

C11861 - F2i SGR-IREN/TRATTAMENTO RIFIUTI METROPOLITANI

Provvedimento n. 24152

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 F2i SGR, IREN S.p.A., IREN Ambiente S.p.A., IREN Emilia S.p.A., IREN Energia S.p.A., pervenuta in data 11 dicembre 2012;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. F2i SGR S.p.A. è la società di gestione dei fondi comuni chiusi di investimento riservati ad investitori qualificati denominati "F2i – Fondo Italiano per le Infrastrutture" e "F2i – Secondo Fondo Italiano per le Infrastrutture", che detengono partecipazioni in società operanti nelle autostrade, nelle energie rinnovabili, nella distribuzione di gas, nel servizio idrico, nella gestione aeroportuale e nelle telecomunicazioni, nonché nel settore ambientale e dei rifiuti¹.

Soci e finanziatori di F2i sono un gruppo di banche ed istituti finanziari e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ognuno con una quota di capitale intorno al 15%. F2i non è soggetto al controllo di nessuno dei suoi azionisti (c.d. *shifting majority*).

Il fatturato consolidato di F2i nel 2011 è stato pari a 458 milioni di euro.

2. 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.

Tra le società controllate vi sono IREN Ambiente S.p.A., IREN Emilia S.p.A., IREN Energia S.p.A..

IREN è controllata congiuntamente dai Comuni di Torino, Genova e Reggio Emilia². 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.

3. Trattamento Rifiuti Metropolitani S.p.A. ("TRM") è una società attiva nella costruzione e gestione del termovalorizzatore di Gerbido (TO), la cui entrata in funzione in esercizio provvisorio avverrà all'inizio del 2013. Il termovalorizzatore produrrà, utilizzando come combustibile i rifiuti, sia energia elettrica che energia termica.

Il 96% del capitale di TRM è detenuto dal Comune di Torino, mentre il rimanente 4% è detenuto da altri comuni ed enti locali della provincia di Torino.

Nel 2011 TRM non ha realizzato alcun fatturato.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'operazione in esame consiste nell'acquisto dell'80% del capitale di TRM da parte di una società veicolo controllata congiuntamente da F2i ed IREN.

5. 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 2/8/2012 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 21/11/2012 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

¹ [Cfr. C11859 – F2i SGR – IREN/IREN Ambiente.]

² [Cfr. provv. 20018 del 25/6/2009, C10108 – Iride/Enia, in Boll. n. 25/09.]

quella presentata dal raggruppamento temporaneo di imprese ("RTI") formato da F2i SGR S.p.A. e IREN e alcune sue controllate³.

6. Sulla base degli accordi interni al RTI: (a) il 49% del capitale di AMIAT verrà acquisito da una società veicolo controllata da IREN⁴, mentre (b) l'80% del capitale di TRM verrà acquisito da una società veicolo ("Veicolo TRM") il cui capitale sarà detenuto per il 75% da F2i SGR e per il 25% da IREN e altre società del gruppo IREN.

7. Il Veicolo TRM sarà soggetto al controllo congiunto di F2i ed IREN, in quanto le decisioni del Consiglio di Amministrazione (formato da 3 membri di nomina F2i e 2 di nomina IREN, tra cui l'amministratore delegato) dovranno essere prese con il voto favorevole di almeno uno dei consiglieri nominati da IREN.

8. TRM sarà a sua volta amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da 5 componenti, tre dei quali nominati da Veicolo TRM e due dal Comune di Torino. Per l'adozione delle delibere aventi ad oggetto, tra l'altro, l'approvazione dei piani strategici e del budget di TRM è richiesto il voto favorevole di almeno uno dei consiglieri nominati dal Comune di Torino.

9. TRM sarà quindi soggetta al controllo congiunto di Veicolo TRM e del Comune di Torino e quindi, in definitiva, al controllo congiunto di F2i, IREN e Comune di Torino.

10. Parte integrante dell'operazione è l'obbligo, per i partecipanti di Veicolo TRM, di partecipare ad un'altra società veicolo costituita appositamente per la realizzazione e la gestione dell'infrastruttura di teleriscaldamento connessa al termovalorizzatore di Gerbido, che firmerà con l'ATO-R (l'autorità d'ambito della Provincia di Torino) e TRM un "contratto di impegno" per il sistema infrastrutturale e commerciale del teleriscaldamento. Secondo l'Accordo che disciplina il RTI, il capitale di tale ulteriore veicolo ("veicolo teleriscaldamento") sarà posseduto completamente da IREN, ad eccezione di una azione in possesso di F2i.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

11. 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.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

12. La concentrazione in esame riguarda il settore della gestione dei rifiuti – in particolare, l'incenerimento di rifiuti –, il settore della generazione e vendita di energia elettrica e il settore del teleriscaldamento.

L'incenerimento dei rifiuti

Incenerimento rifiuti solidi urbani

13. Per quanto riguarda l'incenerimento dei rifiuti, appare opportuno distinguere i rifiuti solidi urbani e assimilati (RSU) dai rifiuti speciali (RS), in virtù dei differenti vincoli normativi esistenti.

14. Il mercato dell'incenerimento di RSU ha dimensione locale, a causa innanzitutto dei vincoli normativi esistenti⁵. Tutti gli inceneritori sono asserviti innanzitutto alla termovalorizzazione degli RSU prodotti nelle rispettive province di localizzazione, a tariffe regolate a livello regionale o provinciale. Nel caso di specie, i principali clienti di TRM, una volta che l'impianto di Gerbido sarà funzionante, saranno i cinque Consorzi di bacino obbligati a conferire all'impianto i propri RSU da incenerire sulla base del Piano d'Ambito 2008-2014 dell'ATO-R (Consorzio ACEA Pinerolese, Consorzio Chierese per i servizi, Consorzio Ambiente Dora Sangone, Consorzio valorizzazione rifiuti 14, AMIAT). Queste quantità di rifiuti conferiti obbligatoriamente saranno assoggettate a condizioni prefissate di fornitura del servizio di incenerimento regolamentate dalla stessa ATO-R.

15. Alcune Regioni, soprattutto al fine di assicurare un più efficiente funzionamento degli impianti di incenerimento – quasi sempre termovalorizzatori che cedono il calore prodotto a reti di teleriscaldamento e l'energia prodotta alla rete

³ [IREN Emilia S.p.A., IREN Energia S.p.A. e IREN Ambiente S.p.A..]

⁴ [Cfr. C11860 - IREN – AMIAT, deciso il 19 dicembre 2012.]

⁵ [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."]

elettrica -, hanno rimosso i vincoli provinciali allo smaltimento dei rifiuti. In prima approssimazione, dunque, è possibile definire una dimensione del mercato per l'incenerimento al massimo regionale per i rifiuti urbani⁶.

16. F2i non è attualmente presente nell'attività di incenerimento di rifiuti. IREN non possiede inceneritori in Piemonte, mentre società del gruppo IREN gestiscono inceneritori in Emilia Romagna (a Piacenza e Reggio Emilia, nonché un impianto a Parma che dovrebbe entrare in attività nel 2013). Nel complesso, quindi, l'operazione non appare determinare sovrapposizioni orizzontali con le attività già detenute dalle Parti.

Incenerimento rifiuti speciali

17. Per quanto riguarda l'incenerimento (con o senza recupero energetico) di RS, tale mercato ha una dimensione almeno regionale, se non più ampia. La Commissione Europea, nei suoi precedenti, ha identificato in circa 200 km il bacino di utenza di un impianto di incenerimento. Solo il termovalorizzatore IREN di Piacenza appare situato entro tale distanza dall'impianto di Gerbido.

18. In termini di rifiuti inceneriti o termovalorizzati, nel bacino di utenza di 200 km di raggio centrato sull'impianto di Gerbido, IREN attualmente detiene una quota dell'1% circa sul totale dei RS inceneriti o termovalorizzati (F2i come detto non opera nel settore dell'incenerimento dei rifiuti).

In termini di capacità, il termovalorizzatore di Gerbido deterrà, in questo mercato, una quota stimata⁷ non superiore al 27%.

A seguito della concentrazione, quindi, IREN, pur acquisendo una posizione di leadership nel mercato rilevante, non vi deterrà una posizione dominante.

II teleriscaldamento

19. Il teleriscaldamento è un sistema per la produzione di acqua calda per usi igienico-sanitari e per il riscaldamento a distanza degli edifici residenziali, terziari e commerciali.

In un sistema di teleriscaldamento il calore (acqua calda, acqua surriscaldata, vapore) viene prodotto da una centrale termica, da un impianto di cogenerazione (entrambi alimentati da vari possibili combustibili) o da una sorgente geotermica e poi distribuito agli edifici tramite una rete di tubazioni. La necessità di assicurare che i fluidi prodotti arrivino all'utente con la temperatura desiderata limita l'estensione geografica della rete di teleriscaldamento collegata ad un dato impianto di produzione.

20. La costruzione di una rete di teleriscaldamento richiede un significativo investimento che tende a rendere la rete di teleriscaldamento che serve una area circoscritta (un quartiere di una grande città, una cittadina) un monopolio naturale. Ciò non esclude tuttavia che reti contigue risultino in concorrenza per l'allacciamento dei clienti potenziali siti in aree tecnicamente ed economicamente servibili da due o più reti di teleriscaldamento.

21. Tutti i sistemi di teleriscaldamento attualmente esistenti in Italia sono nati come sistemi verticalmente integrati, promossi e gestiti da società private oppure pubbliche, che hanno costruito la rete di teleriscaldamento e fissano in autonomia il prezzo e le altre condizioni del servizio di teleriscaldamento, inteso come la produzione, distribuzione e vendita del calore per il riscaldamento degli ambienti e per la produzione di acqua calda.

22. Tale servizio di teleriscaldamento costituisce, secondo la consolidata giurisprudenza dell'Autorità, una modalità di produzione e fornitura del calore distinta da altre modalità alternative (caldaie individuali, pompe di calore, produzione di calore attraverso apparecchi elettrici, riscaldamento centralizzato condominiale attraverso caldaie condominiali, ecc.) e quindi un distinto mercato rilevante del prodotto⁸. L'estensione geografica di tale mercato è locale e coincidente con il bacino d'utenza tecnicamente ed economicamente servibile dagli impianti di produzione del calore connessi ad una data rete di teleriscaldamento – includendo quindi sia le utenze già allacciate, sia quelle allacciabili.

23. IREN svolge il servizio di teleriscaldamento in diverse porzioni dei comuni di Torino, Genova, Reggio Emilia e Parma. A Torino, in particolare, è attiva una rete di teleriscaldamento che copre l'area sud occidentale della città ("Torino Sud-Centro") e l'area de Le Vallette.

Operatori concorrenti di IREN gestiscono reti a servizio di alcune aree dei comuni di Grugliasco, Rivoli e Collegno e del Comune di Settimo Torinese, producendo calore attraverso apposite centrali a ciclo combinato e caldaie di integrazioni e riserva di loro proprietà.

24. Il termovalorizzatore di Gerbido è destinato⁹ a fornire calore, previa realizzazione delle reti di trasporto e distribuzione del calore da parte degli operatori interessati, sia ad IREN (per il 30% della potenza termica del termovalorizzatore) sia a operatori terzi (60% della potenza termica). In particolare, è previsto che le aree di Beinasco, Grugliasco, Rivoli, Collegno e Orbassano siano interessate da nuove realizzazioni e ampliamenti delle reti

⁶ [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 M.2760 Nehlsen/Rethmann/SWB/Bremerhavener Entsorgungswirtschaft, decisione del 30 maggio 2002).]

⁷ [Stima basata sulle quantità di rifiuti speciali inceneriti o recuperati riportate nell'Appendice 2.1 del Rapporto Rifiuti Speciali 2011 dell'ISPRA.]

⁸ [Cfr., da ultimo, provv. n. 23511 del 16 aprile 2012, C11573 - A2A Calore e Servizi/Ramo di azienda di Tecnovalore, in Boll. n. 16/12.]

⁹ [Cfr. Regione Piemonte, Protocollo per lo sviluppo del servizio di teleriscaldamento nell'area torinese, 29 giugno 2009.]

esistenti e che vengano collegate alle altre reti esistenti. In prospettiva, tutte le reti dell'area torinese dovranno essere integrate.

In questo contesto di integrazione delle reti, differente dal contesto tradizionale, nel quale opereranno tutti i produttori del calore immesso nelle reti di teleriscaldamento torinesi, appare opportuno valutare gli effetti dell'operazione rispetto al mercato della fornitura di calore per teleriscaldamento all'interno dell'area torinese, l'area in cui il calore prodotto dal termovalorizzatore di Gerbido è destinato e che sarà in prospettiva coperta da una rete integrata.

All'interno di tale area, IREN attualmente fornisce calore al 90% circa della volumetria teleriscaldata, in maniera verticalmente integrata. Al termine degli ampliamenti delle reti degli operatori terzi e di IREN resa possibile dal termovalorizzatore, la quota di volumetria servita direttamente da IREN non è destinata ad aumentare.

Tenuto conto della relazione esistente tra volumetria servita e calore fornito, è possibile quindi dire che l'operazione non appare in grado di aumentare la quota di IREN nel mercato della fornitura di calore per teleriscaldamento all'interno dell'area torinese.

25. Per tali motivi, l'operazione non appare in grado di rafforzare la posizione dominante detenuta da IREN nel mercato della fornitura di calore per teleriscaldamento all'interno dell'area torinese.

Generazione e vendita all'ingrosso di energia elettrica

26. Sulla base dei precedenti dell'Autorità¹⁰, l'operazione interessa il mercato della generazione e vendita all'ingrosso di energia elettrica nella macrozona Nord.

In tale mercato IREN detiene una quota inferiore al 5%, che non muterà significativamente a seguito dell'acquisizione di TRM, la cui quota di mercato, anche in caso di massima utilizzazione dell'impianto, sarà nettamente inferiore all'1%.

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

¹⁰ [Cfr. provv. n. 23497 dell'11 aprile 2012, C11549 - A2A/Edipower, in Boll. n. 15/12.]