

C11860 – IREN-FCT HOLDING/AZIENDA MULTISERVIZI DI IGIENE AMBIENTALE TORINO

Provvedimento n. 24151

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 dicembre 2012;

SENTITO il Relatore Professor Piero Barucci;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la comunicazione di IREN S.p.A., pervenuta in data 11 dicembre 2012;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. IREN S.p.A. è una società a capo di un gruppo attivo nei settori della produzione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica e del gas naturale, della gestione integrata delle risorse idriche, del teleriscaldamento/teleraffrescamento, dei servizi di gestione calore, dei servizi ambientali, della gestione dell'illuminazione pubblica e dei servizi funerari e cimiteriali, in particolare in Piemonte, Liguria ed Emilia Romagna.

IREN è controllata congiuntamente dai Comuni di Torino, Genova e Reggio Emilia¹. Il 36% circa del capitale di IREN è detenuto da Finanziaria Sviluppo Utilities S.r.l. - controllata pariteticamente dai Comuni di Torino e Genova -, l'8,4% circa dal Comune di Reggio Emilia, il 6,6% dal Comune di Parma, l'8,5% da vari Comuni delle province di Reggio Emilia, Parma e Piacenza e il rimanente da investitori istituzionali, finanziari e *retail*.

Nel 2011 il fatturato consolidato di IREN è stato pari a 3,5 miliardi di euro circa.

2. Azienda Multiservizi di Igiene Ambientale Torino S.p.A. ("AMIAT") è una società attiva nel settore dei servizi ambientali (raccolta e trasporto di rifiuti urbani e assimilati e di rifiuti speciali, selezione e trattamento dei rifiuti, recupero) nell'area torinese.

AMIAT è controllata, attraverso FCT Holding S.r.l. ("FCT"), dal Comune di Torino, che ne detiene la totalità del capitale sociale.

Nel 2011 il fatturato consolidato realizzato da AMIAT è stato di circa 199 milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione in esame consiste nell'acquisto, da parte di IREN, del 49% del capitale di AMIAT attualmente posseduto da FCT.

4. Tale acquisizione avviene a conclusione di una gara indetta dal Comune di Torino per individuare il socio operativo industriale privato di AMIAT (mediante cessione del 49% del suo capitale sociale) e di Trattamento Rifiuti Metropolitani S.p.A. ("TRM", mediante cessione dell'80% del suo capitale sociale), e, congiuntamente, dell'affidamento delle seguenti attività: (i) l'effettuazione del servizio di igiene ambientale del Comune di Torino, (ii) la gestione dell'impianto di termovalorizzazione di Gerbido (TO), degli impianti connessi e del relativo servizio di smaltimento, (iii) la manutenzione del suddetto termovalorizzatore, (iv) lo svolgimento delle attività necessarie all'utilizzazione dell'energia elettrica e termica prodotta dal suddetto termovalorizzatore, in particolare attraverso la creazione di una rete infrastrutturale e commerciale per il teleriscaldamento.

Il bando di gara è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea il 2 agosto 2012 e prevedeva una fase di pre-qualifica e una successiva fase di offerta, aperta solo alle imprese che avessero superato la prima fase. Non avendo ricevuto alcuna offerta, in data 21 novembre 2012 il Comune di Torino ha sollecitato la presentazione di offerte, anche inferiori alla base d'asta, alle imprese che avevano superato la fase di pre-qualifica. L'unica offerta pervenuta è stata quella presentata dal raggruppamento temporaneo di imprese ("RTI") formato da F2i SGR S.p.A. e IREN e alcune sue controllate².

5. Sulla base degli accordi interni a RTI: (a) il 49% del capitale di AMIAT verrà acquisito da una società veicolo controllata da IREN, mentre (b) l'80% del capitale di TRM verrà acquisito da una società veicolo il cui capitale sarà detenuto per il 75% da F2i SGR e per il 25% da IREN e altre società del gruppo IREN³.

I medesimi accordi lasciavano ad IREN libertà di selezionare un eventuale socio per la società veicolo che avrebbe dovuto acquisire il 49% di AMIAT. IREN ha esercitato questa opzione, scegliendo quale socio ACEA Pinerolese Industriale S.p.A., che deterrà il 7% circa del capitale di tale società veicolo.

6. L'acquisizione del 49% di AMIAT configura una operazione di concentrazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo congiunto di IREN su AMIAT, per i motivi seguenti.

¹ [Cfr. provv. 20018 del 25 giugno 2009, C10108 – Iride/Enia, in Boll. n. 25/09.]

² [IREN Emilia S.p.A., IREN Energia S.p.A. e IREN Ambiente S.p.A..]

³ [Cfr. C11861 – F2i SGR – IREN – Comune di Torino/Trattamento Rifiuti Metropolitani, deciso il 19 dicembre 2012.]

In primo luogo, IREN nominerà due dei 5 membri del Consiglio di Amministrazione ("CdA"), tra cui, in particolare, l'Amministratore Delegato. L'Amministratore Delegato propone al CdA la bozza dei Piani Strategici, del *budget*, dei piani relativi al personale, dei piani di sviluppo delle attività.

In secondo luogo, l'offerta tecnica presentata dal RTI – e quindi da IREN – e selezionata dal Comune di Torino includeva un Business Plan quinquennale ed un progetto tecnico di svolgimento dei servizi prestati da AMIAT. Le obbligazioni di IREN connesse alla messa in pratica di tali piani *"sono condizionate al mantenimento in capo al socio operativo industriale della effettiva disponibilità della gestione di AMIAT"*, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del *"Contratto di impegno del socio operativo industriale di AMIAT S.p.A."*. A tal fine, il medesimo articolo 3 impegna FCT, l'altro socio di AMIAT, a fare in modo che i membri del CdA di propria nomina (tra cui il Presidente) *"non rifiutino irragionevolmente di approvare determinati provvedimenti rilevanti per la gestione proposti dai consiglieri designati dal socio operativo industriale, ovvero non approvino irragionevolmente provvedimenti di tal genere contro la volontà dei consiglieri designati dal socio operativo industriale ovvero [...] che il Presidente di AMIAT non eserciti i suoi poteri limitando irragionevolmente i poteri gestori del socio operativo industriale"*.

In virtù di queste previsioni, le politiche di gestione e di investimento di AMIAT, sulla base dei piani predisposti da IREN e già assentiti dal Comune di Torino attraverso l'aggiudicazione dell'affidamento, spettano ad IREN, mentre a FCT spetta una funzione di controllo sulla gestione della società.

Per questo motivo, l'operazione conferisce a IREN il controllo congiunto su AMIAT⁴.

7. Le operazioni mediante le quali IREN acquisirà il controllo congiunto di AMIAT, e IREN e F2I acquisiranno il controllo congiunto di TRM costituiscono due operazioni di concentrazione distinte, pur essendo reciprocamente condizionate, in quanto l'acquisto del controllo avviene da parte di soggetti diversi⁵.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

8. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo congiunto di una 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 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 474 milioni di euro e il fatturato realizzato dall'impresa oggetto di acquisizione è stato superiore a 47 milioni di euro.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

9. La concentrazione in esame riguarda il settore della gestione dei rifiuti, ossia le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti.

A monte della filiera industriale dei rifiuti vi sono 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 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 (CONAI ecc.). Gli scarti sono inviati alle discariche o agli inceneritori.

Ciascuna di queste fasi può costituire, in linea di principio, un distinto mercato rilevante del prodotto⁶.

Mercati rilevanti distinti possono essere identificati anche per la gestione di specifiche tipologie di rifiuti, quali i rifiuti sanitari, in ragione delle caratteristiche della domanda e dell'offerta.

10. Mercati rilevanti per la valutazione della presente operazione sono i seguenti:

- raccolta e trasporto di rifiuti urbani e assimilati;
- affidamenti del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati ("RSU");
- raccolta di rifiuti speciali ("RS") – eventualmente distinguendo tra diverse tipologie di rifiuti pericolosi;
- selezione e trattamento dei rifiuti indifferenziati non pericolosi;
- selezione e trattamento degli altri rifiuti non pericolosi - eventualmente distinti per materiale (carta, vetro, ecc.);
- trattamento dei rifiuti pericolosi – eventualmente distinguendo tra diverse tipologie di rifiuti pericolosi;
- smaltimento in discarica;
- materie prime seconde derivate da selezione e trattamento dei rifiuti.

⁴ [Cfr. provv. n. 23904 del 12 settembre 2012, C11760 - Kuwait Petroleum Italia – Airgest/Newco, in Boll. n. 37/12. Cfr. anche Comunicazione Consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale, §81]

⁵ [Cfr. Comunicazione Consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale, §41.]

⁶ [Per una discussione più ampia, cfr. provv. n. 23932 del 28 settembre 2012, C11744 – HERA/Acegas-Aps Holding, in Boll. n. 39/19.]

11. Il servizio di raccolta e trasporto dei RSU (differenziati e indifferenziati) è caratterizzato da una domanda locale ed è quindi organizzato su base comunale. Esso è attualmente svolto in regime di privativa a livello locale da società affidatarie del servizio. E' dunque possibile identificare un gran numero di mercati locali distinti, di estensione coincidente con quella del singolo affidamento, nei quali l'affidatario svolge il servizio in posizione monopolistica.

12. L'unica occasione di confronto competitivo in relazione al servizio di raccolta e trasporto di RSU è data dalle gare per l'affidamento in esclusiva del servizio all'interno dei singoli Comuni. E' possibile quindi definire un mercato, di dimensione nazionale, per gli affidamenti del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati.

Considerazioni simili valgono con riferimento al servizio di spazzamento stradale, che è in genere affidato congiuntamente al servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati.

13. Per quanto riguarda la raccolta e il trasporto di RS, appare opportuno distinguere i RS per tipologia e, soprattutto, per grado di pericolosità, in ragione delle differenti attrezzature richieste per la raccolta e il trasporto dei rifiuti pericolosi. In particolare, è possibile distinguere mercati separati per i rifiuti prodotti da specifiche attività – per esempio, i rifiuti sanitari – nelle quali prevalgano i rifiuti pericolosi che devono essere smaltiti secondo procedure specifiche.

Dal punto di vista geografico, i mercati della raccolta i RS non pericolosi hanno dimensione locale, limitata dai soli costi di trasporto ai centri di raccolta o agli impianti di selezione e trattamento. In prima approssimazione, la dimensione geografica può essere limitata ad insiemi di province limitrofe o al territorio regionale.

Per quanto riguarda i RS pericolosi, la dimensione geografica di tali mercati può essere più ampia a causa dell'uso di procedure di gara per la selezione delle imprese in grado di fornire i servizi richiesti.

14. La distinzione tra RSU e RS non appare necessaria invece per le fasi a valle della raccolta: selezione e trattamento, recupero di materia ("riciclo"), incenerimento con o senza recupero energetico, smaltimento in discarica.

Nonostante infatti determinati trattamenti riguardino prevalentemente rifiuti provenienti dalla raccolta urbana (per esempio, trattamento meccanico-biologico dei rifiuti urbani indifferenziati) o dal circuito i RS (per esempio, trattamento dei rifiuti provenienti da costruzioni e demolizioni), le attività effettuate e in particolare gli impianti si differenziano solo in base alla tipologia di rifiuto trattato, senza riguardo all'origine (rifiuto urbano o speciale).

Per il medesimo motivo, occorre invece effettuare una distinzione per quanto riguarda i rifiuti pericolosi, che devono essere sottoposti a trattamenti specifici, adeguati alla loro pericolosità.

15. E' possibile distinguere quindi mercati distinti per la selezione e trattamento dei rifiuti indifferenziati non pericolosi, per la selezione e trattamento degli altri rifiuti non pericolosi - eventualmente distinti per materiale (carta, vetro, ecc.) -, per il trattamento dei rifiuti pericolosi – eventualmente distinguendo tra diverse tipologie di rifiuti pericolosi -, per l'incenerimento, per lo smaltimento in discarica. Infine, per i diversi materiali recuperati a seguito di appropriate operazioni di selezione e trattamento è possibile distinguere corrispondenti mercati della vendita della materia prima seconda ottenuta.

16. I mercati della selezione e trattamento di qualsiasi tipo di rifiuti hanno dimensione locale. La normativa vigente prevede che il trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati avvenga in prossimità dei centri di raccolta (c.d. principio di prossimità) e la dimensione geografica del mercato per la selezione ed il trattamento di tali rifiuti può quindi essere definita, in prima approssimazione, provinciale. Per gli altri rifiuti non pericolosi (rifiuti provenienti dalla raccolta urbana differenziata, frazione differenziata della raccolta dei rifiuti speciali non pericolosi) la dimensione geografica del mercato della selezione e trattamento è limitata soltanto dai costi di trasporto. Recenti approfondimenti svolti dall'Autorità⁷ indicano che i costi di trasporto potrebbero avere una incidenza sufficiente a limitare l'ampiezza del mercato ad un'area pluriprovinciale. Infine, per quanto riguarda la selezione e il trattamento di rifiuti pericolosi, l'ampiezza geografica del mercato dipende, oltre che dai costi di trasporto, dalla disponibilità di impianti in grado di effettuare gli specifici trattamenti richiesti.

17. I mercati dell'incenerimento e dello smaltimento in discarica (entrambi riferiti sia a RSU sia a RS) hanno dimensione locale, a causa innanzitutto dei vincoli normativi esistenti riguardo ai rifiuti urbani⁸. Alcune Regioni, soprattutto al fine di assicurare un più efficiente funzionamento degli impianti di incenerimento – quasi sempre dei termovalorizzatori che cedono il calore a reti di teleriscaldamento e l'energia alla rete elettrica -, hanno rimosso i vincoli provinciali allo smaltimento dei rifiuti. Riguardo alle discariche, tuttavia, le popolazioni locali e gli Enti Locali appaiono molto sensibili al rispetto di una interpretazione restrittiva del "principio di prossimità". In prima approssimazione, dunque, è possibile definire: (i) per l'incenerimento, una dimensione del mercato al massimo regionale per i rifiuti urbani⁹ e una almeno regionale, se non più ampia, per i rifiuti speciali; (ii) per lo smaltimento

⁷ [Cfr. provv. di avvio dell'istruttoria del 5 dicembre 2012, A444- Akron – Gestione dei rifiuti urbani a base cellulosica.]

⁸ [L'art. 182-bis D.Lgs. n. 152/06 dispone che: "Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati 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: a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali; b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati 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; c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica."]

⁹ [Tale estensione è coerente sia con l'art. 182 del Codice dell'Ambiente, sia con i precedenti comunitari, secondo i quali il bacino di utenza di un inceneritore ha un raggio di circa 200 km (su strada) e questa è l'estensione del relativo mercato rilevante (cfr. caso

tramite discarica, una dimensione del mercato di carattere provinciale per i rifiuti urbani e regionale o pluriregionale per i rifiuti speciali.

18. Infine, il mercato dei rifiuti destinati ad essere utilizzati come “materie prime seconde” dopo i necessari processi di trattamento e selezione ha dimensione quantomeno regionale.

19. AMIAT opera nella raccolta e nel trasporto di RSU e RS, nello spazzamento delle strade, nello smaltimento dei rifiuti, nel recupero dei rifiuti di materie plastiche, nel recupero di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (“RAEE”) – tramite la controllata AMIAT TRD - e nella vendita di rifiuti da raccolta differenziata da avviare, previa selezione e trattamento, al recupero. L'attività di AMIAT si svolge esclusivamente nell'area torinese.

20. L'attività di IREN nel settore dei servizi ambientali è concentrata nelle province di Parma, Piacenza e Reggio Emilia, dove IREN gestisce i servizi di raccolta e trasporto dei RSU e di spazzamento delle strade in oltre un centinaio di comuni. In tali aree IREN gestisce inoltre alcune discariche, i termovalorizzatori di Piacenza e Reggio Emilia (e Parma a partire dal 2013) e alcuni impianti di trattamento di RS, ed opera nelle fasi di selezione e trattamento preliminari dei rifiuti ceduti agli operatori attivi nelle filiere del recupero di rifiuti cellulosici, plastici ecc..

21. Dal punto di vista orizzontale, quindi, le attività delle Parti, pur presentando significative sovrapposizioni a livello merceologico, presentano limitate sovrapposizioni a livello geografico. Le maggiori sovrapposizioni si hanno infatti nel mercato nazionale degli affidamenti del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati, dove congiuntamente le Parti detengono una quota inferiore al 5%.

22. L'operazione non appare inoltre in grado di determinare significativi effetti verticali. I RSU indifferenziati e gli scarti dalla selezione dei rifiuti differenziati gestiti da AMIAT sono già destinati dal Piano Rifiuti 2008-2014 dell'ATO-R all'inceneritore di Gerbido (TO), di cui IREN ha il controllo congiunto con F2i e il Comune di Torino. Essi dunque non costituiranno *input* per gli impianti di IREN in Emilia Romagna. Per quanto riguarda i rifiuti differenziati provenienti dalla raccolta di RSU e i RS avviabili al recupero, invece, l'assenza di sovrapposizioni a livello geografico nelle attività di avvio al recupero e recupero, e l'assenza di IREN dalle attività di recupero in Piemonte, pare elemento idoneo ad eliminare ogni incentivo di IREN, nel breve periodo, ad escludere i concorrenti dall'accesso a tali rifiuti, che costituiscono input delle attività di selezione e trattamento propedeutiche alla loro trasformazione in materia prima seconda.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui 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 e delle Infrastrutture e dei Trasporti.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella