

C12464 - ACEA/ASM TERNI

Provvedimento n. 30250

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 luglio 2022;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO il Regolamento (UE) n. 139/2014;

VISTA la comunicazione della società Acea S.p.A., pervenuta il 30 giugno 2022;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Acea S.p.A. ("Acea") è una società *multiutility* a capo dell'omonimo gruppo societario ("Gruppo Acea"), attivo nella produzione, distribuzione e commercializzazione di energia elettrica e calore, anche da fonti rinnovabili, nella commercializzazione di gas naturale, nella gestione integrata delle risorse idriche in tutti i segmenti del c.d. servizio idrico integrato, nella progettazione, realizzazione e gestione di sistemi di illuminazione pubblica e di impianti semaforici e nei servizi ambientali, con particolare riferimento al trattamento, smaltimento e valorizzazione energetica dei rifiuti. Il capitale sociale di Acea fa capo per il 51% al Comune di Roma, che ne detiene il controllo. La restante parte è quotata sul mercato azionario e i principali azionisti privati sono il gruppo GDF Suez (23,33%) e il gruppo Caltagirone (5,45%). Il Gruppo Acea ha realizzato nel 2021 un fatturato mondiale pari a circa 3,97 miliardi di euro, di cui circa [3-4]* miliardi di euro realizzati in Italia.

2. ASM Terni S.p.A. ("ASM Terni"; insieme ad Acea, le "Parti") è una società *multiutility* interamente posseduta dal Comune di Terni, attiva nel settore dei servizi pubblici locali. In particolare, è attiva, direttamente e indirettamente, nei settori del servizio idrico integrato e del trattamento dei fanghi, della produzione e distribuzione di energia elettrica, della gestione integrata dei rifiuti urbani, della distribuzione del gas, della vendita di energia elettrica e gas e dell'illuminazione pubblica. Il fatturato mondiale di ASM Terni nel 2021 è stato pari a circa [31-100] milioni di euro, di cui [31-100] realizzati in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. La comunicazione in esame riguarda l'acquisizione da parte di Acea del controllo esclusivo di ASM Terni (l'"Operazione"). In particolare, il 7 maggio 2021 ASM Terni ha indetto una procedura di evidenza pubblica al fine di individuare un *partner* industriale per il rafforzamento e l'estensione delle proprie linee di sviluppo strategiche, che si è conclusa con l'accettazione dell'offerta definitiva presentata da Acea¹. Le attività propedeutiche alla realizzazione dell'Operazione sono descritte nell'accordo quadro tra il Comune di Terni e Acea ("Accordo Quadro"). In particolare, si prevede la sottoscrizione da parte di Acea e Acea Ambiente S.r.l., Technologies for Water Services S.p.A., Acea Molise S.r.l. ("Altre Società del Gruppo Acea"), in due *tranches*, di un aumento di capitale riservato deliberato da ASM Terni, in esito al quale il Gruppo Acea arriverà a detenere una partecipazione compresa tra il 40% e il 49% in ASM Terni, anche in cambio del conferimento a quest'ultima di alcune partecipazioni societarie in altre aziende².

4. Le regole di *corporate governance* di ASM Terni, nonché delle società da essa controllate e partecipate, sono invece contenute in un patto parasociale tra il Comune di Terni, da un lato, e Acea e le Altre Società del Gruppo Acea,

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

¹ [Lo scorso 16 febbraio il Comune di Terni ha altresì chiesto all'Autorità un parere circa il corretto inquadramento giuridico dell'operazione ai sensi del D.lgs. n. 175/2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, cd. TUSPP) e, in ultima analisi, in ordine alla legittimità rispetto a tale normativa della procedura seguita per la scelta del socio privato, assimilabile, in particolare, alla procedura competitiva con negoziazione, ex art. 62, D.lgs. n. 50/2016. L'Autorità, ferma ogni valutazione dell'operazione in termini di compatibilità con la normativa in materia di concentrazioni, si è espressa ai sensi dell'art. 22, l. n. 287/90, con parere rif. n. AS1842 (su bollettino n. 22 del 13 giugno 2022), nel quale: (i) ha inquadrato l'operazione nell'ambito del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, nello specifico come costituzione di una società mista ai sensi dell'art. 7, co. 5, TUSPP; (ii) ha ritenuto, per quanto di competenza, che la procedura seguita abbia garantito un sufficiente livello di trasparenza e pubblicità ai sensi del D.lgs. n. 50/2016; (iii) ha, tuttavia, sollevato alcune criticità con riferimento al servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Terni, l'unico affidato ad ASM Terni direttamente dall'ente pubblico socio, nonostante la stessa non abbia le caratteristiche di società in house providing; (iv) ha pertanto invitato il Comune a procedere quanto prima alla regolarizzazione dell'affidamento del servizio di illuminazione nel rispetto dei modelli di gestione dei servizi pubblici locali esistenti.]

² [In particolare, [omissis].]

dall'altro ("Patto Parasociale"). Tali regole consentiranno ad Acea di esercitare il controllo esclusivo su ASM Terni, pur essendo socio di minoranza. Decisiva in tal senso appare la nomina da parte di Acea della metà dei componenti il consiglio di amministrazione, compreso l'amministratore delegato, il cui voto varrà il doppio ai fini della formazione della maggioranza in caso di parità di voti (c.d. *casting vote*)³ e al quale sono conferiti rilevanti poteri di direzione strategica, quali la predisposizione, modifica, approvazione ed esecuzione del budget e del piano industriale, la modifica delle linee guida strategiche, e la nomina dei dirigenti in posizione apicale. Ad esito dell'Operazione, dunque, Acea eserciterà un'influenza determinante su ASM Terni, assumendo decisioni strategiche per la stessa.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'Operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa, 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 139/04⁴, 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

6. In considerazione dell'operatività delle società interessate dall'Operazione, quest'ultima coinvolge i settori dell'energia elettrica, del gas naturale, dei rifiuti e dei servizi idrici.

Il settore elettrico

7. Nell'ambito del settore elettrico, in ragione dell'operatività della società *target*, l'Operazione coinvolge i seguenti mercati rilevanti:

- produzione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica;
- distribuzione di energia elettrica nelle relative aree di concessione;
- servizi di illuminazione pubblica;
- vendita al dettaglio di energia elettrica ai clienti non domestici connessi in bassa tensione;
- vendita al dettaglio di energia elettrica ai clienti domestici connessi in bassa tensione.

8. L'Operazione non determina effetti rilevanti rispetto al mercato della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica, di dimensione geografica *sub*-nazionale (corrispondente nel caso di specie alla macro-zonasud), in cui Acea continuerebbe a detenere, a seguito dell'Operazione, una quota di mercato molto contenuta (inferiore all'1% sia in termini di capacità installata che in termini di volumi prodotti), a fronte della presenza di noti e qualificati concorrenti quali, tra gli altri, Enel ed Eni.

9. Le attività di distribuzione di energia elettrica e quelle collegati ai servizi di illuminazione pubblica, per le quali la *target* risulta operativa nel territorio di Terni, sono svolte in regime di monopolio legale, da parte di un'unica impresa (individuata tramite procedura competitiva o affidamento diretto) che opera in via esclusiva. L'Operazione, pertanto, rispetto a tali mercati, determina la mera sostituzione di un operatore con un altro nel mercato geografico di riferimento, coincidente con il perimetro geografico dell'affidamento.

10. Per quel che riguarda invece i mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica ai clienti connessi in bassa tensione (sia domestici che non domestici), nella propria prassi l'Autorità tende a considerarli mercati di dimensione geografica locale, a causa della tuttora forte incidenza dei venditori collegati alla società di distribuzione, che dopo aver esercitato in monopolio la vendita ai clienti vincolati hanno comunque ereditato la posizione di fornitori in regime di maggior tutela. Tale incidenza è, evidentemente, maggiore nei contesti locali che coincidono con l'area di copertura della concessione di distribuzione. Ciò posto, va osservato che, a causa di una sempre maggiore contendibilità della clientela da parte di operatori esterni alla località interessata, laddove necessario, tale limite geografico potrebbe dover essere sottoposto a ulteriori verifiche. Tuttavia, come si vedrà, data la posizione delle Parti, non appare indispensabile compiere simile verifica nel caso di specie, atteso che non muterebbe l'esito della valutazione, anche alla luce del fatto che nella vendita di energia elettrica a clienti in bassa tensione sia domestici che non domestici sono attivi in tutti i contesti geografici operatori qualificati e di primo piano a livello nazionale quali Enel, Eni, Edison.

11. Più in dettaglio, la società acquisita opera in tali mercati unicamente tramite Umbria Energy, già controllata congiuntamente da ASM Terni e da Acea⁵. Quest'ultima, inoltre, opera nel settore anche tramite altre società del gruppo. Per quanto riguarda la vendita a clienti connessi in bassa tensione, la posizione congiuntamente detenuta dalle

³ [Il *casting vote* si applicherà *[omissis]*.]

⁴ [L'Operazione non presenta dimensione comunitaria in quanto entrambe le imprese interessate (Gruppo Acea e ASM Terni) hanno realizzato in Italia oltre i due terzi del proprio fatturato totale nell'Unione Europea.]

⁵ [Tale assetto è stato già reso noto all'Autorità: cfr. C9479 – ASM Terni/AceaElectrabel/Umbria Energy, provv. n. 18654, in Boll. n. 28 del 21 agosto 2008.]

Parti (in termini di GWh venduti) a livello nazionale sarebbe limitata (inferiore al 10% delle vendite per i clienti non domestici e inferiore al 5% delle vendite per i clienti domestici, in entrambi i casi con un incremento di quota associabile a Umbria Energy inferiore all'1%)⁶.

La posizione delle Parti risulterebbe contenuta anche con riferimento all'ambito regionale umbro (ammontando a circa il [10-15%] delle vendite con riferimento ai clienti non domestici e circa il [1-5%] delle vendite nel caso dei clienti domestici, con un incremento molto limitato in questo caso da parte delle altre società – diverse da Umbria Energy – facenti capo all'acquirente Acea)⁷.

Scendendo poi a livello provinciale, le Parti verranno a detenere in entrambi i mercati una posizione congiunta sempre inferiore al 15% nella provincia di Perugia, sia in termini di GWh venduti che di POD serviti (anche in tal caso con un contributo minimo da parte delle società del gruppo Acea diverse da Umbria Energy). Nella provincia di Terni che, in via di prima approssimazione tende a coincidere con il contesto locale in cui il venditore esercita l'attività di distribuzione, la quota congiunta delle Parti relativamente ai clienti non domestici risulta invece pari a circa il [15-20%] in termini di vendite e circa il [10-15%] in termini di POD serviti. Per quel che riguarda i clienti domestici della provincia di Terni, le Parti verrebbero a detenere una quota congiunta pari a circa il [15-20%] in termini di vendite e circa il [30-35%] in termini di POD serviti. In tutti i casi, comunque, la quota attribuibile al gruppo acquirente – al netto di Umbria Energy – risulta inferiore all'1%.

Il settore del gas naturale

12. Con riferimento al settore del gas naturale, in considerazione dell'operatività dell'impresa *target*, l'Operazione coinvolge i seguenti mercati rilevanti:

- la distribuzione di gas naturale nelle relative aree di concessione;
- il mercato delle gare d'ambito per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale;
- la vendita al dettaglio di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni.

13. Come noto, la distribuzione di gas naturale viene svolta in regime di monopolio legale nell'ambito territoriale di pertinenza di ciascuna concessione. Relativamente a tale mercato, quindi, l'Operazione non può che determinare la mera sostituzione di un operatore con un altro.

14. Quanto al mercato delle gare d'ambito per l'assegnazione di tale servizio esso, come da prassi dell'Autorità⁸, ha una dimensione geografica coincidente con la singola gara d'ambito di interesse. Tali ambiti, detti anche ATEM, hanno dimensione locale, tendenzialmente infraregionale e a volte, ma non necessariamente, coincidenti con i confini provinciali. 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 limitrofi⁹. 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 gestiti.

15. Nel caso di specie, la società acquisita ASM Terni detiene il 40% della società Umbria Distribuzione Gas, che svolge il servizio di distribuzione del gas naturale nel Comune di Terni, il quale ammonta, in termini di PDR, a circa il [55-60%] dell'omonimo ATEM di riferimento, che sarà oggetto della futura gara d'ambito. A riguardo, si osserva che Umbria Distribuzione Gas, inoltre, risulta partecipata al 15% da Acea, oltre che dal gestore nazionale Italgas. Pertanto, come effetto dell'Operazione, tale società perviene sotto il controllo esclusivo del gruppo Acea che, invece, non risulta attivo in nessun'altra concessione appartenente all'ATEM di Terni e nemmeno in nessuna concessione appartenente agli ATEM confinanti con quello di Terni (Siena, Viterbo, Rieti, Perugia 1 e Perugia 2). Pertanto l'Operazione, che conferisce il controllo di Umbria Distribuzione Gas in capo ad Acea determina, al più, la sostituzione di un operatore con un altro in tale mercato.

16. Per quel che riguarda il mercato della vendita al dettaglio di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni (con consumi inferiori ai 200.000 mc annui), si ritiene, in base alla prassi dell'Autorità, che, malgrado la crescente mobilità delle imprese di vendita in tutto il territorio nazionale, l'ambito geografico entro il quale si svolge la concorrenza abbia ancora una componente locale, benché l'evoluzione attraversata da questa attività renda incerta la fissazione dei confini geografici precisi del relativo mercato. Ad ogni modo, nel caso di specie, la definizione della esatta dimensione geografica del mercato non modifica la valutazione della concentrazione.

⁶ [La posizione delle Parti a livello nazionale calcolata in termini di POD serviti sarebbe ancora inferiore.]

⁷ [In termini di POD serviti, la quota congiunta regionale delle Parti sarebbe inferiore al 5% nel caso dei clienti non domestici e pari al [10-15%] nel caso dei clienti domestici, con un apporto minimo da parte delle società esclusivamente appartenenti al gruppo acquirente.]

⁸ [Cfr., ex multis, C11878 - ITALGAS - ACEGAS-APS/ISONTINA RETI GAS, provv. n. 24320 del 17 aprile 2013; C11990 - SEL - SOCIETÀ ELETTRICA ALTOATESINA/AZIENDA ENERGETICA, provv. n. 25550 del 15 luglio 2015; C12044 - A2A/LINEA GROUP HOLDING, provv. n. 26012 del 18 maggio 2016, C12125 - 2I RETEGAS/NEDGIA, provv. n. 26835 del 25 gennaio 2018; C12258 - ASCOPIAVE/RAMI DI AZIENDA DI ACEGASAPSAMGA, provv. n. 27989, del 19 novembre 2019; C12294 - A2A - AMBIENTE ENERGIA BRIANZA, provv. n. 28434, del 3 novembre 2020.]

⁹ [Infine, i due c.d. gestori "nazionali" Italgas Reti S.p.A. e 2i Rete Gas S.p.A. potrebbero, in presenza di un interesse specifico, avere in ogni caso la capacità di partecipare alle gare d'ambito come concorrenti accreditati.]

17. Si rileva, a riguardo, in primo luogo, che ASM Terni risulta attiva nel mercato in questione soltanto tramite la società Umbria Energy S.p.A. che, come anticipato, già antecedentemente all'Operazione, risulta controllata congiuntamente da ASM Terni e da Acea. Ad ogni modo, sia la posizione assoluta acquisita con l'Operazione dal gruppo acquirente, sia l'incremento della quota di mercato di Acea causato dall'aggiunta delle vendite di Umbria Energy S.p.A. – e quindi l'aumento ipoteticamente ascrivibile all'Operazione – risulta non idoneo a comportare effetti restrittivi. La quota congiunta delle Parti risulta, infatti, inferiore all'1% a livello nazionale, inferiore al 10% a livello della Regione Umbria e inferiore al 5% a livello della provincia di Perugia, sia in termini di volumi venduti che di PDR serviti. Per quel che riguarda invece la provincia di Terni, la quota cumulata attribuibile alle Parti risulta pari a circa il [25-30%] in termini di volumi venduti e a circa il [20-25%] in termini di PDR serviti, con un contributo ascrivibile alle altre società facenti capo al gruppo Acea diverse da Umbria Energy S.p.A. che, in entrambi i casi, risulta inferiore all'1%.

Il settore dei rifiuti

18. Relativamente al settore dei rifiuti, l'Operazione coinvolge i seguenti mercati:

- a) raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e di quelli simili;
- b) selezione e trattamento dei rifiuti indifferenziati non pericolosi;
- c) selezione e trattamento dei rifiuti differenziati;
- d) smaltimento in discarica degli scarti e della frazione organica stabilizzata ("FOS") prodotti dagli impianti di trattamento.

a) Raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e di quelli simili

19. L'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti solidi simili agli urbani, inclusa dello spazzamento delle aree pubbliche, rientra nel servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani¹⁰, viene svolto in regime di privativa legale all'interno di ciascun Comune o Ambito Territoriale Ottimale ("ATO") ed ha le caratteristiche di un monopolio naturale, nel quale opera unicamente l'impresa aggiudicataria del servizio ad esito di una procedura ad evidenza pubblica o affidataria in via diretta secondo modalità *in house* ai sensi degli articoli 198 e 202 del D.lgs. n. 152/2006 (testo unico in materia ambientale o "TUA").

20. Con riferimento a tale mercato, il confronto competitivo avviene unicamente in sede di affidamento del servizio in esclusiva in ciascun Comune o ATO, tramite procedura competitiva. A tal proposito, si può quindi individuare il mercato come quello delle future gare per l'affidamento di tale servizio. Dal momento che, astrattamente, possono partecipare a tali procedure tutte le imprese operanti nel settore, a prescindere dalla collocazione geografica, tale mercato potrebbe avere una dimensione geografica nazionale. Tuttavia, in alcuni precedenti recenti¹¹, l'Autorità ha anche ipotizzato che, nei fatti, il novero dei concorrenti effettivi all'interno di tali gare sia circoscritto agli operatori maggiormente attivi a livello locale, comportando quindi un'estensione geografica del mercato più ridotta, tendenzialmente di tipo regionale.

21. La dimensione geografica adottata, tuttavia, non modifica la valutazione della presente Operazione. Infatti, ASM Terni è attualmente affidataria, insieme al Consorzio nazionale servizi Società Cooperativa ("CNS"), del servizio gestione del ciclo integrato dei rifiuti per l'Ambito territoriale integrato n. 4 ("ATI4"), in base a concessione stipulata a seguito di aggiudicazione di una gara bandita dall'ATI stesso¹² per un periodo di 15 anni, *i.e.* fino al 26 giugno 2029. Il Gruppo Acea, invece, non opera nel settore della raccolta di rifiuti urbani in nessun ambito geografico. In tal senso, pertanto, l'operazione rappresenta la mera sostituzione di un operatore con un altro.

b) Selezione e trattamento dei rifiuti indifferenziati non pericolosi

22. Il mercato della selezione e del trattamento dei rifiuti si pone a valle rispetto alle attività di raccolta e trasporto e si differenzia in base alla tipologia di rifiuto trattato, a prescindere dall'origine del rifiuto stesso (urbano o speciale)¹³. Tenuto conto delle attività delle Parti, rilevano, in particolare, i mercati della selezione e del trattamento dei rifiuti indifferenziati non pericolosi e della selezione e del trattamento dei rifiuti differenziati.

23. Nei suoi precedenti, l'Autorità ha ritenuto che il mercato del trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati abbia una dimensione locale, al massimo regionale, salvo che vi siano accordi inter-regionali per il conferimento di rifiuti

¹⁰ [La gestione dei rifiuti ricomprende in particolare: "la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari. Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati" (art. 183, comma 1, lett. n), TUA).]

¹¹ [Cfr., *inter alia*, C12191 – Iren Ambiente/San Germano, provv. n. 27360 del 25 settembre 2018.]

¹² [La L.R. n. 23/2007 ha disciplinato l'istituzione in Umbria di quattro Ambiti territoriali integrati ("ATI") ai quali sono state affidate, tra le altre, funzioni in materia di gestione dei rifiuti e del ciclo idrico integrato. In particolare, all'interno dell'ATI n. 4 ricadono i territori di 32 comuni della Provincia di Terni. La L.R. n. 11/2013 ha poi creato un'unica Autorità regionale per i servizi idrici e per il servizio rifiuti ("AURI"), che è divenuta pienamente operativa, subentrando ai diversi ATI, a decorrere dal 1° aprile 2017. Ne consegue che allo scadere delle correnti gestioni del servizio rifiuti (la prima delle quali è prevista per il 2025) il nuovo affidamento avrà un ambito geografico regionale.]

¹³ [Cfr. il provvedimento AGCM n. 23932 del 28 settembre 2012, C11744 – HERA/ACEGAS-APS HOLDING.]

fuori regione. Tale mercato si caratterizza per una prima fase, in cui una parte dei rifiuti può essere avviata "tal quale" direttamente a incenerimento, con o senza recupero energetico, negli appositi impianti di termovalorizzazione ("TMV") che siano dotati della tecnologia per il conferimento di rifiuti non trattati, mentre tutto il resto del rifiuto indifferenziato è avviato a trattamento negli impianti di trattamento meccanico-biologico ("TMB")¹⁴; con riferimento al materiale conferito a questi ultimi, la filiera si articola poi in una seconda fase che ha ad oggetto i prodotti risultanti da tale pretrattamento¹⁵.

24. Attualmente, in Umbria il sistema di gestione è ancora articolato in quattro sub-ambiti¹⁶. Il vigente piano d'ambito per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati per l'ATI4¹⁷ (il cui territorio corrisponde alla Provincia di Terni¹⁸) ("Piano d'ambito") ha stabilito, *inter alia*, che la fase di selezione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani prodotti nel territorio sia organizzata sulla base del sistema impiantistico esistente, mediante accordi con i gestori di tali impianti che garantiscano l'accesso al servizio da parte del soggetto affidatario del servizio di raccolta e trasporto a tariffe e condizioni predeterminate¹⁹. In particolare, nel 2014, è stato sottoscritto tra le parti (*i.e.* tra i soggetti gestori degli impianti²⁰, l'affidatario del servizio di gestione dei rifiuti, l'ATI4 e i Comuni dell'ambito) un contratto di servizio quadro per la disciplina dei relativi rapporti (il "Contratto Quadro"), poi accompagnato da una serie di contratti di servizio²¹ e contratti di conferimento²² tra ciascun gestore di impianto, il soggetto affidatario del servizio, l'ATI4 e i Comuni dell'ambito. La durata di tali accordi corrisponde a quella di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, *i.e.* come visto per l'ATI4 fino al 2029. La gestione dei flussi di rifiuti e le relative contropartite sono dunque regolate *ex ante* e non dipendono dalla discrezionalità degli operatori. Per questo motivo, l'operazione non determina alcun effetto su tali mercati.

c) Selezione e trattamento dei rifiuti differenziati

25. Per quel che riguarda il mercato della selezione e trattamento di rifiuti differenziati urbani e speciali non pericolosi, esso 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-regionale²³. 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).

26. In particolare, ASM Terni e il Gruppo Acea gestiscono due impianti di digestione anaerobica per il trattamento della frazione umida da raccolta differenziata²⁴ in provincia di Terni, rispettivamente, a Nera Montoro e ad Orvieto. ASM Terni, infatti, detiene una partecipazione rappresentativa del 50% del capitale sociale di GreenAsm S.r.l.²⁵, che gestisce a Nera Montoro un impianto di trattamento biologico di rifiuti organici di proprietà di Algowatt S.p.A., mentre il

¹⁴ [Tali impianti, detti "di primo destino", identificano un mercato rilevante nel quale operano le imprese affidatarie del servizio di raccolta dei rifiuti urbani dal punto di vista della domanda e gli operatori degli impianti di TMB e di TMV dal lato dell'offerta.]

¹⁵ [In particolare: (i) il combustibile da rifiuto (*c.d.* "frazione secca"), utilizzato nei cementifici o per produrre energia nei TMV; (ii) un compost di bassa qualità (*c.d.* frazione organica stabilizzata o "FOS"), che può essere utilizzato per la copertura giornaliera delle discariche, avviato per lo smaltimento in discarica o all'incenerimento nei TMV; (iii) residui metallici, che vengono poi conferiti agli impianti di riciclo dei metalli.]

¹⁶ [Cfr. il "Piano Regionale per la Gestione Integrata dei Rifiuti" da ultimo preadottato dalla Giunta Regionale dell'Umbria, con deliberazione n. 600 del 15 giugno 2022 ("PRGIR 2022"), in particolare pag. 52.]

¹⁷ [Da ultimo adottato con delibera di assemblea n. 2 del 16 gennaio 2013. Ai sensi dell'art. 13 della L.R. n. 11/2009, "Il Piano d'ambito tiene conto della situazione esistente e stabilisce gli obiettivi da conseguire nel rispetto di quanto previsto dal Piano regionale".]

¹⁸ [Cfr. *supra* nota 12.]

¹⁹ [Cfr. §§ 10-11 del Piano d'ambito dell'ATI4. In base al §11 del vigente Piano d'ambito, l'attività di trasporto dei rifiuti dagli impianti di trattamento intermedio agli impianti smaltimento finale di proprietà dei gestori privati parte del Contratto Quadro è escluso dall'oggetto dell'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti.]

²⁰ [In particolare, in applicazione del Piano d'ambito sono oggetto dell'accordo i seguenti impianti situati nel territorio dell'ATI4: (i) il polo impiantistico di Orvieto del Gruppo Acea, comprendente una discarica per rifiuti non pericolosi, un impianto di selezione e stabilizzazione e un impianto di digestione anaerobica e compostaggio dedicato al trattamento delle frazioni da raccolta differenziata (frazione organica e verde) per la valorizzazione agronomica delle stesse; (ii) l'impianto di selezione sito in Maratta Bassa di ASM Terni dedicato al trattamento del rifiuto residuo per ottimizzare il recupero e le successive fasi di smaltimento finale; (iii) l'impianto di digestione anaerobica e compostaggio sito nel Comune di Narni di proprietà di GreenAsm S.r.l. dedicato al trattamento delle frazioni da raccolta differenziata (frazione organica e verde) per la loro valorizzazione agronomica.]

²¹ [Per la regolazione degli aspetti relativi alle condizioni e alle modalità tecniche di conferimento dei rifiuti solidi urbani e per la definizione delle tariffe predeterminate di accesso al servizio.]

²² [Quanto ai profili privatistici concernenti i rapporti tra il soggetto affidatario e i gestori degli impianti, quali orari di accesso, modalità di conferimento, etc.]

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

²⁴ [Il prodotto di tale attività di trattamento è un compost di alta qualità destinato all'agricoltura.]

²⁵ [Joint venture tra ASM Terni e Buttol S.r.l.]

Gruppo Acea gestisce il polo impiantistico di Orvieto comprendente anche un impianto di digestione anaerobica e compostaggio.

27. Come nel caso della selezione e del trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, tuttavia, anche per il trattamento e la selezione dei rifiuti organici la provenienza dei rifiuti è predeterminata dai rispettivi bacini di utenza assegnati ai sensi del Piano d'ambito nei diversi contratti di conferimento²⁶. Peraltro, attualmente, questi non sono sufficienti ad assicurare un tasso soddisfacente di sfruttamento della capacità disponibile, tanto che gli impianti svolgono attività anche in concorrenza accogliendo rifiuti da altre regioni. Rispetto all'attività "necessaria" soggetta ai vincoli sopra descritti, l'impianto di GreenAsm non è quindi in concorrenza con altri impianti dello stesso tipo, incluso quello di Orvieto di proprietà del Gruppo Acea. Quanto, invece, all'attività ulteriore svolta, il mercato geografico rilevante ha dimensione sovraregionale, corrispondente, nel caso di specie, con la macro-area centro²⁷. Al riguardo, si rappresenta che nel 2020 la percentuale della capacità trattata per la frazione organica dagli impianti di ASM Terni e Acea rispetto a quella totale degli impianti presenti nella macro-area²⁸ è stata pari a circa il [1-5%] per ASM e a circa il [10-15%] per Acea, per una quota aggregata pari a circa il [15-20%]²⁹.

d) Smaltimento in discarica degli scarti e della FOS prodotti dagli impianti di trattamento

28. Come nel caso della selezione e trattamento dei rifiuti differenziati, non vi sono vincoli regolamentari o amministrativi alla movimentazione degli scarti; tuttavia, l'Autorità ha in precedenza osservato come l'applicazione del principio di prossimità e l'onerosità dei costi di trasporto determinino che la movimentazione degli scarti sia di fatto ridotta al minimo possibile. L'ambito geografico entro il quale si effettua lo smaltimento dipende, dunque, principalmente dal numero di impianti disponibili nell'area in cui gli stessi vengono prodotti, in quanto solo in assenza di adeguata capacità di smaltimento locale gli scarti sono trasportati ad impianti maggiormente distanti.

29. Nel caso di specie, ASM Terni non è attiva in questo mercato, non essendo allo stato titolare di alcun impianto di smaltimento, ma conferisce gli scarti generati dal proprio impianto di Maratta Bassa³⁰ nella discarica di Orvieto di proprietà del Gruppo Acea, in ottemperanza alle prescrizioni del Piano d'ambito e del Contratto Quadro. Come osservato a proposito degli impianti di trattamento dei rifiuti indifferenziati, la regolamentazione in vigore in Umbria esclude che ASM Terni possa operare scelte diverse in merito alla discarica in cui conferire i propri scarti. Pertanto, l'Operazione non apporterà alcuna modifica all'attuale assetto del mercato, atteso che la relazione verticale descritta tra ASM Terni e il Gruppo Acea è già esistente ed imposta dal Contratto Quadro in vigore fino al 2029.

30. In definitiva, la specifica regolazione settoriale vigente nell'area di interesse, per la quale il gestore del servizio di raccolta non ha facoltà di selezionare gli impianti di conferimento dei rifiuti urbani indifferenziati, della frazione organica derivante da raccolta differenziate, dei relativi scarti e della FOS, posto che i flussi e le tariffe sono predeterminati a livello di ATO nel Piano d'ambito e nel Contratto Quadro³¹, permette di escludere che la presente Operazione generi effetti verticali, benché il Gruppo Acea sia presente in alcuni mercati verticalmente collegati con quelli in cui è attiva ASM Terni³². Solo per le frazioni della raccolta differenziata diverse da quella organica, in assenza di vincoli amministrativi e regolamentari, l'Operazione realizza un'integrazione verticale tra le attività delle Parti, in quanto il soggetto affidatario del servizio di raccolta può scegliere dove e a chi conferire i rifiuti. L'Operazione, tuttavia, non modificherà in alcun modo l'attuale scenario concorrenziale, poiché si limiterà a consolidare un legame verticale già esistente, considerato che ASM Terni già conferisce ad impianti del Gruppo Acea gran parte dei volumi raccolti di rifiuti differenziati³³.

Il settore idrico

31. L'Operazione coinvolge, infine, il mercato della gestione del servizio idrico integrato ("SII"), che comprende attività quali la captazione, l'adduzione, la potabilizzazione e la distribuzione dell'acqua (c.d. servizi di acquedotto), la raccolta delle acque reflue (c.d. servizio di fognatura) e la loro depurazione (c.d. servizio di depurazione). La gestione del SII è affidata ad un gestore unico tramite procedure ad evidenza pubblica ovvero *in house* dagli Enti di governo

²⁶ [Cfr. pag. 275, Piano d'ambito. Il contratto di conferimento di GreenAsm S.r.l. del 2014 prevede quale bacino di utenza i comuni di [omissis]. Il bacino di utenza per il polo impiantistico di Orvieto è invece costituito dai comuni di [omissis].]

²⁷ [Nella quale il Gruppo Acea è presente con impianti in Umbria, Lazio, Marche, Abruzzo e Toscana.]

²⁸ [Rapporti ISPRA relativi agli esercizi 2019 e 2020. Il dato 2021 non è disponibile in quanto il Rapporto ISPRA per l'esercizio 2021 non è stato ancora pubblicato.]

²⁹ [Tra i principali concorrenti sono: Hera S.p.A., A2A, IREN, AMA, Relife Group, Montello S.p.A..]

³⁰ [In particolare, la frazione secca, mentre la frazione organica "sporca" è conferita al TMB di Orvieto del Gruppo Acea che la trasforma in FOS, poi smaltita in discarica.]

³¹ [Tale regime è stato poi confermato dalla Deliberazione n. 363 di ARERA del 3 agosto 2021, relativa alla regolazione tariffaria per il periodo 2021-2025. Per gli stessi motivi, l'integrazione verticale non appare idonea a influire sulle condizioni di parità tra operatori nelle future gare per l'affidamento del servizio di raccolta.]

³² [Cfr. C12455 IREN - SEI TOSCANA.]

³³ [Nel mercato della selezione e del trattamento dei rifiuti differenziati (compreso l'organico), comunque la quota aggregata delle Parti in Centro Italia è pari a circa il [1-5%.]

d'ambito ("EGA") con riferimento ai singoli ATO individuati dalle regioni ai sensi dell'articolo 147, TUA³⁴. Tale mercato rappresenta, dunque, un monopolio naturale ed ha dimensione geografica locale, coincidente con l'ampiezza dell'ATO per il quale il servizio è stato affidato. L'Operazione potrebbe peraltro interessare il più ampio mercato delle gare per l'affidamento in gestione del SII³⁵, che potrebbe avere una dimensione quantomeno nazionale, data la possibilità per tutti gli operatori di partecipare alle gare su tutto il territorio nazionale.

32. In particolare, la Regione Umbria ha individuato come ATO l'intero territorio regionale ed ha conferito le funzioni in materia di risorse idriche e i rifiuti ad un unico soggetto, l'Autorità Umbra per i Rifiuti e le Risorse idriche ("AURI"), alla quale partecipano tutti i Comuni della Regione e che subentra ai precedenti ATI nelle convenzioni e nei contratti di affidamento in essere. L'assetto gestionale del SII assentito in base alla normativa *pro tempore* vigente è infatti fatto salvo anche dall'articolo 172, TUA, pertanto il gestore unico individuato da AURI subentrerà solo alla data di scadenza dei relativi contratti.

33. Con specifico riferimento all'ATI³⁶, il gestore del SII fino al 31 dicembre 2032 è Servizio Idrico Integrato S.C.p.A. ("SII Terni"), il cui capitale sociale è detenuto al 40% da Umbria Due Servizi Idrici S.c.a.r.l. (società del Gruppo Acea, cfr. §4), al 3% circa da ASM Terni e al 6% da Aman S.C.p.A., che rappresentano i tre soci operativi che condividono la gestione della società³⁷. L'Operazione, su tale mercato, si risolve pertanto nel consolidamento della partecipazione di Acea in SII Terni, con la riduzione da tre a due del numero dei soci operativi³⁸.

34. Con riferimento al più ampio mercato delle gare per l'affidamento della gestione del SII, l'Operazione non sembra generare alcun effetto sul panorama dei potenziali candidati a partecipare alle gare, anche considerando come tali tutti gli operatori che attualmente svolgono l'attività di gestione del SII. Infatti, se il Gruppo Acea ha una quota a livello nazionale pari al [15-20%] in termini di utenze servite e del [20-25%] in termini di volume erogato³⁹, ASM Terni non raggiunge, né in valore, né in volume, l'1% del totale della attività di gestione del SII a livello nazionale, pertanto il suo apporto non è in grado di alterare le dinamiche concorrenziali esistenti sul mercato.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non comporta, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

³⁴ [Cfr. il provvedimento n. 27041 del 14 febbraio 2018, C12149 - IREN/ACAM; il provvedimento n. 26835 del 15 novembre 2017, C12125 - 2I RETE GAS/NEDGIA.]

³⁵ [Alla stregua di quanto avviene ad esempio per la distribuzione del gas naturale, cfr., tra gli altri, il provvedimento n. 24320 del 17 aprile 2013, C11878, ITALGAS - ACEGAS-APS/ISONTINA RETI GAS; il provvedimento n. 26314 del 21 dicembre 2016, C12076 - ACEA/IDROLATINA; il provvedimento n. 27041 del 14 febbraio 2018, C12149 - IREN/ACAM.]

³⁶ [Comprendente, come accennato, i 32 Comuni della Provincia di Terni, con un bacino utenza pari al 25% dell'ATO regionale.]

³⁷ [La quale per il restante 51% è posseduta dai: Comuni dell'ATO Umbria 2 (successivamente ATI4).]

³⁸ [La natura consortile di SII Terni comporta che la stessa si avvalga dei tre soci imprenditori per esercitare la gestione e le manutenzioni ordinarie e straordinarie di impianti e reti oltreché la realizzazione degli investimenti legati al ciclo idrico integrato.]

³⁹ [Si segnala peraltro la presenza di altri importanti operatori nel settore idrico a livello nazionale, quali AQP S.p.A., CAP Holding S.p.A., Hera S.p.A., SMAT S.p.A..]