

Spettabile
Autorità garante della concorrenza e del mercato
Piazza G.Verdi 6/a
00198 Roma

Oggetto: C11695 – Osservazioni in merito all'acquisizione di Snam Spa da parte di Cassa depositi e prestiti Spa

Spettabile Autorità,

In relazione all'Avviso C11695, relativo all'acquisizione di Snam Spa da parte di Cassa depositi e prestiti Spa, l'Istituto Bruno Leoni svolge le seguenti considerazioni.

Il contesto

L'operazione di cessione avviene in conseguenza del DPCM che attua le disposizioni del decreto "liberalizzazioni" (decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012, convertito, con modificazioni, in legge n. 27 del 24 marzo 2012) sulla separazione proprietaria di Snam – società che gestisce la rete di trasporto nazionale del gas, gli stoccaggi, la maggiore rete di distribuzione locale e un terminale di rigassificazione – da Eni. La logica di tale operazione consiste nel rimuovere il potenziale conflitto di interesse derivante dall'integrazione verticale, in virtù del quale l'operatore di rete potrebbe essere indotto a sotto-investire strategicamente allo scopo di massimizzare ricavi e margini dell'*incumbent*. Tale presunzione poggia su ampia evidenza empirica e deriva dalla preferenza comunitaria per i regimi di piena separazione proprietaria, desumibile dalle disposizioni contenute nel c.d. Terzo pacchetto energia oltre che in numerosi documenti della Commissione europea sul tema.

Valutazione

L'Istituto Bruno Leoni giudica gravemente carente e parzialmente contraddittoria la soluzione adottata dal citato DPCM, peraltro verosimilmente eccedente i limiti della delega ricevuta col decreto liberalizzazioni. Vi sono, in particolare, alcuni rilevanti profili anti-concorrenziali che sono consequenziali alla cessione di Snam alla Cdp, oppure non vengono da essa rimossi.

1. Il conflitto di interessi

In primo luogo, occorre sottolineare che Cdp è l'azionista di riferimento della stessa Eni. Questo fa sì che, pur rimuovendo il legame diretto tra il gestore delle infrastrutture essenziali e l'*incumbent*, tale legame – e il relativo conflitto di interessi – permane in via indiretta, in quanto l'uno e l'altro dipendono da un medesimo azionista. In una situazione del tutto analoga, quando la Cdp si trovò a essere azionista di riferimento sia di Enel (soggetto dominante nel mercato elettrico) sia di Terna (operatore della rete di trasmissione nazionale), codesta spettabile Autorità rilevò l'esistenza di un patente conflitto di interesse e ordinò la cessione di Enel (C7065). Tale decisione venne confermata sia dal Tar Lazio (sez.I, n.1898/2006) sia dal Consiglio di Stato (sez.VI, n.550/2007).

Scrivete l'Autorità che Cdp

intende monitorare l'andamento delle società partecipate al fine di identificare, nell'attività di gestione delle proprie partecipazioni, strategie di protezione dei propri investimenti e di creazione di valore per gli stessi. Riferendosi al caso in esame, è lecito ritenere pertanto che, nell'impartire le istruzioni ai rappresentanti di Cdp nel CdA di Terna, si conferisca il massimo rilievo all'obiettivo di assumere decisioni che massimizzino il valore delle società controllata, così che il management di Cdp non potrà che tener conto degli effetti che tali scelte hanno sul valore del totale delle altre società partecipate, e dunque anche di Enel.

Considerazioni del tutto analoghe si applicano al caso Eni/Snam. Non vale l'obiezione che i rappresentanti in consiglio d'amministrazione di Snam vengono nominati dal ministero del Tesoro – anziché da Cdp, e ciò per due ragioni: (a) Cdp stessa è controllata al 70% dal Tesoro, sicché quest'ultimo ha evidentemente un interesse allineato a quello di Cdp nel “ tener conto degli effetti” che le scelte di investimento, tra gli altri, di Snam “hanno sul valore del totale delle altre società partecipate, e dunque anche” Eni; (b) gli stessi rappresentanti in Cda di Eni la cui nomina spetterebbe a Cdp sono in realtà indicati dal Tesoro, segno che l'intreccio di interessi è ancor più stretto. Ne segue che, se si guarda alla questione da un punto di vista formale, non si può non notare come l'azionista di riferimento di Eni e Snam sia il medesimo, dando luogo a un conflitto di interessi; e, se si guarda da un punto di vista sostanziale, la nomina dei componenti del CdA spettanti in funzione dei diritti di voto di Cdp viene effettuata dal medesimo soggetto (il Tesoro) confermando, anche qui, il permanere dello stesso conflitto di interessi.

2. Concentrazione

Il gruppo Snam controlla anche Italgas, il quale gestisce 6,7 milioni di punti di riconsegna (pdr) del gas in 118 dei 177 ambiti esistenti. La Cdp è azionista rilevante di F2i, il quale a sua volta controlla Enel Rete Gas, titolare di 3,6 milioni di pdr in 135 ambiti. Italgas ha una posizione maggioritaria in 42 ambiti, mentre Enel Rete Gas in 25 ambiti. Questo significa che almeno una delle due società è maggioritaria in 67 ambiti. Se a questi si aggiungono gli ambiti in cui ciascuna delle due ha una posizione inferiore al 50%, ma congiuntamente superano tale soglia, si arriva a 91 ambiti. Poiché, secondo la recente riforma della distribuzione gas, in ciascun ambito sarà ammesso un solo gestore, questo significa che, in caso di vittoria alle gare in tutti gli ambiti in cui Italgas e Enel Rete Gas mantengono congiuntamente una posizione maggioritaria, due soggetti riconducibili allo stesso azionista controlleranno la maggior parte degli ambiti e, con essi, dei pdr. La vittoria dei due gruppi nelle gare è resa più probabile dalla dimensione relativamente elevata dei 177 “nuovi” ambiti, che introduce implicitamente una barriera all'ingresso. L'acquisizione di Snam da parte di Cdp determinerebbe quindi una anomala e ingiustificata concentrazione nel settore della distribuzione locale gas.

3. Discriminazione

La separazione proprietaria decisa dal decreto liberalizzazioni – e motivata dalle esigenze pro-concorrenziali ricordate in precedenza – si applica all'intero perimetro societario di Snam. Tuttavia non tutte le attività svolte dal gruppo sono definibili come *essential facilities* o, qualora lo fossero, non sono riconosciute come tali nell'ordinamento italiano. In particolare:

- La separazione proprietaria delle reti di distribuzione locale dagli operatori verticalmente integrati può avere delle fondate ragioni, ma attualmente non esiste, nel diritto italiano, alcun obbligo in tal senso. Il DPCM e la conseguente acquisizione di Snam da parte di Cdp determina l'assurda situazione per la quale *solo Italgas*, tra tutti i distributori, deve essere

unbundled, e *solo Eni*, tra tutti gli operatori, non può integrarsi a valle nella distribuzione. Questo pone un limite ingiustificato.

- A differenza che per le reti di trasporto e distribuzione e – in parte – gli stoccaggi, i terminali di rigassificazione non sono in alcun modo definibili come infrastruttura essenziale. Anche in questo caso, *solo Gnl Italia*, tra tutti gli operatori di terminali attuali o in costruzione, viene sottoposta a obblighi di *unbundling*, e *solo a Eni*, tra tutti gli operatori del mercato gas, viene richiesto di cedere un rigassificatore. Ciò è discriminatorio e inaccettabile a meno che vi siano ragioni specifiche per tali richieste – le quali, nel caso, andrebbero tuttavia esplicitate e giustificate.

Conclusioni

Riassumendo, la cessione di Snam a Cdp pone almeno tre problemi rilevanti di natura concorrenziale:

- ◆ Viene mantenuto il conflitto di interessi che si intendeva rimuovere, in quanto gli interessi di Snam restano allineati a quelli di Eni, attraverso l'azionista di controllo ovvero attraverso il ministero del Tesoro;
- ◆ Viene creata una concentrazione ingiustificata e potenzialmente anti-concorrenziale nella distribuzione locale gas;
- ◆ Vengono introdotte discriminazioni ingiustificate a carico del Gruppo Eni e delle società Italgas e Gnl Italia.

Per tutte le ragioni appena esposte, si invita l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato a negare l'autorizzazione all'acquisizione, ovvero a subordinarla alla rimozione dei profili anti-concorrenziali esistenti. A titolo di esempio, Agcm potrebbe richiedere a Cdp la cessione delle sue partecipazioni in Eni e in F2i, imporre a F2i l'uscita (o quanto meno uno stop alla crescita) dalla distribuzione locale gas, chiedere a Snam la cessione di Italgas e Gnl Italia.