

C12511 - ALIA SERVIZI AMBIENTALI/ACQUA TOSCANA-CONSIAG-PUBLISERVIZI

Provvedimento n. 30458

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 gennaio 2023;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società Alia Servizi Ambientali S.p.A., pervenuta il 28 dicembre 2022;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Alia Servizi Ambientali S.p.A. ("Alia") è una società nata nel 2017 dalla fusione tra ASM S.p.A., Publiambiente S.p.A. e CIS S.r.l. ed è attiva, direttamente o indirettamente, nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti nella Regione Toscana (anche in regime di concessione). Ad agosto 2017, Alia è divenuta concessionaria per la durata di 20 anni, in seguito a una procedura a evidenza pubblica, del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, ai sensi dell'articolo 26, comma 6, della legge regionale Toscana n. 61/2007, per l'area di competenza dell'intero ambito territoriale ottimale (ATO) Toscana Centro. Alia è soggetta al controllo esclusivo da parte del Comune di Firenze. Il gruppo Alia ha realizzato, [omissis]^{*} in Italia, nel 2021 un fatturato pari a circa [100-517] milioni di euro.

2. Acqua Toscana S.p.A. ("Acqua Toscana") è una *holding* di partecipazioni costituita a giugno 2021 per assicurare una gestione unitaria delle partecipazioni detenute da 32 Comuni toscani in Publiacqua S.p.A. ("Publiacqua"), una società attiva nel settore del ciclo idrico integrato nella Regione Toscana. Acqua Toscana è soggetta al controllo congiunto del Comune di Firenze e di Consiag S.p.A. Nel 2021 Acqua Toscana ha realizzato, [omissis] in Italia, un fatturato consolidato pari a quasi [100-517] milioni di euro¹.

3. Consiag S.p.A. (di seguito, "Consiag") è una *holding* che gestisce partecipazioni in società principalmente attive nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, dell'energia elettrica, del gas, del GPL e del ciclo integrato delle acque (quest'ultima attività è svolta tramite Acqua Toscana). Nessuno dei Comuni toscani che partecipa al capitale sociale di Consiag è in grado di esercitare poteri di controllo su quest'ultima. Il fatturato consolidato realizzato ([omissis] in Italia) dal gruppo Consiag per il 2021 è stato pari a circa [100-517] milioni di euro.

4. Publiservizi S.p.A. (di seguito, "Publiservizi" e, insieme ad Alia, Consiag e Acqua Toscana, le "Parti") è una *holding* che gestisce partecipazioni (non di controllo) in società che si occupano della gestione dei servizi pubblici locali (e.g. ciclo idrico integrato, gas metano, igiene ambientale e piscine comunali) nella Regione Toscana. Nessuno dei Comuni toscani che partecipa al capitale sociale di Publiservizi è in grado di esercitare poteri di controllo su quest'ultima. Il fatturato consolidato realizzato ([omissis] in Italia) da Publiservizi tramite le società partecipate per il 2021 è stato [inferiore a 1 milione di] euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

5. La comunicazione in esame riguarda la fusione di tre distinte società (i.e. Acqua Toscana, Consiag e Publiservizi, società incorporate) in Alia (società incorporante) ("Operazione"). L'Operazione dà luogo alla creazione di un nuovo soggetto economico (c.d. "Alia-Multiutility") che si sostituisce alle Parti della fusione che prima operavano sul mercato in modo indipendente. Più specificamente, numerosi Comuni della Regione Toscana² hanno deliberato l'approvazione di

* [Nella presente versione alcuni dati sono omissi o indicati entro forcelle di valori, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

¹ [Il fatturato di Acqua Toscana è stato calcolato come metà del totale del fatturato realizzato da Publiacqua (controllata congiuntamente con Acque Blu Fiorentine S.p.A.), ai sensi dei punti 185 e ss. della 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/C95/01).]

² [Comuni di Firenze, Prato, Pistoia, Scandicci, Sesto Fiorentino, Empoli, Campi Bisenzio, Montemurlo, Quarrata, Calenzano, Fucecchio, Lastra A Signa, Vaiano, Castelfiorentino, Signa, Montelupo Fiorentino, Certaldo, Agliana, Vinci, Borgo San Lorenzo, Montespertoli, Montale, Carmignano, Cerreto Guidi, Poggio A Caiano, Scarperia e San Piero a Sieve, Serravalle Pistoiese, Vernio, Barberino di Mugello, Figline e Incisa Valdarno, Capraia e Limite, Pontassieve, Poggibonsi, Montevarchi, Cantagallo, Gambassi Terme, Monsummano Terme, Reggello, Vaglia, Montaione e Bagno a Ripoli.]

un'operazione complessa volta a creare un unico polo integrato per la gestione dei servizi pubblici locali in Toscana ("Progetto di Fusione" approvato il 28 e 29 aprile 2022)³.

6. L'Operazione si articola in tre fasi principali: (1) conferimenti: il Comune di Firenze conferirà in Alia le azioni rappresentative del 20,6% del capitale di Toscana Energia S.p.A. ("Toscana Energia") e il Comune di Pistoia le azioni rappresentative del 3,9% del capitale di Publiacqua; (2) fusione: Acqua Toscana, Consiag e Publiservizi si fonderanno in Alia, che diventerà una società *multiutility* che si occupa di tutte le attività di *holding* e di offerta di servizi al cittadino attualmente svolte dalle società Parti della fusione; poi, sempre in questa fase, Alia-Multiutility conferirà il ramo d'azienda che si occupa della gestione integrata dei rifiuti in una società di nuova costituzione interamente posseduta ("Opco"); (3) costituzione di una *holding*: gli enti pubblici soci di Alia-Multiutility conferiranno le loro partecipazioni in Alia Multiutility nella società di nuova costituzione Toscana Holding S.p.A. ("HoldCo"), da essi partecipata al 100%⁴.

7. Ad esito dei conferimenti e della fusione, il capitale sociale di Alia-Multiutility sarà distribuito tra i Comuni toscani (c.d. "Soci Pubblici") come segue:

Socio	% capitale sociale in Alia-Multiutility
Comune di Firenze	37,13%
Comune di Prato	18,15%
Comune di Pistoia	5,42%
Comune di Scandicci	3,96%
Comune di Sesto Fiorentino	3,66%
Comune di Empoli	3,43%
Comune di Campi Bisenzio	2,66%
Comune di Montemurlo	2,16%
Comune di Quarrata	1,44%
Comune di Calenzano	1,44%
Comune di Fucecchio	1,37%
Comune di Lastra A Signa	1,29%
Comune di Vaiano	1,11%
Comune di Castelfiorentino	1,05%
Comune di Signa	1,02%
Comune di Montelupo Fiorentino	0,93%
Comune di Certaldo	0,92%
Comune di Agliana	0,89%
Comune di Vinci	0,89%
Comune di Borgo San Lorenzo	0,77%
Comune di Montespertoli	0,74%
Comune di Montale	0,68%
Comune di Carmignano	0,60%
Comune di Cerreto Guidi	0,58%
Comune di Poggio A Caiano	0,55%
Comune di Scarperia E San Piero	0,48%
Comune di Serravalle Pistoiese	0,48%
Comune di Vernio	0,47%
Comune di Barberino di Mugello	0,41%
Comune di Figline e Incisa Valdarno	0,34%
Comune di Capraia e Limite	0,33%
Comune di Pontassieve	0,32%

³ [L'operazione è già stata comunicata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi del Decreto-Legge n. 21 del 15 marzo 2012, convertito con modificazioni in legge n. 56 dell'11 maggio 2012, ss.mm.ii. e a questa Autorità ai sensi dell'art. 5, comma 3, del Decreto Legislativo n. 175 del 19 agosto 2016, ss.mm.ii. (cfr. S4554, S4554 B-AA).]

⁴ [Dopo la realizzazione delle fasi 1, 2 e 3, Alia-Multiutility dovrebbe deliberare un aumento di capitale avente ad oggetto una quota compresa tra il 40% e il 49% della società e che dovrebbe avere luogo in due tranches:

1) una prima per un importo non superiore a 1.200.000,00 di euro riservata a enti pubblici toscani e marchigiani che conferiranno in natura ulteriori partecipazioni in società, aziende o rami d'azienda operanti nella gestione dei servizi locali con l'obiettivo di consentire un'ulteriore aggregazione e il consolidamento delle partecipazioni già detenute;

2) una seconda rivolta al mercato nell'ambito del processo di quotazione in borsa per un importo non superiore a 2.300.000,00 di euro (comprensivi di sovrapprezzo a servizio della quotazione) secondo i termini e le condizioni che saranno declinati in base alla situazione economico-patrimoniale della società a seguito dell'Operazione, nonché alla luce delle condizioni di mercato al tempo esistenti.]

Socio	% capitale sociale in Alia-Multiutility
Comune di Poggibonsi	0,32%
Comune di Montevarchi	0,27%
Comune di Cantagallo	0,26%
Comune di Gambassi Terme	0,26%
Comune di Monsummano Terme	0,22%
CIS S.p.A.	0,22%
Comune di Reggello	0,22%
Comune di Vaglia	0,21%
Comune di Montaione	0,20%
Comune di Bagno a Ripoli	0,18%

La governance di Alia Multiutility e di HoldCo

8. Ai sensi del combinato disposto dello statuto di Alia-Multiutility, della bozza del patto parasociale (che i consigli comunali dei Soci Pubblici nell'ambito dell'approvazione del Progetto di Fusione si sono impegnati a sottoscrivere dopo l'attuazione dell'Operazione), della bozza di statuto di HoldCo allegata al patto parasociale, nessuno dei soci pubblici sarà in grado di esercitare da solo poteri di controllo su Alia-Multiutility fino alla costituzione di HoldCo. Successivamente, HoldCo, e indirettamente Alia-Multiutility, saranno soggette a controllo esclusivo negativo del Comune di Firenze.

9. Quanto alla *governance* di Alia-Multiutility:

a) il consiglio di amministrazione ("CdA") di Alia-Multiutility, eletto dall'assemblea dei soci (l'"Assemblea") a maggioranza dei presenti, sarà composto da un numero di amministratori compreso tra 9 e 21; in particolare, i Soci Pubblici (anche per il tramite di HoldCo, una volta costituita) presenteranno all'Assemblea una lista congiunta di nominativi contenente l'indicazione dei candidati per l'intero CdA e formata da un candidato: (i) per ciascuno dei soci pubblici capoluoghi di Provincia che detengono una partecipazione pari ad almeno l'1,5% di Alia Multiutility (i.e. ad oggi, i Comuni di Firenze, Prato e Pistoia che rappresentano complessivamente il 60,74% del capitale della società); (ii) per ciascun gruppo di più Soci Pubblici che, uniti da autonomo patto di sindacato, detenga una partecipazione complessiva non inferiore al 5% e non superiore al 15% del capitale sociale di Alia-Multiutility o di HoldCo (cfr. articolo 3 del patto parasociale e articolo 17 dello statuto di Alia-Multiutility)⁵;

b) l'Assemblea delibererà di regola a maggioranza semplice, tranne per alcune specifiche materie (tra cui quelle inerenti all'adozione dei piani industriali, gli investimenti e le politiche di remunerazione dell'organo amministrativo e del *top management*), per le quali è invece richiesta la maggioranza dei 2/3 (quindi con potere c.d. "di blocco" del Comune di Firenze) in prima convocazione. In seconda convocazione (ossia quando non si raggiunge il *quorum* costitutivo e/o deliberativo in prima convocazione), è sufficiente la maggioranza assoluta⁶.

10. Quanto alla *governance* di HoldCo:

a) il CdA di HoldCo sarà composto da 5 membri che – analogamente a quanto previsto per Alia-Multiutility – saranno indicati in un'unica lista definita congiuntamente dai Soci Pubblici secondo la regola di un candidato ciascuno per: (i) i Comuni di Firenze, Prato e Pistoia e (ii) ciascun gruppo di Soci Pubblici che, uniti da autonomo patto di sindacato, detenga una partecipazione complessiva compresa tra il 5% e il 15% del capitale sociale di HoldCo (articolo 4 del patto parasociale). [omissis];

b) l'Assemblea voterà di regola a maggioranza dei 2/3 in prima convocazione e a maggioranza assoluta in seconda convocazione (articolo 15 della bozza di statuto). Tuttavia, l'Assemblea voterà sempre a maggioranza dei 2/3 (i.e. con potere di blocco del Comune di Firenze sia in prima che in seconda convocazione) su determinate materie di interesse strategico, quali: adozione degli indirizzi per la redazione del piano strategico e approvazione del piano industriale, nonché adozione delle linee guida alle società partecipate per le erogazioni dei servizi e per gli investimenti nel territorio di riferimento (articolo 15 della bozza di statuto)⁷.

11. Ne deriva che il Comune di Firenze (quale socio di maggioranza relativa e principale azionista) può da solo incidere sulla definizione delle strategie di business di HoldCo nel principale settore in cui essa opera (i.e. nell'erogazione di servizi pubblici locali), in definitiva controllando tale società ai sensi della disciplina antitrust. Poiché in base agli impegni assunti dai Soci Pubblici con il summenzionato patto parasociale, HoldCo, una volta costituita, sarà l'unico socio di Alia-Multiutility, è ragionevole ritenere che il Comune di Firenze, definendo le strategie di *business* di HoldCo,

⁵ [A tal fine il Comune di Firenze, nella sua funzione di rappresentante comune, svolgerà un ruolo di coordinamento tra i vari Soci Pubblici.]

⁶ [Fino alla costituzione di Holdco, quindi, il potere di blocco riconosciuto al Comune di Firenze per tali materie in prima convocazione, risulta neutralizzato in seconda convocazione (art. 13, statuto Alia-Multiutility). Come si vedrà meglio nel testo, invece, successivamente alla costituzione di Holdco, il Comune di Firenze deterrà tale potere di veto negativo su Alia Multiutility in ragione delle regole di governance di Holdco.]

⁷ [Oltre che per [omissis].]

finirà per esercitare un'influenza determinante anche su Alia-Multiutility, benché le regole di *governance* di quest'ultima società, come visto sopra, non prevedano l'obbligatoria adozione di decisioni a maggioranza qualificata. In ogni caso, né il Comune di Firenze (che oggi controlla Alia e Acqua Toscana) né le sue controllate (diverse da Alia e Acqua Toscana) sono attive nei mercati in cui andrà ad operare Alia-Multiutility.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

12. L'Operazione comunicata, in quanto comporta la fusione di imprese indipendenti, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge n. 287/1990.

13. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE n. 139/2004, 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 517 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 31 milioni di euro.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

I mercati rilevanti e gli effetti dell'operazione

14. In considerazione dell'attività svolta dalle società interessate dall'Operazione, quest'ultima coinvolge i mercati della gestione del ciclo integrato dei rifiuti e delle future gare d'ambito per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale⁸.

Il settore dei rifiuti

15. Relativamente al settore dei rifiuti, l'Operazione coinvolge nello specifico i seguenti mercati:

- a) selezione e trattamento dei rifiuti differenziati⁹;
- b) smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi¹⁰.

a) Selezione e trattamento dei rifiuti differenziati

16. Il mercato della selezione e trattamento di rifiuti differenziati¹¹ è costituito dalle imprese specializzate nel trattamento e recupero delle diverse frazioni merceologiche. Non sussistendo, per tale tipologia di rifiuti, un vincolo normativo che limita il raggio d'azione delle imprese, l'estensione geografica di tale mercato deve intendersi limitata unicamente dai costi di trasporto. A tal riguardo l'Autorità, nei propri precedenti, ha pertanto ritenuto che tale mercato abbia una dimensione geografica di tipo macro-regionale¹². Nel caso di specie, in ragione dell'operatività delle imprese interessate, la sovrapposizione riguarderebbe la macro-area Centro (costituita dalle Regioni Toscana, Umbria, Marche, Lazio).

17. In tale mercato sono attive, in particolare: (i) Alia, tramite le controllate Revet S.p.A.¹³, la quale si occupa di selezione e trattamento per l'avvio al riciclo di rifiuti in multimateriale (i.e. plastiche, alluminio, acciaio e poliaccoppiati come il *tetrapak*) derivati dalle raccolte differenziate con un impianto sito nel Comune di Pontedera (PI), e Re.AL. S.r.l., che si occupa di selezione e trattamento per l'avvio al riciclo di rifiuti cartacei provenienti da raccolte differenziate con un impianto sito nel Comune di Empoli (FI); (ii) Consiag, tramite Ecolat S.r.l.¹⁴, la quale si occupa di selezione e

⁸ [Non risultano, invece, interessati i settori del servizio idrico integrato ed elettrico in cui operano solo, rispettivamente, Acqua Toscana (Publiservizi, infatti, attualmente non detiene partecipazioni di controllo in società attive in tali mercati) e Consiag.]

⁹ [Tale mercato si pone a valle rispetto al mercato di dimensione nazionale della raccolta, dello spazzamento e del trasporto degli stessi, che non è interessato dall'Operazione in quanto, come visto, tra le Parti vi opera esclusivamente Alia in forza di un contratto di servizio di durata ventennale stipulato con l'autorità dell'ATO Toscana Centro il 31 agosto 2017 con una quota di mercato pari a circa [1-5%.].]

¹⁰ [Secondo le informazioni rese dalle Parti, l'Operazione non concerne invece i mercati delle attività di smaltimento in discarica di rifiuti urbani (di dimensione pari all'ATO servito, v. AGCM C12035 - Ireti/Atena) e di trattamento dei rifiuti pericolosi (di dimensione almeno macro-regionale, cfr. AGCM C12310 - Iren Ambiente/Divisione Ambiente di Unieco Società Cooperativa Provvedimento n. 28432 del 27 ottobre 2020), in cui è attiva solo Consiag con quote sempre inferiori all'1%.]

¹¹ [Ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006 i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi (cfr. artt. 183-184).]

¹² [Cfr., inter alia, AGCM, C12035 - Ireti/Atena, Provvedimento n. 25938 del 23 marzo 2016 e C11744 -Hera/Acegas-APS Holding, Provvedimento n. 23932 del 28 settembre 2012.]

¹³ [La quale a sua volta detiene una partecipazione non di controllo in VetroRevet S.r.l., attiva nel mercato della selezione e trattamento (recupero e riciclo) dei rifiuti differenziati (urbani e speciali non pericolosi) nella macro-area del Centro Italia (i.e. Toscana, Umbria, Marche e Lazio) e, in particolare, nel segmento relativo al vetro.]

¹⁴ [La quale a sua volta detiene una partecipazione non di controllo in Servizi Ecologici Integrati Toscana S.r.l., che gestisce la raccolta dei rifiuti urbani nell'ATO Toscana Sud (i.e. che include le Province di Arezzo, Grosseto, Siena ed alcuni Comuni della Provincia di Livorno).]

trattamento per l'avvio al riciclo di rifiuti in multimateriale (i.e. plastiche, vetro, alluminio, acciaio e *tetrapak*)¹⁵ derivati dalle raccolte differenziate, tramite un impianto sito nel Comune di Grosseto (GR).

18. Al riguardo, si rappresenta che, nel 2020, la percentuale in volume dei rifiuti differenziati selezionati e trattati dagli impianti di Alia e Consiag rispetto al valore totale complessivo dei rifiuti differenziati selezionati e trattati nella macro-area centro¹⁶ è stata pari a [10-15%] per Alia e a meno dell'1% per Consiag, per una quota aggregata pari a meno del [10-15%]. Tale percentuale si ritiene che sia rimasta sostanzialmente invariata anche negli anni successivi. L'Operazione, dunque, produce effetti orizzontali e verticali contenuti: la presenza dell'entità *post-merger* sul mercato della selezione e del trattamento dei rifiuti differenziati si pone al di sotto delle soglie di attenzione *antitrust* (anche considerando il solo segmento del multimateriale)¹⁷ e l'incremento rispetto alla quota di mercato già attualmente detenuta da Alia, rispetto alla quale la nuova entità rappresenta la sostituzione di un operatore con un altro, è assolutamente marginale (inferiore all'1%)¹⁸.

b) Smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi

19. Il mercato dello smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi¹⁹ è costituito dalle imprese che gestiscono impianti di smaltimento di tali categorie di rifiuti in concorrenza tra loro²⁰. Dal punto di vista della dimensione geografica, il mercato dello smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi è condizionato, da un lato, dal principio di prossimità, volto a ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti destinati allo smaltimento²¹ e, dall'altro lato, dalla necessità di impianti specializzati per tali categorie di rifiuti²². Conseguentemente, il mercato ha dimensione geografica *sub*-nazionale, tipicamente pluriregionale, corrispondente alle aree geografiche dei bacini serviti dagli impianti di smaltimento specializzati²³. A seconda della tipologia e della pericolosità dei rifiuti, tale area può estendersi anche all'intero territorio nazionale, a seconda della disponibilità e della distanza dell'impianto specializzato necessario²⁴.

20. In tale mercato sono attive: (i) Alia, tramite la controllata Programma Ambiente Apuane S.p.A., la quale gestisce una discarica autorizzata allo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi; (ii) Consiag, attraverso le controllate Ecos S.r.l., che si occupa di smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi tramite un impianto di proprietà, e Bisenzio Ambiente S.r.l., che smaltisce rifiuti speciali pericolosi e non (allo stato liquido e fangoso pompabile) tramite un impianto di proprietà situato nel Comune di Campi Bisenzio (FI). Tutti gli impianti delle Parti accolgono rifiuti provenienti da tutta Italia.

21. Nel caso di specie, non è necessario giungere a una definizione compiuta della estensione geografica del mercato, perché qualunque sia il perimetro individuato l'esito della valutazione concorrenziale rimane invariato, data la scarsa rilevanza delle quote di mercato espresse dalle Parti. In particolare, infatti, anche considerando la sovrapposizione a solo livello di macro-area centro, le Parti detengono quote di mercato non significative, pari a circa

¹⁵ [Cfr. <https://corporate.estra.it/struttura-del-gruppo/ecolat>.]

¹⁶ [Tali dati sono stati calcolati dividendo la quantità di rifiuti differenziati trattati rispettivamente negli impianti di Alia (pari a [100-500.000] tonnellate) e di Consiag (pari a [10-30.000] tonnellate) per il totale di rifiuti differenziati trattati nell'area centro Italia (Toscana, Umbria, Marche e Lazio) nel 2020 (pari a 3.644.000 tonnellate cfr. Report ISPRA sui rifiuti urbani 2022, Tabella 2.7, pag. 40).]

¹⁷ [Con specifico riferimento al segmento del trattamento dei rifiuti in multimateriale (il totale di rifiuti differenziati in carta e cartone, vetro, plastica, metallo e altro, trattati nell'area centro Italia nel 2020 è pari a 1.699.000 tonnellate secondo il Report ISPRA 2022, Tabella 2.9, pag. 43) la quota di mercato (in volume) di Alia è pari a circa [20-25%] e di Consiag a circa il [1-5%], per una quota congiunta comunque inferiore al 25%.]

¹⁸ [Tra i numerosi concorrenti, i principali sono: Porcarelli Gino & Co., Navarra S.p.A., Tecnoambiente S.p.A., Del Prete Waste Rec. S.r.l., Ecoambiente S.r.l., con quote stimate tra il 9,9% e il 5,7%.]

¹⁹ [Come osservato precedentemente dall'Autorità, occorre distinguere il segmento della gestione di rifiuti speciali pericolosi da quello della gestione di rifiuti speciali non pericolosi solo nelle fasi a monte della filiera e non nello smaltimento (cfr. AGCM, C12044 - A2A/Linea Group Holding, Provvedimento n. 26012 del 18 maggio 2016).]

²⁰ [Sono ricomprese nella privativa comunale e, quindi, sottratte al regime concorrenziale ai sensi dell'art. 198, D. Lgs. n. 152/2006, solo le attività a monte dello smaltimento (i.e. raccolta, spazzamento e trasporto) e con esclusivo riferimento ai rifiuti urbani. Sono svolte in regime di concorrenza, invece, le attività di smaltimento e tutte le altre attività di gestione dei rifiuti speciali (cfr. AGCM, C11744 - Hera/Acegas-Aps Holding, Provvedimento n. 23932 del 28 settembre 2012).]

²¹ [Ai sensi dell'art. 182-bis del D. Lgs. n. 152/2006: "Lo smaltimento dei rifiuti ... sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di: ...b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ... in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti".]

²² [Anche il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che "...per i rifiuti speciali ha rilievo primario il criterio della specializzazione dell'impianto, in relazione al quale deve essere coordinato il principio di prossimità, con cui si persegue lo scopo di ridurre il più possibile la movimentazione di rifiuti" (Cons. St. n. 5025/2021).]

²³ [Cfr. a titolo esemplificativo: AGCM, C12035 - Ireti/Atena, Prov. n. 25938 del 23 marzo 2016; C12310 - Iren Ambiente/Divisione Ambiente di Unieco Società Cooperativa, Provvedimento n. 28432 del 27 ottobre 2020; C11860 - Iren-Fct Holding/Azienda Multiservizi Di Igiene Ambientale Torino, Provvedimento n. 24151 del 19 dicembre 2012.].

²⁴ [Cfr. AGCM, C8008 - Acegas-Aps/Ramo d'azienda di Calcina Iniziative Ambientali, provv. del 19 ottobre 2006 n. 16085; C11302 - Ecoltecnica Italiana-Sita Spécialités/Ecoltecnica, Provvedimento n. 22967 del 9 novembre 2011.].

[1-5%] per Alia e [inferiori all'1%] per Consiag; a livello nazionale le quote detenute dalle Parti sarebbero largamente inferiori all'1%²⁵. Pertanto, l'Operazione non condurrà ad alcuna modifica di rilievo della struttura del mercato in esame.

Il settore del gas naturale

22. Con riferimento al settore del gas naturale, l'Operazione coinvolge il mercato delle gare d'ambito per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale. Come da prassi dell'Autorità, tale mercato ha una dimensione geografica coincidente con la singola gara d'ambito di interesse²⁶. Tali ambiti, detti anche "ATEM", hanno dimensione locale, tendenzialmente infraregionale e a volte, ma non necessariamente, coincidente con i confini provinciali. Si fa presente che le gare sono state sinora espletate in numero limitato e che, quindi, la valutazione in oggetto riguarda future gare la cui tempistica di attuazione è allo stato indeterminata. In ragione dei vantaggi di tipo informativo, organizzativo e finanziario, l'Autorità ha ritenuto, nei propri numerosi precedenti, che l'insieme dei partecipanti alle future gare d'ATEM sia individuabile in base alla presenza pregressa degli operatori quali gestori uscenti nell'ATEM di interesse o, al più, alla presenza significativa e diffusa negli ATEM limitrofi, nonché alla presenza dei due maggiori *player* nazionali (i.e. Italgas S.p.A. e 2i Rete Gas S.p.A.) in ragione della loro dimensione e capacità finanziaria. In tal senso, il primo e principale criterio di valutazione adottato dall'Autorità nelle precedenti operazioni di concentrazione è rappresentato dalla presenza pregressa delle Parti nell'ATEM considerato, misurata in termini di quote di PDR gestiti²⁷.

23. Nel caso di specie, per effetto del conferimento in favore di Alia del 20,6% delle azioni detenute dal Comune di Firenze in Toscana Energia e della successiva incorporazione in Alia di Publiservizi che detiene il 10,38% del capitale sociale di Toscana Energia, Alia-Multiutility andrà a detenere una partecipazione complessiva di circa il 31% del capitale sociale di Toscana Energia, la quale rimarrà comunque soggetta a controllo esclusivo di Italgas S.p.A. ("Italgas"). Allo stesso tempo, per effetto della fusione di Consiag in Alia, Alia-Multiutility andrà a detenere una partecipazione di controllo in E.s.tr.a S.p.A. ("Estra") (pari al 39,6% del capitale sociale). Toscana Energia, Italgas e il gruppo Estra²⁸ svolgono attualmente il servizio di distribuzione del gas naturale in diversi ATEM della Toscana; le attività di tali società si sovrappongono in circa sedici ATEM, in alcuni dei quali esse risultano essere i principali operatori²⁹.

24. Quanto ai possibili rischi di coordinamento orizzontale nelle future gare d'ambito per l'affidamento dei servizi di distribuzione del gas naturale, partendo dalla constatazione che la partecipazione di Alia-Multiutility in Toscana Energia è meramente finanziaria e non di controllo, Alia, Italgas e Toscana Energia il 27 dicembre 2022 hanno sottoscritto un patto ("Patto TE") volto ad adottare i presidi necessari a escludere qualsiasi rischio che in seguito all'Operazione vi possa essere un'interferenza concorrenziale tra, da un lato, Toscana Energia/Italgas e, dall'altro, Estra e le sue controllate.

25. In particolare, il Patto TE prevede che: (i) Alia concede a Italgas un diritto di opzione d'acquisto su tutte le azioni di Toscana Energia che sono detenute dal Comune di Firenze e che saranno conferite in Alia-Multiutility, che potrà essere esercitato a partire dal 1° gennaio 2025 e fino al 31 marzo 2025 (articolo 2); (ii) l'opzione di acquisto potrà essere esercitata anticipatamente entro 30 giorni dalla pubblicazione di un eventuale bando di gara avente ad oggetto l'aggiudicazione di servizi di distribuzione del gas naturale in un ATEM in cui sia Toscana Energia sia Estra (tramite Centria S.r.l.) siano operative (articolo 5); (iii) Italgas s'impegna a sottoporre all'approvazione del proprio CdA, che deciderà entro il 28 febbraio 2023, la stipulazione di un contratto di opzione di vendita da parte di Alia su tutte le azioni detenute dal Comune di Firenze in Toscana Energia e conferite in Alia, che potrà essere esercitata, in qualsiasi momento, solo nel caso in cui sia pubblicato un bando di gara avente ad oggetto l'affidamento di servizi di distribuzione del gas in un ATEM in cui sia Toscana Energia sia Estra (tramite Centria S.r.l.) siano operative (articolo 6)

30.

²⁵ [La quota di mercato è stata calcolata rapportando i volumi di rifiuti accolti in discarica nel 2020 da PAA (i.e. circa [30-100.000] tonnellate) da una parte e da Ecos e Bisenzio Ambiente (i.e. circa [30-100.000] tonnellate, v. MUD di Ecos e Bisenzio Ambiente del 2020) dall'altra, al totale dei volumi di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi smaltiti nella macroarea centro nel 2020, pari a 5,7 milioni di tonnellate, nonché al totale dei volumi di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi smaltiti in tutta Italia nel medesimo periodo, pari a circa 28,5 milioni di tonnellate (v. report ISPRA – Rifiuti speciali del 2022, pag. 71, figura 2.12). Anche tenendo conto del solo smaltimento con deposito sul o nel suolo (operazione D1) le quote di mercato a livello di macroarea non sarebbero significative, essendo pari a [1-5%] per Alia e [1-5%] per Consiag (il totale smaltito con deposito nella macroarea centro Italia nel 2020 è pari a circa 2,2 milioni di tonnellate), nonché a livello nazionale [inferiori all'1%] per Alia e [inferiori all'1%] per Consiag (il totale smaltito con deposito in tutta Italia nel medesimo periodo è pari a circa 9,8 milioni di tonnellate) (v. Report ISPRA – Rifiuti speciali del 2022, pag. 103-104, tabelle 2.10 e 2.9).]

²⁶ [Cfr., ex multis, AGCM, C12258 - Ascopiave/Rami di Azienda di AcegasApsAmga, Provvedimento n. 27989, del 19 novembre 2019; C12294 - A2A/Ambiente Energia Brianza, Provvedimento n. 28434, del 3 novembre 2020.]

²⁷ [Cfr., da ultimo, C12464 - Acea/Asm Terni, Provvedimento n. 30250 del 19 luglio 2022.]

²⁸ [Ossia, Centria S.r.l., Gergas S.p.A., Edma reti gas S.r.l., Murgia Reti GAS S.r.l.]

²⁹ [In particolare, gli ATEM di Pistoia, Prato, Firenze 1 e 2, Ancona, Grosseto e Rieti.]

³⁰ [Successivamente alla fusione, si aprirà un tavolo negoziale tra Alia-Multiutility e Italgas, per disciplinare diritti di opzione di acquisto (in capo a quest'ultima) e di vendita (in capo ad Alia- Multiutility) sulle azioni attualmente detenute da Publiservizi in Toscana Energia.]

26. Prima e a prescindere dall'esercizio di tali diritti di opzione, sono state previste determinate misure di tipo comportamentale (articolo 8), per cui: (i) Alia-Multiutility potrà candidare come membri del CdA di Toscana Energia esclusivamente soggetti che soddisfano i requisiti d'indipendenza previsti dall'articolo 148, commi 3 e 4, del Decreto Legislativo n. 58/1998, in modo tale da garantire che Toscana Energia conservi piena autonomia e indipendenza decisionale rispetto ad Alia-Multiutility e, in particolare, al Gruppo Estra; (ii) i consiglieri di Toscana Energia designati da Alia-Multiutility non potranno ricoprire alcuna carica in Alia-Multiutility e le sue controllate e viceversa; (iii) i consiglieri di Toscana Energia designati da Alia-Multiutility si asterranno dal partecipare alle riunioni del CdA di Toscana Energia aventi ad oggetto discussioni o decisioni sulla strategia commerciale di Toscana Energia nella distribuzione del gas naturale (e, in particolare, la partecipazione a gare per l'affidamento di tali servizi); (iv) ai consiglieri di Toscana Energia designati da Alia-Multiutility non potrà essere trasmessa alcuna informazione sulla strategia commerciale di Toscana Energia, ivi inclusa la verbalizzazione delle relative discussioni e decisioni.

27. Alla luce di quanto sopra, appare possibile escludere il rischio di coordinamento orizzontale nelle eventuali e future gare d'ambito per l'affidamento dei servizi di distribuzione del gas naturale tra Italgas, tramite Toscana Energia, e il gruppo Estra, quale effetto dell'Operazione.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nel mercato interessato e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli