C12149 - IREN/ACAM
Provvedimento n. 27041

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 febbraio 2018;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione di IREN S.p.A., pervenuta in data 24 gennaio 2018;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. IREN S.p.A. (nel seguito anche IREN) è una società - quotata presso la Borsa di Milano - a capo dell'omonimo gruppo IREN attivo nei settori della produzione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica e del gas naturale, della gestione integrata delle risorse idriche, del teleriscaldamento, 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 Emilia. Il 33,3% del capitale di IREN è detenuto da Finanziaria Sviluppo Utilities S.r.l. - controllata pariteticamente dai Comuni di Torino e Genova -, il 7,16% dal Comune di Reggio Emilia, il 3,2% dal Comune di Parma, l'1,55% dal Comune di Piacenza e il rimanente da altri Comuni e da investitori istituzionali, finanziari e *retail*.
Nel 2016, il fatturato consolidato del gruppo IREN è stato pari a 3,2 miliardi di euro circa, interamente realizzati in Italia.

2. ACAM S.p.A. (nel seguito anche ACAM) è la società a capo dell'omonimo gruppo attivo nei settori della gestione rifiuti, del ciclo idrico integrato, della gestione del calore e, ancorché in misura assolutamente residuale, in quello delle telecomunicazioni nella provincia ligure di La Spezia.
Il capitale sociale di ACAM è attualmente detenuto da 31 Comuni della provincia di La Spezia, fra cui il Comune di La Spezia con una quota pari al 35,5%, nonché da Liguria Patrimonio S.r.l. (a sua volta interamente controllata dalla Regione Liguria, tramite una società finanziaria), con una quota pari al 14,4% circa.
Nel 2016 il fatturato consolidato del gruppo ACAM è stato pari a 125 milioni di euro circa, interamente realizzati in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione in esame consiste nell'acquisto del controllo esclusivo del Gruppo ACAM da parte del Gruppo IREN.
4. A seguito di un piano di riassetto del Gruppo ACAM sottoscritto dalle società del Gruppo con i principali creditori, nell'ambito di un accordo di ristrutturazione ai sensi dell'articolo 182-bis della Legge Fallimentare omologato dal Tribunale di La Spezia nel 2013, la società ACAM ha indetto una procedura competitiva volta all'individuazione di un operatore economico con il quale conseguire un'aggregazione di natura societaria ed industriale.
5. Il gruppo IREN si è aggiudicato la procedura; pertanto, in data 29 dicembre 2017, è stato sottoscritto un Accordo di investimento (nel seguito anche l'Accordo), successivamente integrato il 18 gennaio 2018, in virtù del quale Liguria Patrimonio S.r.l. e 30 Comuni soci di ACAM cederanno ad IREN una quota di ACAM pari al 99,99% del relativo capitale sociale.
6. L'Accordo prevede altresì la razionalizzazione ed allineamento del modello organizzativo del gruppo ACAM con il modello organizzativo e societario del Gruppo IREN, da attuarsi, tra l'altro, mediante:
a) la fusione per incorporazione della società capogruppo ACAM in IREN;
b) l'allocazione delle controllate del gruppo ACAM (ACAM Acque S.p.A., ACAM Ambiente S.p.A. e Centrogas S.p.A., nel seguito anche ACAM Acque, ACAM Ambiente e Centrogas) in varie società operative del gruppo IREN (IRETI S.p.A., IREN Ambiente S.p.A. e IREN Rinnovabili S.p.A., nel seguito anche IRETI, IREN Ambiente e IREN Rinnovabili).

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

7. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo del gruppo ACAM da parte del gruppo IREN, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/90.
8. 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 492 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 30 milioni di euro.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

9. La concentrazione in esame riguarda i seguenti settori:
i) la gestione dei rifiuti;
ii) la gestione integrata delle risorse idriche;
iii) la gestione del calore;
iv) la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili;
v) le telecomunicazioni.

i) la gestione dei rifiuti

10. Il ciclo della gestione dei rifiuti si articola in diverse attività: a) raccolta e trasporto; b) selezione e trattamento; c) smaltimento, recupero e riciclo.
Tali attività si distinguono altresì sulla base delle caratteristiche dei rifiuti coinvolti, a seconda che si tratti di rifiuti solidi urbani[1], rifiuti solidi assimilati agli urbani[2], rifiuti speciali non pericolosi[3] o rifiuti pericolosi.
11. Ai fini che qui rilevano, il gruppo ACAM risulta attivo esclusivamente in alcune delle fasi della filiera della gestione dei rifiuti, riconducibili ai mercati della:
- raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani solidi e assimilati;
- selezione e trattamento dei rifiuti indifferenziati non pericolosi.
L'analisi che segue, pertanto, si limita a tali mercati.

La raccolta, lo spazzamento e il trasporto di rifiuti urbani

12. La gestione della raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani ha le caratteristiche di un monopolio naturale, nel quale opera una sola impresa, aggiudicataria del servizio ad esito di una procedura ad evidenza pubblica ovvero affidataria dello stesso in via diretta secondo modalità *in house*. L'articolo 3-bis, comma 1-bis, D.L. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, prevede che i servizi pubblici locali a rete a rilevanza economica, tra i quali anche il servizio di gestione dei rifiuti urbani, debbano essere organizzati sulla base di ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei governati da specifici Enti, istituiti dalle Regioni (definiti anche in questo caso, Ambiti Territoriali Ottimali o ATO). Nelle more della costituzione degli ATO, la potestà di gestione del servizio di gestione dei rifiuti urbani rimane, tuttavia, in capo ai Comuni.
13. L'attività di gestione della raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani individua dunque un mercato il quale, dal punto di vista geografico, ha dimensione locale (coincidente con l'ampiezza dell'Ambito Territoriale Ottimale per il quale il servizio è stato affidato ovvero con il territorio del Comune per il quale il servizio è svolto)[4]. In particolare, nel caso di specie, il mercato interessato relativo a tale servizio è quello della provincia ligure di La Spezia nel quale il gruppo ACAM è attivo attraverso la società ACAM Ambiente. Trattandosi di un monopolio naturale, in questo mercato l'operazione determina la mera sostituzione di un operatore con un altro.
14. L'unica occasione di confronto competitivo tra gli operatori attivi nella gestione della raccolta, spazzamento e trasporto di rifiuti urbani potrebbe avvenire, laddove questa fosse la modalità di affidamento prescelta dall'ente concedente, nel più ampio mercato delle gare per l'affidamento in esclusiva della raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani, nell'ATO o all'interno dei singoli Comuni, le quali individuano ciascuna un distinto mercato rilevante. In tal caso, l'operazione andrebbe analizzata con riferimento in primo luogo alla gara per l'ambito o per i Comuni nei quali è attiva la società acquisita.
15. Quanto alle dimensioni geografiche di tali mercati, in prima approssimazione si può ipotizzare che i mercati delle eventuali future gare per la assegnazione del servizio abbiano quantomeno dimensione nazionale, derivante dalla possibilità per tutti gli operatori di partecipare alle gare su tutto il territorio nazionale. La situazione potrebbe essere diversa nel caso in cui per la partecipazione alle gare dovessero rilevare, soprattutto in termini di incentivi, condizioni specifiche, legate ad esempio alle caratteristiche del territorio interessato o alla presenza pregressa nella gestione del servizio messo a gara[5]. Nel caso di specie, l'esatta definizione del mercato geografico può essere lasciata aperta, atteso che la valutazione dell'operazione, in ogni caso, non muterebbe.

---

[1] *[Si tratta dei rifiuti prodotti in ambito domestico e dei rifiuti provenienti dallo spazzamento e dalla raccolta in aree pubbliche.]*

[2] *[Tale categoria comprende i rifiuti non pericolosi prodotti in ambito urbano da attività commerciali, artigianali, industriali e di servizi.]*

[3] *[Si tratta di: a) rifiuti prodotti da attività agricole, commerciali, artigianali, industriali e di servizi; rifiuti prodotti da attività di costruzione e di scavo; rifiuti sanitari; fanghi provenienti da impianti di depurazione delle acque reflue.]*

[4] *[Cfr., ex multis, provvedimento AGCM n. 25938, del 23 marzo 2016, C12035, IRETI/ATENA.]*

[5] *[Alla stregua di quanto avviene ad esempio per la distribuzione del gas naturale, cfr. tra gli altri il caso C11878 - ITALGAS - ACEGAS-APS/ISONTINA RETI GAS, provv. numero 24320 del 17 aprile 2013, Boll. 17/2013.]*

16. Infatti, dalle informazioni fornite dalla Parte, risulta che le eventuali gare in questione, data la lunghezza residua della concessione attualmente in essere, si situa in un orizzonte temporale troppo lontano affinché possano essere valutati gli effetti su di essa della operazione odierna[6].

La selezione e trattamento dei rifiuti indifferenziati non pericolosi

17. Nelle fasi a valle della filiera della gestione dei rifiuti occorre distinguere, non tanto tra rifiuti urbani e rifiuti speciali, quanto tra rifiuti differenziati e indifferenziati. Questi ultimi sono sottoposti a selezione e poi a trattamento presso impianti di trattamento meccanico-biologico, dove sono bio-stabilizzati e compattati prima di essere avviati alla discarica o all'incenerimento. Tale attività individua un mercato caratterizzato dalla presenza di diverse imprese, le quali operano esclusivamente a livello di ATO[7] in virtù dei principi di autosufficienza e di prossimità affermati per legge, che impongono alle imprese di raccolta di conferire solo ad alcuni impianti previamente determinati e situati all'interno dell'Ambito. Ciò circoscrive l'ampiezza del mercato al territorio dell'Ambito, che, a seconda della Regione, può essere di dimensione infra-provinciale, provinciale, sovra-provinciale o regionale[8].

18. Nel caso di specie, la definizione del mercato rilevante può essere lasciata aperta, atteso che la valutazione dell'operazione, in ogni caso, non muterebbe. Il gruppo ACAM ed il gruppo IREN, infatti, sono entrambi attivi nel territorio ligure solo attraverso ReCos S.p.A. (nel seguito anche ReCos) società - soggetta a controllo congiunto tra ACAM, da un lato e IREN Ambiente e Ladurner S.r.l.[9], dall'altro - che gestisce l'impianto di trattamento meccanico e biologico sito nel Comune di Vezzano Ligure (La Spezia).

L'operazione comunicata – secondo quanto rappresentato dalle Parti – non è in grado di produrre alcuna modifica della struttura del mercato, poiché determina la sola uscita di ACAM dall'azionariato di ReCos, che continuerà ad essere soggetta a controllo congiunto di IREN e Ladurner.

ii) La gestione del servizio idrico integrato

19. Il mercato del prodotto interessato dall'operazione è in primo luogo quello della gestione del ciclo idrico integrato[10]. La normativa attualmente vigente prevede che ogni Regione ripartisca il proprio territorio in ATO per i quali viene individuato l'Ente di Governo d'Ambito. Quest'ultimo si occupa di affidare il servizio a un gestore unico, al quale i singoli comuni dell'ATO trasferiscono in concessione d'uso gratuito la gestione delle reti.

20. Il ciclo idrico integrato comprende le attività connesse al servizio idrico integrato - 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) - affidate tramite procedure ad evidenza pubblica ovvero in-house dagli Enti responsabili dello stesso.

21. Con riferimento all'aspetto gestionale del servizio e all'offerta degli stessi all'utenza finale, tale mercato ha una dimensione locale, coincidente con l'ampiezza dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) per il quale il servizio è stato affidato. In base a tale definizione, il mercato geografico interessato dall'operazione in esame corrisponde all'ATO Est – Provincia di La Spezia, ove opera il gruppo ACAM per il tramite di ACAM Acque. La gestione del ciclo idrico integrato è effettuata in ciascun ambito da un unico operatore. Ricorrendo le condizioni di monopolio naturale, detta gestione non può essere svolta in regime di concorrenza nel mercato. L'operazione, su tale mercato, si risolve pertanto nella sostituzione di un operatore con un altro.

22. Anche in base a valutazioni espresse dall'Autorità nelle sue precedenti decisioni[11], l'operazione potrebbe interessare altresì il più ampio mercato delle gare per l'affidamento in gestione del ciclo idrico integrato in ciascun ATO, laddove questa fosse la modalità di affidamento prescelta dall'ente concedente. In particolare, l'operazione riguarderebbe, in primo luogo, il mercato della eventuale futura gara per l'ambito nel quale è attiva la società acquisita, ovvero la gara per la gestione del servizio idrico nell'ATO Est provincia di La Spezia.

23. Il mercato delle gare per l'aggiudicazione del servizio idrico ha, in prima battuta, una dimensione nazionale, alla luce della possibilità, per tutti gli operatori, di partecipare alle gare su tutto il territorio nazionale. L'ampiezza del mercato delle gare potrebbe essere diversa nel caso in cui per la partecipazione alle gare stesse dovessero rilevare, soprattutto in termini di incentivi, condizioni specifiche, legate ad esempio alle caratteristiche del territorio interessato o alla presenza pregressa nella gestione del servizio messo a gara[12]. Non è tuttavia necessario in questa sede

---

[6] *[La concessione attualmente in essere per lo svolgimento di tale servizio, detenuta da ACAM Ambiente, ha infatti durata fino al 2028. La gara dovrebbe quindi svolgersi a ridosso di tale anno..]*

[7] *[Cfr., provvedimento AGCM n. 25938, cit.]*

[8] *[Cfr., provvedimento AGCM n. 25938, cit.]*

[9] *[Ladurner S.r.l. è una società del gruppo Ladurner Ambiente S.p.A., attivo, tra gli altri, nella gestione dei rifiuti e nel servizio idrico. In merito al controllo congiunto si vedano le pattuizioni in essere tra le Parti.]*

[10] *[Cfr., provvedimento AGCM n, 25938, cit.]*

[11] *[C11744 – Hera/Acegas-APS Holding, provv. n. 23932 del 28 settembre 2012, in Boll. n. 39/12; C10502 - Veolia Water Solutions & Technologies/Siba, provv. n. 20943 del 24 marzo 2010, in Boll. n. 12/10; C10070 – ACEA/Intesa Aretina, provv. n. 19933 del 4 settembre 2009, Boll. n. 22/09.]]*

[12] *[Alla stregua di quanto avviene ad esempio per la distribuzione del gas naturale,..cfr. tra gli altri il caso C11878 - ITALGAS - ACEGAS-APS/ISONTINA RETI GAS, provv. numero 24320 del 17 aprile 2013, Boll. 17/2013.]*

compiere una valutazione più precisa dell'ambito geografico di tale mercato, posto che l'esito della valutazione non cambierebbe. Infatti, dalle informazioni fornite dalla Parte, risulta che l'eventuale gara, data la lunghezza residua della concessione attualmente in essere, si situerebbe in un orizzonte temporale troppo lontano affinché possano essere valutati gli effetti su di essa della operazione odierna[13].

iii) La gestione calore

26. L'attività di gestione calore consiste nella fornitura di un'ampia gamma di prestazioni, dalla gestione degli impianti termici - compresa la fornitura di prodotti combustibili per riscaldamento - all'esercizio delle tradizionali attività di conduzione, manutenzione e riqualificazione degli impianti (c.d. attività complementari), fino alla loro costruzione, ristrutturazione e riqualificazione (servizi di ingegneria). L'attività di gestione calore comprende, quindi, una serie di servizi che, se considerati singolarmente, potrebbero essere ricondotti a distinti e più ampi mercati del prodotto. Tuttavia, le caratteristiche dell'attività di gestione calore in termini di soggetti destinatari delle prestazioni, di unicità contrattuale dei servizi prestati e di struttura dell'offerta, conferiscono all'insieme di tali servizi una propria specficità.
27. La domanda dei servizi di gestione calore proviene in prevalenza dal settore industriale e dalle Amministrazioni Pubbliche (ad es. enti pubblici, ospedali, scuole), le quali ricorrono a gare di appalto per la scelta dei propri fornitori, privilegiando soluzioni contrattuali uniche. L'offerta è caratterizzata da operatori la cui presenza si estende su tutto il territorio nazionale, ai quali si affiancano piccole imprese a livello locale.
In ragione delle caratteristiche della domanda e dell'offerta, nonché dell'assenza di vincoli amministrativi che limitino l'esercizio dell'attività ad un ambito locale, la dimensione geografica del mercato può essere individuata a livello nazionale[14].
28. Il gruppo ACAM è attivo in tale mercato nella sola provincia di La Spezia dove detiene una posizione di mercato assolutamente trascurabile, per il tramite della società Centrogas Energia, mentre il gruppo IREN è attivo in tale mercato attraverso la società IREN Energia attiva prevalentemente nelle città metropolitane di Genova e Torino, con quote inferiori all'1%. Ne deriva che l'operazione non è suscettibile di incidere sulle dinamiche concorrenziali del mercato in esame.

iv) La produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili

29. L'operazione comunicata riguarda l'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in particolare da fonte eolica. Poiché tale attività rientra nell'ambito del più ampio settore della generazione di energia elettrica da fonti sia tradizionali sia rinnovabili, ne discende che il mercato rilevante, sotto il profilo merceologico, ai fini della valutazione dell'operazione è quello relativo alla produzione e vendita all'ingrosso di energia elettrica.
30. Per quanto riguarda la dimensione geografica, in conformità ai precedenti dell'Autorità, è possibile definire tale mercato di dimensione sovra regionale, coincidente con quattro macro-zone: nord, sud, Sicilia e Sardegna.
31. Ai fini della presente operazione, l'ambito geografico di riferimento è circoscritto alla macro-zona nord dove entrambe le parti sono attive sia pure con quote di mercato trascurabili (ACAM è operativa a Reggio Emilia attraverso Centrogas Energia e IREN è attiva attraverso le società IREN Energia e IREN Rinnovabili, a Torino, Parma, Reggio Emilia e Genova).
Pertanto, ad esito dell'operazione, il gruppo IREN consegue un incremento solo marginale della propria quota di mercato. Considerata la presenza di grandi *competitor* nazionali quali Enel, Eni ed Edison, l'operazione non risulta idonea a modificare la struttura concorrenziale del mercato interessato.

v) Le telecomunicazioni

32. Infine, il gruppo ACAM risulta presente, attraverso la società ACAMTEL - *joint venture* paritetica con CloudItalia Telecomunicazioni, operativa nella Provincia di La Spezia - attiva nell'offerta di servizi di *cloud computing*, *virtual data center* e vari servizi nel settore delle telecomunicazioni (*VOIP, call center, connessioni internet*) a favore delle imprese madri.
Il gruppo IREN non risulta invece attivo in tali mercati tramite nessuna delle sue controllate.
33. In considerazione del *business* trascurabile di ACAMTEL, dell'assenza di IREN nell'offerta di tali servizi e della presenza di importanti e qualificati operatori sul mercato nazionale, l'operazione non produrrà alcun effetto sulle dinamiche concorrenziali dei mercati in questione.

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.

---

[13] *[La concessione attualmente in essere per lo svolgimento di tale servizio, detenuta da ACAM Acque, andrà a scadenza al 2033.]*

[14] *[Cfr., ex multis, provvedimento n. 21894, del 9 dicembre 2010, C-10821 – Ascopiave/Unigas distribuzione –Blue Meta.]*

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	IL PRESIDENTE
Roberto Chieppa	*Giovanni Pitruzzella*