria dello stesso in via diretta. La dimensione del mercato è locale, coincidente con il perimetro geografico dell'affidamento¹⁸.

26. Nel caso di specie, le Parti operano su mercati locali distinti, infatti, LGH è attiva solo nella città di Cremona in qualità di società appaltatrice del servizio di illuminazione pubblica in favore del socio AEM Cremona. Pertanto, l'operazione non condurrà ad alcuna modifica di rilievo della struttura del mercato.

27. Il mercato della gestione del calore comprende le attività di gestione degli impianti termici – compresa la fornitura di prodotti combustibili per il riscaldamento – l'esercizio delle tradizionali attività di conduzione, manutenzione e riqualificazione degli impianti (c.d. attività complementari), fino alla loro costruzione, ristrutturazione e riqualificazione (servizi di ingegneria). Tale mercato ha dimensione geografica nazionale, in ragione delle specifiche

¹⁸ Cfr. provv. n. 23932 del 28 settembre 2012, C11744 – Hera/Acegas-Aps Holding, cit.

caratteristiche della domanda e dell'offerta, nonché dell'assenza di vincoli normativi che limitino l'esercizio di tale attività ad un ambito locale. Le Parti sono limitatamente attive in tale mercato e, dato il perimetro nazionale dello stesso, l'Operazione non condurrà ad alcuna modifica di rilievo della struttura del mercato.

28. Le Parti, infine, sono attive (A2A tramite la società Selene S.p.A., e LGH mediante la controllata Linea Com S.r.l) nei settori delle telecomunicazioni e dell'Information *and Communication Technology* (ICT), i cui mercati sono di dimensione nazionale. In ragione del fatto che dette attività, sia al dettaglio che all'ingrosso, sono svolte dalle parti per lo più a fini di autoconsumo e in misura limitata su mercati in cui sono presenti numerosi e qualificati concorrenti, l'Operazione non condurrà ad alcuna modifica di rilievo della struttura di detti mercati.

v) Il settore del gas naturale

29. Nel settore del gas naturale i mercati rilevanti ai fini della valutazione dell'Operazione sono quelli: *i*) dell'approvvigionamento all'ingrosso del gas naturale, *ii*) della gestione del servizio di distribuzione di gas naturale, *iii*) della vendita al dettaglio di gas naturale, rispettivamente, alle imprese di generazione di energia elettrica, ai clienti finali di medio grandi dimensioni e ai clienti finali di piccola dimensione, e *iv*) delle gare d'Ambito per l'affidamento dei servizi di distribuzione del gas naturale.

a) L'approvvigionamento del gas naturale

30. Il mercato dell'approvvigionamento all'ingrosso del gas naturale¹⁹ deve ritenersi di dimensione nazionale, in ragione del limitato scambio di gas con i paesi limitrofi. In tale mercato le Parti detengono una quota congiunta del [5-10%]. Pertanto, l'Operazione non condurrà ad alcuna rilevante modifica della struttura del mercato.

b) L'attività di distribuzione del gas naturale

31. Il servizio di distribuzione di gas naturale²⁰ svolto per legge in regime di monopolio legale sulla base di una concessione, ha dimensione corrispondente con il territorio della concessione stessa.

32. In tale mercato, le Parti servono complessivamente 349 Comuni italiani (prevalentemente in Lombardia, in Veneto e in Emilia-Romagna) di cui 250 sono serviti da A2A e 99 da LGH. L'Operazione, pertanto, comporta semplicemente la sostituzione di un operatore con un altro e non determina alcuna modifica della struttura del mercato interessato.

¹⁹ L'attività di approvvigionamento di gas per la copertura del fabbisogno nazionale è svolta da operatori - cd. *midstreamer* o *shipper* - che acquistano il gas da fornitori esteri o produttori nazionali, per poi rivenderlo, all'ingrosso o al dettaglio, sul territorio nazionale ovvero destinarlo all'autoconsumo. Poiché i punti di riconsegna del gas sono di norma localizzati in prossimità dei siti di produzione, i *midstreamer* si occupano, di regola, anche del trasporto del gas fino ai punti di entrata della rete nazionale di trasporto.

²⁰ L'attività in esame è definita dall'art. 2, comma 1, lett. n), Decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, ("Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144", pubblicato in G.U.R.I. del 20 giugno 2000, n. 142.) come "il trasporto di gas naturale attraverso reti di gasdotti locali per la consegna ai clienti", è riconosciuta quale servizio pubblico, affidato in concessione per un periodo non superiore a dodici anni. Ai sensi dell'art. 19 del medesimo decreto, tale attività deve essere svolta in regime di separazione societaria rispetto a tutte le altre attività del settore del gas, tra cui anche l'attività di vendita; essa, inoltre, è soggetta a regolazione delle condizioni e tariffe di accesso da parte dell'AEEGSI.

c) La vendita al dettaglio del gas naturale

33. Il mercato della vendita al dettaglio di gas naturale consiste nella fornitura e nella consegna di gas ai clienti finali allacciati alle reti di distribuzione o alla rete di trasporto del gas. L'attività di vendita avviene in un contesto di libero mercato; pertanto, tutti i clienti finali possono scegliere liberamente il proprio fornitore. Sono definibili distinti mercati del prodotto, a seconda delle caratteristiche della domanda servita, ovvero se questa è rappresentata da clienti termoelettrici (con consumi superiori ai 200.000 mc/anno), da clienti industriali e commerciali medio-grandi (anch'essi con consumi superiori ai 200.000 mc/anno) o da clienti piccoli (con consumi inferiori ai 200.000 mc/anno)²¹.

c.1) La vendita di gas naturale a clienti industriali e commerciali con consumi superiori ai 200.000 mc/anno

34. Il mercato della vendita di gas ai clienti finali di medio grandi dimensioni ha dimensione nazionale, in ragione del livello dei consumi di gas delle imprese, dal lato della domanda, e delle dinamiche competitive osservate dal lato dell'offerta²². In tale mercato le Parti sono entrambe presenti, ma con una quota aggregata del tutto marginale pari a circa il [0-5%]. L'Operazione, dunque, non porterà ad alcuna modifica di rilievo della struttura del mercato.

c.2) La vendita di gas naturale a clienti con consumi inferiori ai 200.000 mc/anno

35. Nella prassi dell'Autorità il mercato della vendita di gas naturale a clienti a basso consumo è stato definito di dimensione locale, benché prospetticamente esso potrà essere considerato più ampio, in considerazione della progressiva diffusione del mercato libero.

36. Nel caso di specie, le Parti detengono a livello regionale, in Lombardia, una quota congiunta del [30-35%], in termini di PDR serviti, cui tuttavia corrisponde una quota più ridotta e pari al [20-25%] in termini di mc venduti.

Con attenzione agli ambiti provinciali, si osserva che le Parti sono entrambe presenti in tutte le Province lombarde, con le seguenti quote in termini di PDR serviti: nella Provincia di Varese A2A possiede il [5-10%] e LGH detiene il [0-5%], pertanto le Parti possiederanno una quota aggregata *post-merger* del [5-10%]; nella Provincia di Milano A2A possiede il [45-50%] e LGH il [0-5%], pertanto le Parti possiederanno una quota aggregata *post-merger* del [45-50%]; nella Provincia di Como A2A possiede il [30-35%] e LGH il [0-5%], pertanto le Parti possiederanno una quota aggregata *post-merger* del [30-35%]; nella Provincia di Monza-Brianza A2A possiede il [10-15%] e LGH il [0-5%], con una quota aggregata *post-merger* del [10-15%]; nella Provincia di Pavia A2A possiede il [0-5%] e LGH il [20-25%], con una quota aggregata del [20-25%]; nella Provincia di Bergamo A2A possiede il [25-30%] e LGH il [0-5%], con una quota aggregata del [25-30%]; nella Provincia di Brescia A2A possiede il [30-35%] e LGH il [5-10%], con una quota aggregata del [40-45%]; nella Provincia di Cremona A2A possiede il [0-5%] e LGH il [50-55%], con una quota aggregata del [50-55%]; nella Provincia di Lodi A2A possiede il [0-5%] e LGH possiede il [20-25%], con una quota aggregata del [20-25%]; nella Provincia di Sondrio A2A possiede il [0-5%] e LGH il [0-5%], con una quota aggregata del [0-5%]; nella Provincia di Lecco

²¹ Il mercato della vendita ai clienti termoelettrici non verrà analizzato, in quanto l'impresa acquisita non ha ivi realizzato alcuna vendita.

²² Cfr. provv. n. 25550 del 15 luglio 2015, nel caso C11990 – SEL – Società Elettrica Altoatesina/Azienda Energetica, cit.

A2A possiede il [0-5%] e LGH il [0-5%], con una quota aggregata del [0-5%]; infine, nella Provincia di Mantova A2A possiede il [0-5%] e LGH il [0-5%], con una quota aggregata del [0-5%].

37. Gli incrementi imputabili all'Operazione sono, quindi, di norma inferiori al 5%, e determinano quote aggregate *post merger* inferiori al 50%, con due sole eccezioni. Si tratta in particolare della Provincia di Cremona, dove, sebbene l'entità risultante dall'Operazione detenga una quota *post-merger* che supera il 50%, tuttavia l'effetto specifico dell'Operazione è molto ridotto, in quanto consiste in un incremento della quota di solo il [0-5%]. Diversamente, nel caso della Provincia di Brescia, benché la quota *post merger* derivi da un incremento superiore al 5%, pari al [5-10%], essa risulta comunque inferiore al 50% in termini di PDR serviti.

38. Complessivamente quindi, in considerazione della circostanza per cui le quote *post merger* a livello provinciale risultano nella maggior parte dei casi ampiamente inferiori al 50%; del fatto che gli incrementi delle quote delle Parti derivanti dall'Operazione appaiono modesti in termini di PDR serviti; della circostanza che, in termini di gas venduto, le quote delle Parti a livello regionale risultano comunque sensibilmente inferiori rispetto a quelle detenute in termini di PDR; del fatto che non esistono nel caso di specie specifiche barriere all'accesso al mercato, di carattere tecnico o commerciale²³; e, infine, del fatto che a livello regionale sono comunque attivi i principali operatori nazionali, che possono rappresentare, quindi, un vincolo concorrenziale efficace, l'Operazione non appare suscettibile di costituire una posizione dominante restrittiva della concorrenza nei mercati considerati.

d) Le gare d'Ambito per l'affidamento dei servizi di distribuzione del gas naturale

39. Il servizio di distribuzione di gas naturale, è svolto, per legge, in regime di monopolio legale sulla base di una concessione. Pertanto, l'unica forma di concorrenza possibile è quella relativa alla partecipazione alle gare d'Ambito per l'affidamento delle concessioni venute a scadenza (cd. concorrenza per il mercato). Di conseguenza, il relativo mercato rilevante dovrà ritenersi, in linea di massima, coincidente con ciascuna delle gare d'Ambito che, potenzialmente, potranno caratterizzarsi per vincoli competitivi tra loro diversi.

40. Gli effetti dell'Operazione in tale settore sono misurati in relazione ai mercati (futuri) delle gare d'Ambito, avendo riguardo all'incidenza della stessa sul grado di concorrenza attesa in ciascuna gara interessata²⁴. In estrema sintesi, tale valutazione discende in primo luogo dalla attuale configurazione delle gestioni esistenti, posto il notevole vantaggio associato, in sede di gara, alla qualifica di gestore uscente prevalente²⁵. In secondo luogo, si deve tener presente il

²³ Ad esempio barriere linguistiche che valgano a differenziare il prodotto o innalzare i costi di commercializzazione, cfr. C11990, SEL/AE.

²⁴ Cfr. provv. n. 24320 del 17 aprile 2013, nel caso C11878 - ITALGAS - ACEGAS-APS/ISONTINA RETI GAS e provv. n. 25550 del 15 luglio 2015, caso C11990 - SEL- SOCIETÀ ELETTRICA ALTOATESINA/AZIENDA ENERGETICA.

²⁵ Dalle istruttorie condotte di recente dall'Autorità su tali mercati (cfr. da ultimo il citato provv. n. 25550, nel caso C11990) è emerso con chiarezza che la grande maggioranza degli operatori considera l'essere presenti in un Atem un vantaggio capace di condizionare le strategie delle imprese nella partecipazione alle gare sia in positivo (inducendole a concentrarsi sulle gare d'Atem nei quali esse 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). L'importanza della presenza, e della consistenza di tale presenza, nell'Atem, è legata al fatto che essa genera una barriera finanziaria rappresentata dall'obbligo, per il vincitore della gara, di rimborsare il cd. VIR (valore residuo degli

grado di probabilità che altri operatori, anche attualmente non presenti nell'Atem, partecipino alla gara. I principali *driver* che condizionano tale interesse sono: il grado di contendibilità percepita per l'Atem (in prima approssimazione dipendente dalla quota sul totale dei PDR dell'Atem detenuta dal principale gestore uscente), nonché alcune caratteristiche dell'ipotetico concorrente, quali la sua eventuale presenza nell'area geografica circostante o – più in generale – la sua dimensione (capacità finanziaria), che conferisce un ruolo importante alle ipotesi sul comportamento dei due principali player nazionali (Italgas S.p.A. e 2i Rete Gas S.p.A.), nonché, su scala macro-regionale, delle grandi *multiutility* (Hera S.p.A., Iren S.p.A. e la stessa A2A).

d.1) La posizione delle parti negli Atem interessati

41. A2A ed LGH svolgono il servizio in 349 comuni (A2A in 250 e LGH in 99), dislocati in 43 Atem. La sovrapposizione tra le attività delle Parti, dalla quale dipende la possibilità che l'operazione modifichi la struttura dei gestori uscenti degli Atem e dunque influenzi la futura gara d'ambito, riguarda però solo sei Atem: Bergamo 5, Brescia 3 e 4, Cremona 2 e 3 e Lodi 1. Tra questi, gli Atem Cremona 2 e Cremona 3 vanno considerati ai presenti fini congiuntamente, atteso che per tali Atem la stazione appaltante (la Provincia di Cremona) ha indetto un'unica procedura di selezione, già bandita a fine 2015 ancorché non ancora esperita²⁶. Per questi sei Atem (con cinque gare), nella tabella seguente si riporta la presenza delle Parti in termini di numero di Comuni serviti, nonché di PDR serviti.

Tab. 1 Quote di A2A e LGH negli Atem con attuale presenza di entrambe

Atem	Numero Comuni detenuti nell'Atem		Quota su totale in PDR	
	A2A	LGH	A2A	LGH
Bergamo 5	[omissis]	[omissis]	[5-10%]	[0-5%]
Brescia 3	[omissis]	[omissis]	[70-75%]	[10-15%]
Brescia 4	[omissis]	[omissis]	[5-10%]	[20-25%]
Cremona 2	[omissis]	[omissis]	[5-10%]	[45-50%]
Cremona 3	[omissis]	[omissis]	[0-5%]	[75-80%]
Cremona 2 e 3	[omissis]	[omissis]	[5-10%]	[60-65%]
Lodi 1	[omissis]	[omissis]	[10-15%]	[40-45%]

Fonte: elaborazioni su dati delle Parti e su dati dell'AEEGSI aggiornati al 31 dicembre 2014.

investimenti) ai gestori uscenti. Lo sforzo finanziario richiesto all'operatore vincitore della gara ovviamente si riduce all'aumentare dei PDR da questo serviti nell'Atem.

²⁶ La gara per i due Atem è stata indetta con un termine per la presentazione delle offerte (31 maggio 2016) già preventivamente sospeso all'interno del bando stesso in attesa del completamento della raccolta dei dati tecnici necessari per l'indizione della gara stessa. Allo stato non risulta ancora pubblicato un nuovo termine. Il bando è stato, altresì, oggetto di impugnazione davanti al Giudice amministrativo anche in relazione all'accorpamento dei due Atem. Anche l'esito di tale impugnazione, tuttavia, ad oggi non è ancora noto.

42. Dalla tabella emerge che la sovrapposizione è senz'altro irrilevante per gli Atem di Bergamo 5 e Brescia 4. A Lodi 1, inoltre, LGH ha una presenza importante, ancorché limitata al solo Comune capoluogo²⁷, ma l'incremento di concessioni comunali apportato da A2A è limitato e, soprattutto, nell'Atem esiste solo un altro gestore uscente, 2i Rete Gas S.p.A., che ha quindi una posizione più o meno analoga a quella delle parti *post-merger*. Per quanto riguarda il complesso dei due Atem di Cremona 2 e 3 LGH ha una posizione di notevole forza, alla quale l'aggiunta apportata da A2A in termini di PDR, pur non irrilevante, rimane contenuta (pari al [5-10%]). Va, inoltre, considerato che nell'insieme dei due Ambiti sono presenti altri due operatori (2i Rete Gas S.p.A. e GEI S.p.A.) i quali hanno una presenza più importante di quella di A2A e, dunque, un presumibile maggior interesse di quello che potrebbe aver avuto la stessa A2A a partecipare alla gara d'Atem²⁸. Per questi due Atem e per gli altri fin qui esaminati, pertanto, l'Operazione non appare suscettibile di influenzare in maniera significativa le condizioni concorrenziali della futura gara d'ambito.

43. Più complessa appare, invece, la situazione dell'Atem Brescia 3, rappresentata in maggior dettaglio nella seguente tabella. Si ricorda che, secondo l'attuale cronoprogramma previsto dalla Legge, la gara per l'Atem Brescia 3 dovrebbe svolgersi entro la fine del 2017²⁹.

Tab. 2 Attuale distribuzione delle concessioni nei comuni dell'Atem Brescia 3

Distributori dei comuni dell'Atem Brescia 3	% PDR
A2A RETI GAS S.p.A.	[70-75%]
LINEA DISTRIBUZIONE S.r.l. (LGH)	[10-15%]
SOCIETA' ITALIANA PER IL GAS P.A. - ITALGAS	[10-15%]
S.I.ME. S.p.A.	[0-5%]
2i Rete Gas S.p.A.	[0-5%]

Fonte: elaborazioni su dati AEEGSI

44. Brescia 3 è l'Atem che include la città capoluogo, la quale da sola copre il 44,5% dei PDR. Il Comune di Brescia, e quindi l'Atem che lo ricomprende, rappresenta un territorio d'elezione per l'attività di A2A, posto che il Comune di Brescia detiene il controllo (congiuntamente a quello di Milano) sulla società³⁰. A2A attualmente serve circa i tre quarti dei PDR dell'intero Atem, mentre

²⁷ Lodi è infatti la base di ASTEM, uno dei cinque soci attuali di LGH, (che, tuttavia, come descritto supra, non è socio di controllo).

²⁸ 2i detiene l'11,6% del CIN e il 18,1% dei PDR, GEI il 9,8% e l'8,8%. Al netto della scomparsa dell'ipotetico partecipante A2A, l'operazione non sembra in grado di modificare in maniera significativa gli incentivi degli altri operatori, specie dei due che, come si è detto, detengono una presenza più forte di quella della sola A2A.

²⁹ Secondo la tabella pubblicata al riguardo sul sito del MISE, per la gara dell'ATEM Brescia 3 in data 11 aprile 2017 scadono i termini al decorrere dei quali la regione deve diffidare la stazione appaltante, concedendo poi ulteriori sei mesi di tempo prima di esercitare il proprio potere sostitutivo. La scadenza ultima vera e propria per la stazione appaltante di Brescia 3 è dunque l'11 dicembre 2017.

³⁰ Va altresì ricordato che il Comune di Brescia, quale capoluogo di Provincia facente parte dell'Atem, riveste anche *ex lege*, ai sensi dell'art. 2 del D.M. 226/2011, il ruolo di stazione appaltante per l'Atem Brescia 3.

LGH è il secondo operatore ed è legata al territorio dell'Atem per motivazioni analoghe a quelle di A2A. L'Atem Brescia 3 include, infatti, il Comune di Rovato, secondo città dell'Atem per numero di PDR (con circa il 4% del totale) e sede di COGEME, società che, insieme ad AEM Cremona, esercita il controllo congiunto su LGH³¹. Nell'Atem Brescia 3 sono, inoltre, presenti, in misura minore ma non del tutto trascurabile, anche i due principali *player* nazionali, Società Italiana per il Gas S.p.A. – Italgas S.p.A. - e 2i Rete Gas S.p.A., nonché un operatore di dimensioni più ridotte, S.i.me. S.p.A.³²

d.2) I possibili effetti restrittivi dell'Operazione

45. Data la situazione esistente appena descritta, dalla quale emerge che la gara per l'Atem Brescia 3 appare già oggi caratterizzata da un gestore uscente prevalente (A2A) con un grande vantaggio competitivo sul mercato della gara stessa, l'Operazione appare suscettibile di costituire o rafforzare una posizione dominante attraverso:

1. l'aumento del numero di concessioni comunali detenute dall'incumbent/gestore uscente prevalente e, dunque, la riduzione del costo del finanziamento necessario per rimborsare, a seguito di un'eventuale aggiudicazione, i gestori uscenti, con l'effetto ulteriore di scoraggiare potenzialmente la partecipazione di soggetti terzi alla gara, i quali dovrebbero, per contro, sostenere un più significativo onere finanziario in caso di aggiudicazione³³;
2. l'eliminazione della possibilità per LGH di partecipare alla gara anche in ATI con operatori terzi.

46. In entrambi i casi, gli effetti attesi dell'Operazione sarebbero tanto maggiori quanto più ristretto è il panorama degli operatori potenzialmente interessati alla gara, che ad un'osservazione preliminare, limitata agli Atem confinanti con Brescia 3, sembrerebbero in prima approssimazione potersi identificare soprattutto con 2i Rete gas S.p.A. e Italgas S.p.A.³⁴.

47. Alla luce di tali considerazioni, l'Operazione in esame appare, dunque, suscettibile di costituire o rafforzare una posizione dominante in capo ad A2A sul mercato futuro della gara per la concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'Atem di Brescia 3, attraverso la riduzione dell'impegno finanziario richiesto per rimborsare, in caso di vincita, gli altri gestori presenti nell'Atem, rispetto allo sforzo economico che possibili altri partecipanti alla gara dovrebbero affrontare e/o attraverso l'eliminazione di un soggetto potenzialmente interessato a partecipare, da solo o in ATI, alla gara stessa.

³¹ Cfr. provv. n. 23794 del 2 agosto 2012, nel caso I740 - Comune di Casalmaggiore-Gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas, in Boll. 31/2012

³² Sime S.p.A. è un piccolo operatore che opera in qualche decina di piccoli comuni dispersi in ben 17 ambiti di Piemonte, Lombardia ed Emilia Romagna.

³³ Nell'Atem Brescia 3, includendo il Comune capoluogo, è un Atem relativamente grande, con circa 200.000 PDR a fronte di una media nazionale che supera di poco i 120.000, e richiede dunque investimenti più onerosi della media da parte di un nuovo entrante; l'effetto descritto potrebbe, pertanto, assumere un rilievo particolarmente importante.

³⁴ Da un'analisi degli Atem confinanti a quello di Brescia 3 non sembra, infatti, emergere una presenza attuale, nell'area, né di operatori locali particolarmente forti, né delle principali *multiutility* pluri-regionali (escluse, ovviamente, le Parti dell'Operazione). Come detto, risultano tuttavia presenti e con posizioni di rilievo in alcuni degli Atem confinanti i due principali *player* nazionali. Nell'Atem Brescia 5, infatti, Italgas S.p.A. è il principale gestore uscente (con il 45% dei PDR), e a Bergamo 6 prevale 2i Rete Gas S.p.A. (70% dei PDR).

vi) Il settore della gestione dei rifiuti

48. Ai sensi dell'art. 183, lettera *n*), del Decreto Legislativo n. 152/2006 (Testo Unico Ambientale, di seguito indicato come "TUA"), la gestione dei rifiuti comprende "*la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario*". La lettera *s*) di tale disposizione chiarisce, inoltre, che l'insieme di "*operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento*" individuano il "*trattamento*".

49. Dal punto di vista industriale, a monte della filiera dei rifiuti vi sono, quindi, le attività di raccolta dei rifiuti domestici ed extradomestici e di spazzamento delle strade e di trasporto di tali rifiuti ai centri di raccolta. Dai centri di raccolta i rifiuti indifferenziati vengono smistati direttamente ai termovalorizzatori in grado di ricevere rifiuti indifferenziati non pre-trattati (c.d. "tal quali") o ai centri di trattamento meccanico e biologico, dove vengono sottoposti a trattamenti di stabilizzazione, igienizzazione e compattazione prima di essere avviati agli inceneritori/termovalorizzatori o alla discarica. I rifiuti differenziati vengono, invece, inviati ai centri di selezione e trattamento, dove vengono separati per tipologia e qualità; la frazione umida è sottoposta a procedimenti di compostaggio e ceduta agli utilizzatori agricoli, mentre la frazione secca è immessa nei circuiti di recupero e riciclaggio gestiti dai consorzi di filiera appartenenti al Sistema CONAI. Gli scarti sono inviati alle discariche o agli inceneritori.

Ciascuna di queste fasi può costituire, in linea di principio, un distinto mercato rilevante del prodotto.

50. In particolare, occorre, distinguere il segmento di mercato relativo alla gestione dei rifiuti urbani (e assimilati³⁵) da quello relativo alla gestione dei rifiuti speciali, in considerazione del differente quadro regolatorio applicabile: il primo più stringente, perché caratterizzato dalla presenza di oneri di servizio pubblico e dal principio di prossimità³⁶, che impone che i rifiuti urbani siano trattati negli impianti più vicini al luogo di produzione, il secondo meno restrittivo, in quanto maggiormente aperto a logiche di mercato. Infine, per alcune fasi (specie quelle a monte della filiera) bisogna distinguere il segmento della gestione dei rifiuti speciali non pericolosi da quello della gestione dei rifiuti speciali pericolosi, in ragione della specifica disciplina ambientale applicabile e delle diverse tecnologie utilizzate per svolgere tale attività nell'uno e nell'altro caso.

a) La raccolta e il trasporto di rifiuti

51. Sulla base dei diversi regimi concorrenziali previsti dal d. lgs. n. 152/06 per i rifiuti urbani e assimilati e per i rifiuti speciali, è possibile individuare mercati rilevanti distinti per la raccolta e il trasporto di rifiuti solidi urbani e assimilati, da un lato, e rifiuti speciali dall'altro³⁷.

³⁵ I rifiuti assimilati sono rifiuti speciali che giuridicamente vengono equiparati ai rifiuti urbani e, pertanto, la loro gestione rientra nella privativa accordata dall'Ente Locale al soggetto affidatario del servizio di igiene urbana. Nel prosieguo della trattazione, pertanto, il riferimento ai rifiuti urbani va inteso nel senso di includere tra questi anche i rifiuti speciali assimilati.

³⁶ V. l'art. 182-bis del TUA.

³⁷ Cfr., p.es., provv. n. 23225 del 18 gennaio 2012, nel caso C11435 - Herambiente/Feronia, Boll. 3/2012 e provv. n. 22485 del 1 giugno 2011, nel caso C11063 - Linea Ambiente / Ecolavante, in Boll. n. 22/11.

a.1) La raccolta e il trasporto di rifiuti urbani

52. L'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani viene svolta a livello locale in regime di privativa dall'impresa aggiudicataria del servizio ad esito di una procedura ad evidenza pubblica ovvero affidataria dello stesso in via diretta, in presenza di specifici requisiti (*in house providing*).

53. Dal punto di vista geografico, il mercato della raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati – nonostante la domanda abbia carattere locale e il servizio sia organizzato su base comunale o d'Ambito³⁸, in passato è stato definito come avente dimensione nazionale³⁹. Infatti, atteso che l'unica occasione di confronto competitivo è data dalle procedure per l'affidamento in esclusiva del servizio all'interno dei singoli Comuni, le caratteristiche del settore, e in particolare il fatto che gli affidamenti sono in effetti molto numerosi – in quanto molto spesso tuttora riguardano singoli Comuni e non l'intero Ambito⁴⁰ - e caratterizzati da diversa frequenza nel tempo in ragione delle diverse scadenze degli affidamenti pregressi, inducono, almeno in prima battuta, a ritenere che le condizioni concorrenziali nel mercato possano riflettere in astratto i rapporti di forza esistenti tra tutte le imprese operanti nel settore.

54. Tuttavia, nel caso di specie la definizione dell'effettivo ambito competitivo per l'attività di raccolta dei rifiuti urbani dovrebbe tener conto di altri fattori caratteristici del settore. Innanzitutto, a livello nazionale, e in particolar modo nella Regione Lombardia, si registra il diffuso ricorso da parte degli Enti Locali all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani nella modalità *in-house providing*⁴¹. Ciò fa sì che una parte consistente del mercato sia necessariamente servita solo da operatori locali, partecipati e/o controllati dagli Enti affidanti e non sia, quindi, contendibile da operatori provenienti da altre zone del territorio nazionale. Inoltre, anche in relazione agli affidamenti concessi dagli Enti Locali con procedura ad evidenza pubblica, sembrerebbe che il quadro regolatorio applicabile possa, in taluni casi, restringere il novero dei soggetti partecipanti a dette gare agli operatori attivi a livello locale. Infatti, il principio di prossimità, che nel caso della Regione Lombardia opera a livello regionale⁴², impone che il trattamento dei rifiuti urbani avvenga negli impianti presenti nel territorio dell'Ambito all'interno del quale è organizzato il servizio e ne impedisce lo smaltimento in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti⁴³. Ciò significa che, in generale, la partecipazione agli affidamenti del servizio di raccolta richiede quantomeno la capacità di instaurare rapporti industriali e commerciali con i gestori degli impianti

³⁸ L'articolo 3-bis, comma 1-bis, D.L. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, prevede che i servizi pubblici locali a rete a rilevanza economica, tra i quali anche il servizio di gestione dei rifiuti urbani, debbano essere organizzati sulla base di ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei governati da specifici Enti, istituiti dalle Regioni (definiti anche in questo caso, Ambiti Territoriali Ottimali o ATO). Nelle more della costituzione degli ATO, la potestà di gestione del servizio di gestione dei rifiuti urbani rimane, dunque, in capo ai Comuni. Nel caso di specie, si osserva che la Regione Lombardia ha organizzato la gestione dei rifiuti - avvalendosi della previsione di cui all'art. 200, comma 7, del TUA – senza istituire gli ATO e lasciando la responsabilità della gestione in capo ai Comuni, che la esercitano singolarmente o in forma associata. La domanda è, quindi, comunale e il servizio è organizzato tendenzialmente su base comunale, al netto di eventuali.

³⁹ Cfr. provv. n. 23932 del 28 settembre 2012, C11744 – Hera/Acegas-Aps Holding, cit.

⁴⁰ Cfr. nota 38 supra.

⁴¹ Secondo quanto emerso nell'Indagine conoscitiva sui rifiuti urbani, nella Regione Lombardia si osserva che l'*in-house providing* è la modalità prevalente di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, con circa il 52,2% dei Comuni analizzati (963 Comuni su un totale regionale di 1546, ovvero il 63% dei Comuni) che ricorre a tale forma di affidamento. V. il provv. n. 25823 del 21 gennaio 2016, IC49 – Indagine conoscitiva sui rifiuti urbani, in Boll. n. 3/2016, p. 58.

⁴² Cfr. il PRGR della Regione Lombardia 2014-2020.

⁴³ Cfr. l'art. 182, comma 3, TUA.

locali di trattamento, rendendo più probabile la partecipazione a tali procedure da parte di imprese già stanziate in Lombardia. Inoltre, data la presenza di un *favor* degli Enti concedenti per l'affidamento della gestione integrata del servizio, l'interesse e l'effettiva possibilità delle imprese di partecipare alle procedure indette dagli Enti affidanti risulta spesso direttamente condizionata dal possesso, nelle fasi a valle, di impianti che consentano il trattamento dei rifiuti raccolti all'interno dell'Ambito, con la conseguenza che il novero degli operatori effettivamente sono in grado di esercitare una pressione competitiva in sede di aggiudicazione dei servizi so riduce in maniera ancor più stringente. Per tali motivi, la definizione nazionale del mercato della raccolta sembrerebbe non adattarsi al caso di specie, per il quale potrebbe, quindi, essere più appropriato individuare un mercato regionale.

55. A livello nazionale, le Parti risultano attive con quote, misurate in termini di numero di abitanti serviti, del [0-5%], per quanto riguarda A2A, e del [0-5%], per quanto riguarda LGH.

Se si prende in considerazione un mercato di dimensione regionale, si osserva che, secondo quanto indicato dalle Parti, in Lombardia esse operano entrambe, in taluni casi, in virtù di affidamenti *in-house providing* e in tal altri, a seguito dell'aggiudicazione di una procedura ad evidenza pubblica. Sempre secondo le informazioni fornite dalle Parti, A2A serve il [25-30%] degli abitanti lombardi localizzati nelle Province di Bergamo, Brescia, Como, Mantova, Milano e Varese, mentre LGH serve il [5-10%] degli abitanti delle Province di Brescia, Cremona, Lodi e Milano. In termini di rifiuti raccolti nel territorio lombardo, A2A possiede il [25-30%] del mercato, mentre LGH possiede il [5-10%].

56. In considerazione del valore delle quote congiunte detenute dalle Parti nel mercato del prodotto di cui trattasi, in qualsiasi caso ampiamente inferiore al 50%, l'Operazione non appare in grado di alterarne la struttura né a livello nazionale né laddove si adotti una definizione geografica del mercato inferiore a quella nazionale, vale a dire considerando l'ambito regionale lombardo. Con riguardo a tale ultimo mercato, tuttavia, l'Operazione è suscettibile di produrre un incremento dei vantaggi competitivi delle Parti derivante, come sarà evidenziato nel prosieguo dell'analisi, dalla posizione che queste raggiungeranno nel mercato a valle dell'attività di trattamento dei rifiuti, anche con possibili effetti negativi in termini di potenziale aumento del costo dell'intero servizio.

a.2) La raccolta e il trasporto di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi

57. La raccolta e il trasporto di rifiuti speciali si svolge in un contesto di libero mercato dove diverse imprese operano in concorrenza tra loro. Tale mercato ha dimensione locale, limitata dai costi di trasporto ai centri di raccolta o agli impianti di selezione e trattamento. In prima approssimazione, la dimensione geografica è tendenzialmente regionale⁴⁴. In ogni caso, una definizione precisa della dimensione geografica di tali mercati non appare necessaria per la valutazione dell'Operazione.

58. Le Parti operano, infatti, entrambe in Lombardia⁴⁵ con quote di mercato di scarsa rilevanza, sia per la raccolta e il trasporto di rifiuti speciali non pericolosi sia di quelli speciali pericolosi. In particolare, A2A, a livello regionale possiede una quota pari a circa il [5-10%] nel primo segmento

⁴⁴ Cfr. provv. n. 23932 del 28 settembre 2012, nel caso C11744 – Hera/Acegas-Aps Holding, cit.

⁴⁵ Per quanto riguarda la raccolta ed il trasporto dei rifiuti non pericolosi A2A, opera nelle Province di Milano, Bergamo, Brescia e Varese, mentre LGH è attiva nelle Province di Brescia, Cremona e Lodi.

di mercato citato, mentre LGH detiene una quota inferiore al [0-5%]. Per quanto riguarda la raccolta ed il trasporto dei rifiuti speciali pericolosi, a livello regionale A2A detiene una quota di mercato del [5-10%], mentre LGH possiede poco più del [0-5%].

Pertanto, l'Operazione non condurrà ad alcuna modifica di rilievo della struttura del mercato.

b) Il trattamento dei rifiuti

59. Nelle fasi a valle della filiera della gestione dei rifiuti occorre distinguere, non tanto tra rifiuti urbani e rifiuti speciali, quanto tra rifiuti differenziati e indifferenziati e tra rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi. Il diverso destino delle frazioni e, dunque, le diverse attività economiche svolte, infatti, si basano su quest'ultima distinzione, anziché sulla prima⁴⁶.

b.1) Il trattamento dei rifiuti pericolosi

60. Nel mercato del trattamento dei rifiuti pericolosi prevale il principio di specializzazione dell'impianto, pertanto, il mercato rilevante può assumere una dimensione geografica da locale fino a nazionale, a seconda della disponibilità e, dunque, della distanza dell'impianto di trattamento specifico deputato.

Le Parti si sovrappongono nel territorio della Regione Lombardia, dove A2A dispone di due piattaforme di ricondizionamento che pretrattano e stoccano i rifiuti speciali, una in Provincia di Pavia e una in Provincia di Brescia. Inoltre, essa gestisce un impianto di termovalorizzazione presso Filago dedicato in via pressoché esclusiva a rifiuti speciali pericolosi, con una capacità autorizzata di circa [omissis] ton/anno. LGH, invece, gestisce un solo impianto di trattamento chimico-fisico di liquidi a Crema, che possiede una capacità di trattamento di rifiuti pericolosi pari a circa [omissis] ton/anno.

Pertanto, l'Operazione non condurrà ad alcuna modifica di rilievo della struttura del mercato.

c) La selezione e il trattamento di rifiuti differenziati

61. Il mercato della selezione e trattamento dei rifiuti differenziati (urbani e speciali) si caratterizza per la presenza di diverse imprese specializzate nel trattamento e recupero delle diverse frazioni merceologiche. La dimensione geografica di tale mercato è almeno sovra-regionale, in quanto non sussiste per questa tipologia di rifiuti una regolazione ambientale che limita il raggio d'azione delle imprese che ivi operano. Esso è, pertanto, determinato solo dall'ammontare dei costi di trasporto⁴⁷.

62. Le Parti si sovrappongono a livello provinciale soltanto in Lombardia. A2A possiede due impianti: uno in provincia di Milano per la selezione ed il trattamento della frazione organica dei rifiuti differenziati (cd. FORSU) e uno in provincia di Brescia per la selezione ed il trattamento della carta e della plastica. La selezione e il trattamento di una parte dei rifiuti differenziati raccolti

⁴⁶ I rifiuti differenziati che provengono dalla raccolta urbana danno luogo ad una filiera distinta da quella dei rifiuti indifferenziati, sotto il profilo delle caratteristiche del rifiuto stesso e, dunque, degli impianti deputati al loro trattamento. In particolare: i) la frazione organica dei rifiuti differenziati (c.d. FORSU) viene trattata in impianti di compostaggio e il materiale risultante (c.d. compost) viene ceduto agli operatori agricoli; ii) la restante parte è composta da rifiuti di materiale diverso (ad esempio vetro, carta, plastica) che vengono selezionati e trattati in appositi impianti di selezione e trattamento per poi essere avviati a recupero in materia. I rifiuti speciali non pericolosi sono spesso trattati insieme ai rifiuti differenziati urbani, in quanto per natura e composizione essi sono tra loro simili. I rifiuti speciali pericolosi, invece, sono trattati separatamente rispetto agli altri in impianti specializzati. L'esame che segue rispecchia, dunque, questa tripartizione.

⁴⁷ Cfr. *ex multis* provv. n. 23932 del 28 settembre 2012, nel caso C11744 – Hera/Acegas-Aps Holding, cit.

da A2A viene svolta da consorzi di recupero o da operatori privati con i quali l'impresa ha stipulato dei contratti di servizio. LGH, invece, opera attraverso due impianti, di cui uno sito in Provincia di Lodi e uno in Provincia di Brescia, che trattano ed avviano a riciclo rifiuti cellulosici e in plastica provenienti dal territorio delle Province di Brescia, Bergamo, Lodi e Cremona. Nelle Province di Brescia e Bergamo, dove le Parti sono congiuntamente presenti con i propri impianti, operano altri tredici impianti.

Alla luce delle suesposte considerazioni, pertanto, l'Operazione non condurrà ad alcuna modifica di rilievo della struttura del mercato.

d) Il trattamento di rifiuti urbani indifferenziati

63. In relazione ai rifiuti urbani indifferenziati il "trattamento" comprende il trattamento in senso stretto (tipicamente il trattamento meccanico-biologico), l'incenerimento senza o con recupero in energia (termovalorizzazione) e lo smaltimento in discarica. L'Operazione, tuttavia, non interessa tutte le attività elencate, in quanto nel mercato lombardo dello smaltimento in discarica è attualmente attiva solo A2A con quote di mercato scarsamente significative⁴⁸. L'analisi, pertanto, si concentrerà sul mercato del trattamento in senso stretto e del recupero energetico dei rifiuti urbani indifferenziati⁴⁹. Pur avendo caratteristiche ben diverse tra loro sotto numerosi profili, anche economici, le attività di TMB e di TMV possono rappresentare possibili alternative di soddisfacimento dei bisogni della domanda, rappresentata dalle imprese affidatarie del servizio di raccolta dei rifiuti urbani. In questo senso si tratta di attività che si pongono, in parte, in concorrenza fra loro e, in parte, in relazione di complementarità, posto che gli impianti di trattamento meccanico-biologico, una volta trattati i rifiuti indifferenziati, producono materiali che a loro volta devono essere smaltiti (principalmente, anche se non esclusivamente, negli impianti di termovalorizzazione) per la loro eliminazione definitiva.

Di seguito, seguendo la prospettazione delle Parti, e in senso a queste favorevole, si analizza unitariamente la presenza delle stesse in relazione alle due attività, con un approccio che potrà essere sottoposto a verifica in sede istruttoria.

d.1) Il quadro regolamentare applicabile in Lombardia al trattamento dei rifiuti indifferenziati

64. Nel caso di specie, la Regione Lombardia, con il PRGR 2014-2020, ha definito che l'ambito di riferimento per il trattamento dei rifiuti urbani avesse dimensione regionale, disponendo la cessazione dell'efficacia delle prescrizioni provinciali che *i*) limitavano i bacini di riferimento di

⁴⁸ A2A dispone di due discariche attive in Lombardia, una sita a Giussago e una a Corteolona, che, tuttavia, è autorizzata a ricevere rifiuti speciali. L'impresa possiede anche un'altra discarica a Montichiari (BS), esaurita nel 2014. LGH, invece, possiede due discariche site nel territorio delle Province di Brescia e di Cremona, che tuttavia, sono esaurite. Essa, pertanto, non è attiva sul mercato lombardo.

⁴⁹ Il trattamento in senso stretto dei rifiuti indifferenziati consiste nella sottoposizione di questi ultimi a trattamenti di stabilizzazione, igienizzazione e compattazione prima di essere avviati agli inceneritori/termovalorizzatori o alla discarica. L'allegato C della parte IV del TUA include l' "utilizzo [dei rifiuti] principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia", e quindi l'incenerimento, tra le operazioni di recupero, il quale a sua volta consiste, ai sensi dell'art. 183, lett. t), in "qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale". Se, invece, l'incenerimento avviene senza recupero di energia, esso costituisce una forma di smaltimento, che la lett. z) del citato articolo definisce come "qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia".

ciascun impianto al territorio delle Province, *ii*) imponevano all'affidatario del servizio di raccolta di conferire i rifiuti ad uno specifico impianto con il quale l'Ente affidante avesse concluso una specifica convenzione, e *iii*) stabilivano le tariffe massime di conferimento agli impianti. Pertanto, la Regione Lombardia ha definito un unico bacino, coincidente con il territorio lombardo, all'interno del quale i rifiuti indifferenziati possono circolare ed essere trattati in uno qualunque degli impianti presenti, senza vincoli tariffari imposti.

Dalle informazioni fornite dalle Parti emerge che le ultime prescrizioni provinciali in materia di tariffe di conferimento agli impianti di trattamento hanno cessato di essere efficaci nel 2015.

65. Sempre in relazione agli aspetti tariffari dell'attività di trattamento dei rifiuti indifferenziati, si osserva che è in corso di emanazione il Decreto Legislativo recante il Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, il quale all'art. 16 prevede, *inter alia*, l'attribuzione all'AEEGSI della competenza regolatoria in materia tariffaria. In particolare, tale disposizione conferisce a detta Autorità la competenza a definire una "*metodologia tariffaria per determinare i corrispettivi del servizio di gestione dei rifiuti urbani e delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento*"⁵⁰.

Tali modifiche al contesto normativo/regolamentare nel quale si colloca l'Operazione non sono ancora entrate in vigore e, pertanto, il vincolo tariffario non è al momento, né nell'immediato futuro, applicabile.

d.2) Il mercato rilevante del prodotto

66. Dal punto di vista della domanda, nel mercato di trattamento, come definito *supra*, operano le imprese affidatarie del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, le quali, come sopra ricordato, possono mandare direttamente ad incenerire i rifiuti raccolti presso quegli impianti che hanno la tecnologia per farlo, ovvero possono conferirli agli impianti di trattamento meccanico-biologico ai fini del pre-trattamento che precede l'incenerimento nei termovalorizzatori, l'utilizzo come combustibile nei cementifici e/o lo smaltimento in discarica.

67. Sul piano merceologico, dal lato dell'offerta, il mercato rilevante comprende le attività svolte dagli impianti di trattamento meccanico-biologico (TMB) e di termovalorizzazione (TMV) che trattano (biostabilizzando, in un caso, e incenerendo, nell'altro) i rifiuti urbani indifferenziati.

68. Per ciò che riguarda, in particolare, i TMV, sotto il profilo merceologico gli impianti si distinguono in ragione della diversa tecnologia necessaria per incenerire le due tipologie di rifiuti urbani esistenti, i rifiuti urbani indifferenziati "tal quali" e i rifiuti urbani previamente sottoposti a TMB, o entrambe⁵¹. Nel caso di specie, i TMV che operano in Lombardia sono in grado di incenerire entrambe le tipologie di rifiuti. Infatti, la maggior parte degli impianti presenti nel territorio regionale possiede la tecnologia che consente di ricevere i rifiuti indifferenziati "tal

⁵⁰ V. l'art. 16, lett. f) e g), dello schema di Decreto Legislativo recante il Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016.

⁵¹ Com'è emerso nel corso dell'Indagine conoscitiva sui rifiuti, esistono diverse tecnologie di termovalorizzazione, distinguibili principalmente in tre categorie: a griglia, a letto fluido e a tamburo rotante. Dalla letteratura scientifica sembrerebbe emergere che i termovalorizzatori più adatti per l'incenerimento esclusivo o parziale di rifiuti urbani pre-trattati sono quelli a letto fluido e una sottocategoria di impianti a griglia (a griglia raffreddata ad acqua). Gli altri trattano i rifiuti urbani indifferenziati c.d. "tal quali". V. CONSONNI/VIGANO, Integrazione dei processi di produzione e termoutilizzazione del CDR, in La Termotecnica, 2007, p. 57 e ss. Cfr., *inter alia*, anche il provv. n. 23932 del 28 settembre 2012 sul caso C11744 – Hera/Acegas-Aps, cit.; da ultimo v. il provv. n. 25884 del 24 febbraio 2016 nel caso C12032 – Iren Ambiente/F2i Ambiente.

quali”, oltre che quelli speciali, e i pochi che non sono in grado sono strutturati con impianti di pre-trattamento interni (tipicamente i TMB) totalmente o parzialmente asserviti al termovalorizzatore.

d.3) Il mercato rilevante geografico

69. La disciplina applicabile contenuta nel TUA pone dei vincoli normativi all’attività di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati e, in particolare, la assoggetta al menzionato principio di prossimità, il quale impone, come detto, che gli impianti di trattamento gestiscano, innanzitutto, i rifiuti urbani prodotti nell’Ambito nel quale è organizzato il servizio⁵². Alcune Regioni hanno stabilito che tali vincoli geografici operino a livello regionale. Sulla base di queste considerazioni, dunque, si ritiene che il mercato del trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati abbia una dimensione locale, al massimo regionale⁵³.

70. Tuttavia, si osserva che, per quanto riguarda gli impianti di TMV, l’art. 35 del D.L. n. 133/2014, convertito in l. n. 164/2014 (c.d. Decreto Sblocca Italia), ha riformulato il principio di autosufficienza rendendolo operante a livello nazionale. Ciò potrebbe determinare un potenziale ampliamento del mercato geografico, oltre la dimensione regionale, fino a che i costi di trasporto rendano il trasporto per lunghe distanze economicamente conveniente.

71. In risposta alla recente evoluzione impressa alla disciplina dal Legislatore nazionale, la Regione Lombardia ha previsto che il trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati “tal quali” provenienti da altre Regioni possa essere effettuato dagli impianti lombardi solo previo accordo tra le Regioni interessate. Ciò restringerebbe il mercato rilevante del trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati al territorio della Regione Lombardia. Tuttavia, con la sentenza n. 101 del 12 maggio 2016, la Corte Costituzionale ha, *inter alia*, dichiarato l’incostituzionalità del comma 3-ter dell’art. 14 della L.R. n. 26 del 2003, per violazione degli artt. 117 e 120 Cost.. Eventuali effetti di detta declaratoria sulla dimensione geografica del mercato potranno essere esaminati nel corso del procedimento istruttorio.

d.4) La posizione delle Parti nel mercato rilevante

72. Nel mercato lombardo del trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, A2A possiede cinque impianti di TMB (a Corteolona, a Giussago, a Lacchiarella, a Cedrasco e a Montanaso) cinque impianti di TMV (a Bergamo, a Brescia, a Como, a Corteolona e a Milano). LGH non possiede alcun impianto di TMB in Lombardia (né in altre Regioni), mentre possiede due impianti di TMV (a Cremona e a Parona). Le capacità autorizzate e le quantità effettivamente trattate nei singoli impianti delle Parti, così come comunicate, sono riportate nella tabella seguente.

⁵² Da questo punto di vista, tuttavia, occorre distinguere i rifiuti urbani che, per essere inceneriti, devono essere sottoposti a trattamento negli impianti di trattamento meccanico-biologico (TMB) e quelli che possono essere inceneriti “tal quali”. In quest’ultimo caso, l’avvio a recupero energetico avviene di norma in impianti di incenerimento che servono l’ATO di riferimento; nel primo caso, invece, essi possono essere avviati a recupero energetico anche in impianti situati fuori dal territorio dell’ATO, in quanto l’attività di TMB biostabilizza i rifiuti, i quali mutano la loro natura e diventano rifiuti speciali, così potendo circolare liberamente sul territorio nazionale.

⁵³ Tale estensione appare coerente sia con i principi di autosufficienza e prossimità sia con i precedenti della Commissione europea, secondo i quali il bacino di utenza di un inceneritore ha un raggio di circa 200 km (su strada). Cfr. sul punto il caso M.2760 Nehlsen/Rethmann/SWB/Bremerhavener Entsorgungswirtschaft, decisione del 30 maggio 2002.

Tab. 3 Impianti delle parti (TMB e TMV): capacità autorizzata e rifiuti trattati

	CAPACITÀ AUTORIZZATA (ton/anno)	RIFIUTI TRATTATI (ton/anno)
LGH		
Tmv Parona	[omissis]	[omissis]
Tmv Cremona	[omissis]	[omissis]
[omissis]		[omissis]
Totale LGH	272.000	105.000
Quantità <i>captive</i> *	40.000	40.000
A2A		
Tmv Brescia	[omissis]	[omissis]
Tmv Milano	[omissis]	[omissis]
Tmv Como	[omissis]	[omissis]
Tmv Bergamo con tmb	[omissis]	[omissis]
Tmv Corteolona con tmb	[omissis]	[omissis]
Tmb Giussago	[omissis]	[omissis]
Tmb Cedrasco	[omissis]	[omissis]
Tmb Lacchiarella	[omissis]	[omissis]
Tmb Montanaso	[omissis]	[omissis]
Totale A2A	1.545.000	1.091.600
di cui <i>captive</i> *	429.162	429.162
Terzi		
Totale terzi	1.064.000	639.199
Totali		
Raccolto Lombardia		1.835.799
Raccolto Lombardia senza <i>captive</i> *		1.366.637
Capacità massima	2.881.000	
Capacità massima senza <i>captive</i> *	2.411.838	

Fonte: elaborazione di dati forniti dalle Parti.

* Per rifiuti trattati (e corrispondente capacità autorizzata) "*captive*" le Parti intendono le quantità di rifiuti indifferenziati conferite agli impianti da società del gruppo che operano nel mercato della raccolta dei rifiuti urbani in virtù di affidamenti diretti *in-house providing* (e dunque non a seguito di gara). Tali affidamenti diretti scadono nel medio-lungo termine, in anni compresi tra il 2021 (come quello relativo al Comune di Milano, i cui rifiuti raccolti, pari a [omissis] tonnellate costituiscono la gran parte della quota "in-house" di A2A) e il 2050. Tali quantitativi, pertanto, come argomentato dalle Parti, potrebbero essere considerati *captive*, nel senso che per un lungo periodo temporale non sono contendibili da impianti terzi.

73. Dalle elaborazioni effettuate sui dati forniti dalle Parti emerge, quindi, che nel mercato lombardo del trattamento dei rifiuti indifferenziati, in termini di rifiuti trattati sul totale raccolto A2A detiene il 59,46% del totale mentre LGH detiene il 5,72%⁵⁴. Post-merger le quantità trattate dall'entità risultante dall'Operazione raggiungono pertanto il 65,18%⁵⁵.

74. Inoltre, si osserva che, sempre sulla base dei dati forniti dalle Parti, in termini di capacità massima autorizzata, le Parti possiedono le seguenti posizioni di mercato: A2A possiede ora il 53,66%, LGH il 9,38%; pertanto l'entità risultante dall'Operazione deterrebbe una quota pari al 63,04%⁵⁷.

d.5) Gli effetti dell'Operazione

75. Come emerso nel corso dell'Indagine conoscitiva sulla gestione dei rifiuti urbani IC49, il mercato in oggetto appare scarsamente contendibile a causa dell'esistenza di barriere all'ingresso economiche e legali. Le prime sono riconducibili agli elevati costi di investimento e conseguentemente alla durata relativamente lunga dei tempi di ammortamento dei medesimi, che comporta la necessità per i proprietari degli impianti di disporre di idonee garanzie sulla continuità dei flussi di rifiuti da trattare. Le seconde sono riconducibili, invece, al regime autorizzatorio al quale la costruzione di nuovi impianti è sottoposta nell'ambito delle pianificazioni regionali, a cui si associa una regolazione ambientale particolarmente stringente. Infine, l'avversione delle comunità locali alla costruzione di nuovi impianti (cd. sindrome "not in my backyard") per il timore di possibili esternalità negative sotto il profilo ambientale, costituisce un'ulteriore e molto significativa barriera all'entrata nel mercato.

76. Alla luce di queste importanti barriere all'accesso, la proposta aggregazione fra le Parti, che avviene in un contesto di mercato già *pre-merger* caratterizzato da un elevato livello di concentrazione, appare suscettibile di alterare significativamente la concorrenza nel mercato lombardo del trattamento dei rifiuti indifferenziati.

77. L'impresa risultante dall'Operazione, infatti, oltre ad avere quote di mercato considerevoli, in base alle stime fornite pari ad oltre la metà del mercato sia in termini di rifiuti trattati che di capacità disponibile, apparterrà ad un gruppo societario di dimensioni significative, non del tutto paragonabili a quelle dei concorrenti presenti sul mercato. Ciò costituisce, dunque, un primo elemento che potrebbe condurre a ritenere che l'impresa potrà comportarsi in maniera indipendente dai soggetti terzi attivi sullo stesso mercato.

⁵⁴ In Lombardia nel 2014 sono stati raccolte 1.835.799 tonnellate di rifiuti urbani, di queste le quantità trattate A2A sono state pari a 1.091.600 tonnellate, quelle di LGH sono state pari a 105.000 e quelle trattate negli impianti di TMB e di TMV di terzi sono state pari a 657.738 tonnellate.

⁵⁵ Al netto delle quantità che a detta delle Parti debbono essere considerate "captive" e dunque escluse dal mercato, le tonnellate di rifiuti urbani trattate da A2A sono pari a 662.438 e quelle trattate da LGH sono pari a 65.000. Post-merger le quantità trattate dall'entità risultante dall'Operazione, al netto delle quantità captive, sarebbero, dunque, pari a 727.438 tonnellate. Pertanto, sempre al netto delle quantità captive, A2A possiede una quota pari al 48,47%, mentre LGH ne possiede una pari al 4,76% e post-merger l'entità risultante dell'Operazione deterrebbe il 53,23% del mercato.

⁵⁷ La capacità massima autorizzata totale in Lombardia è pari a 2.879.000 ton/anno. Se si include la quota captive nel computo A2A possiede una capacità massima pari a 1.545.000 ton/anno e LGH pari a 272.000 ton/anno e i terzi 1.064.000 ton/anno. Invece, la capacità autorizzata massima di A2A al netto della quota captive è pari a 1.115.838 ton/anno, mentre quella di LGH è pari a 232.000 ton/anno. Pertanto, al netto della quota captive, A2A possiede il 46,30% della capacità massima autorizzata in Lombardia, mentre LGH ne detiene il 9,54%. Ciò significa che post-merger l'entità risultante dall'Operazione deterrebbe il 55,85% del mercato.

78. A ciò occorre aggiungere che le Parti sono due *multiutility* attive in diversi mercati contigui a quello del trattamento dei rifiuti indifferenziati, e in particolare in quello della raccolta dei rifiuti urbani, dove operano attraverso le loro controllate con una quota di mercato pari a più di un terzo nella regione Lombardia. Si tratta, in altre parole, di imprese integrate verticalmente a monte che, a differenza di alcuni concorrenti, godono di un accesso privilegiato agli *input* necessari per assicurare la saturazione della capacità dei propri impianti. L'Operazione produce, quindi, un rafforzamento dei vantaggi competitivi di cui le Parti già godono in qualità di soggetti affidatari del servizio di raccolta: la disponibilità di flussi costanti di rifiuti derivanti dall'attività di raccolta assicura, infatti, maggiori certezze sulla possibilità e sui tempi di rientro degli investimenti nell'attività di trattamento e recupero energetico.

79. In assenza di una regolazione tariffaria, che, come detto, a livello provinciale è stata abolita con il PRGR 2014-2020 dalla Regione Lombardia, e, a livello nazionale, non è ancora in vigore, in virtù della posizione di mercato raggiunta, l'impresa risultante dall'Operazione potrà praticare dei prezzi di conferimento ai propri impianti di trattamento elevati, a danno dei gestori della raccolta e, in ultima analisi, dell'utenza del servizio.

80. L'Operazione appare, pertanto, determinare una posizione dominante stabile e duratura in capo ad A2A. Detta posizione di dominanza potrebbe determinare effetti restrittivi sia direttamente nel mercato in cui essa è detenuta, mediante l'applicazione di corrispettivi sovracompetitivi per il trattamento e/o politiche di limitazione della capacità esistente, sia, indirettamente, nel mercato della raccolta di rifiuti urbani, attraverso politiche di discriminazione nei confronti dei clienti/gestori della raccolta non verticalmente integrati.

81. Sotto altro profilo, in considerazione della elevata quota che risulterà in capo alla nuova entità nelle attività a valle del trattamento dei rifiuti, l'Operazione appare suscettibile di alterare le dinamiche competitive anche nel mercato a monte dell'attività di raccolta con riguardo ad ogni nuova procedura di affidamento. Laddove, infatti, gli Enti Locali privilegiassero l'affidamento della gestione integrata del ciclo dei rifiuti, in luogo dell'affidamento delle singole fasi, la nuova entità potrà godere di un vantaggio competitivo significativo rispetto agli altri soggetti non integrati. Un vantaggio analogo, ancorché in misura minore, si avrà anche in caso di aggiudicazione del solo servizio di raccolta, posto che, come visto, per svolgere tale servizio è comunque necessario usufruire di servizi di trattamento dei rifiuti indifferenziati forniti da impianti localizzati all'interno della Regione Lombardia.

82. In sintesi, dunque, si ritiene che in ragione delle elevate quote che risulteranno in capo alla nuova entità *post-merger*, nonché delle elevate barriere all'accesso al mercato dei servizi di trattamento dei rifiuti, l'Operazione sia suscettibile di determinare la costituzione di una posizione dominante restrittiva della concorrenza nel mercato lombardo del trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, con potenziali effetti restrittivi anche nel mercato a monte della gestione della raccolta dei rifiuti nei Comuni del territorio lombardo.

V. CONCLUSIONI

83. Sulla base delle osservazioni svolte in valutazioni, l'Operazione in esame appare suscettibile di costituire o rafforzare una posizione dominante di A2A S.p.A. nel mercato della gara per la selezione del soggetto affidatario del servizio di distribuzione del gas naturale nell'Atem di

Brescia 3, nonché nel mercato lombardo del trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, con possibili effetti restrittivi anche nel mercato a monte della raccolta dei rifiuti nei Comuni del territorio lombardo.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione in esame, consistente nell'acquisto del controllo esclusivo di Linea Group Holding S.p.A. da parte di A2A S.p.A., sia suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nella partecipazione alle procedure di selezione del soggetto affidatario del servizio di distribuzione del gas naturale nell'Atem di Brescia 3, nonché nel mercato lombardo del trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, con possibili effetti restrittivi nel mercato a monte della raccolta dei rifiuti nei Comuni del medesimo territorio,

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti delle società A2A S.p.A. e Linea Group Holding S.p.A.;
- b) la fissazione del termine di giorni dieci, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, ovvero da persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Energia e Industria di Base della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la dottoressa Claudia Desogus;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Energia e Industria di Base della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché dai soggetti aventi un interesse giuridicamente rilevante o da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro quarantacinque giorni decorrenti dalla data di delibera del presente provvedimento.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chiappa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella
