
Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2025

AS 1578

9^a Commissione

(Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)

Senato

M E M O R I A U T I L I T A L I A

Utilitalia è la Federazione delle imprese che forniscono servizi idrici (a circa l'86% della popolazione italiana), ambientali (a circa il 54%), di distribuzione gas (ad oltre il 35%) e di energia elettrica (a circa il 17%), rappresentandole presso le Istituzioni nazionali ed europee.

Le associate rivestono carattere strategico per il Paese e, in particolare, sia per larga parte delle amministrazioni locali per la loro rilevanza in termini economici (nelle migliori esperienze esse rappresentano un'importante fonte di liquidità per amministrazioni socie), sia per i cittadini e le imprese, per la centralità e sensibilità dei servizi gestiti.

Nel ringraziare il Presidente De Carlo e gli onorevoli componenti di questa Commissione per la possibilità di essere auditi, cogliamo l'occasione per porgere le nostre considerazioni generali e specifiche sulle disposizioni che si propone di introdurre nell'ordinamento con il disegno di legge in oggetto.

In via generale, il provvedimento in oggetto può divenire a nostro giudizio uno strumento di ampio respiro per ripensare, dopo quasi dieci anni, all'impianto del D.Lgs. 175/2016 (c.d. TUSP) ed alle sue interrelazioni con il D.Lgs. 201/2022 (c.d. TUSPL): il riordino delle disposizioni applicabili ai servizi pubblici locali a rete è cruciale per evitare sovrapposizioni di norme e di adempimenti che rischiano di ledere la concorrenza, anziché efficientare i servizi stessi.

Valorizzare le specificità dei servizi pubblici locali a rete

Il TUSPL ha correttamente costruito due percorsi paralleli per i servizi pubblici locali, a seconda che gli stessi fossero a rete (ovvero sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente) o meno. Tale distinzione è stata effettuata per valorizzare il peculiare assetto che contraddistingue i servizi pubblici a rete rispetto agli altri.

Come noto, infatti, i servizi a rete sono in molti casi caratterizzati da situazioni di monopolio – naturale o amministrativo – nelle quali si assiste ad una concorrenza non già “nel mercato” ma “per il mercato” finalizzata, cioè, alla scelta del gestore. Anche per tale ragione, i medesimi servizi sono sottoposti alla regolazione di un'Autorità indipendente – l'Autorità di regolazione per energia reti e

ambiente (ARERA) per i settori rappresentati da Utilitalia – cui spetta *ex lege* il compito di regolare le tariffe e la qualità del servizio. Nei servizi a rete, quindi, il raggiungimento degli obiettivi di efficienza, qualità dei servizi e potenziamento infrastrutturale viene garantito dalla regolazione di settore.

In tale contesto, né la normativa settoriale né la regolazione di ARERA distinguono gli operatori in base alla composizione del capitale sociale, che può quindi essere pubblico, misto o privato; impostazione, questa, che rispecchia il principio di neutralità del capitale sociale previsto a livello euro-unitario.

Il TUSP avrebbe dovuto prevedere la medesima differenziazione, anche considerando che uno dei criteri direttivi contenuto nella legge delega da cui esso ha avuto origine (L. 124/2015) prevedeva espressamente la necessità di distinguere *“tra tipi di società in relazione alle attività svolte”*. Tale criterio è stato invece disatteso a favore di un approccio di tipo *“orizzontale”*: tutte le società controllate dalla P.A. risultano così assoggettate al medesimo regime, a prescindere da ogni ulteriore valutazione sul servizio gestito (a rete, industriale o strumentale) o sulla modalità di affidamento.

L'impostazione descritta ha comportato l'introduzione (e il perdurare) di una disciplina vincolistica (tetti ai compensi per i componenti del C.d.A., obbligo di motivazione analitica e di passaggio in tutti i Consigli comunali anche per l'acquisto di partecipazioni societarie indirette, etc.) che ha limitato le capacità gestionali degli operatori -anche di quelli che si sono aggiudicati il servizio attraverso una gara-, ostacolando così la concorrenza; disciplina ampliata, inoltre, da interpretazioni estensive che mirano a ritenere integrato il requisito del controllo pubblico solo in base alla composizione del capitale sociale (pur se parcellizzato tra P.A. e pur in presenza di patti parasociali che, nel concreto, escludono la sussistenza del controllo pubblico attuando un modello societario ordinario), o ad estendere le norme del TUSP ai soci pubblici delle società da questo escluse, vanificando di fatto dette esclusioni.

A quasi dieci anni dalla sua emanazione, appare ora giunto a giudizio di Utilitalia il momento di verificare l'efficacia del TUSP e procedere ad una sua revisione secondo alcune linee direttrici:

- **Distinzione dei servizi a rete.**

E' imprescindibile ripensare a quali siano i vincoli gestionali ed organizzativi che si rendono necessari in tali comparti, considerando – come già evidenziato – la presenza di un'Authority di settore. A differenza delle società che erogano i servizi c.d. strumentali o comunque non regolati, i gestori di servizi pubblici a rete sono controllati da un'Autorità indipendente che ne definisce le tariffe, fissa i costi ammissibili e impone stringenti standard quantitativi e qualitativi, correlandoli a premialità e penalità, garantendone in concreto l'efficienza. L'applicazione "orizzontale" di limiti gestionali e organizzativi si traduce in una ingiustificata compressione della libertà di operatori industriali che forniscono agli utenti servizi di elevata qualità, senza un reale beneficio in termini di efficienza o di concorrenza. Occorrerebbe, pertanto, diversificare l'applicazione della normativa in ragione del servizio gestito.

- **Riperimetrazione ambito di applicazione.**

Il legislatore del TUSP ha previsto l'esclusione per le società quotate, includendo in tale definizione anche quelle che avevano emesso strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati nei mercati regolamentati.

L'esclusione delle società che hanno emesso bond, però, è stata limitata, correlandola alla data di emissione dei citati strumenti finanziari.

Tale eterogeneità di trattamento tra fattispecie caratterizzate da sostanziale identità e priva di una reale giustificazione normativa appare lesiva della concorrenza ed andrebbe, quindi, eliminata per ristabilire il rispetto del principio di parità di trattamento, garantito anche dall'ordinamento europeo.

Inoltre, come anticipato, al fine di evitare l'applicazione surrettizia del TUSP alle società escluse per il tramite di interpretazioni estensive, appare necessario chiarire espressamente che le relative norme non trovano applicazione nemmeno nei confronti dei soci pubblici di dette società, per le sole decisioni ad essi spettanti in qualità di soci.

- **Aggregazioni**

La revisione della disciplina complessiva (TUSP/TUSPL) riferibile ai servizi pubblici a rete dovrebbe poi costituire l'occasione per introdurre un meccanismo incentivante realmente in grado di favorire l'aggregazione degli operatori, fondamentale per superare la frammentazione gestionale attualmente esistente, soprattutto in taluni comparti.

Da un lato, infatti, la legge delega da cui ha avuto origine il TUSPL (l. 118/2022) prevedeva, tra l'altro, l'introduzione di incentivi e premialità che favorissero l'aggregazione delle "attività e delle gestioni dei servizi"; criterio poi attuato solo in relazione alle aggregazioni di ambiti territoriali o bacini di riferimento e con norme che, al momento, non si sono dimostrate particolarmente efficaci.

Dall'altro, invece, il TUSP contiene norme atte ad ostacolare i processi aggregativi, imponendo l'obbligo di procedura ad evidenza pubblica che mal si concilia con il forte radicamento territoriale dei servizi pubblici a rete.

L'introduzione di misure premiali (anche per il tramite della regolazione) e di una disciplina delle aggregazioni assimilata a quella attualmente prevista per le dismissioni – comprensiva della possibilità di ricorrere alla negoziazione diretta con un singolo acquirente in presenza di alcune condizioni tipizzate, non limitate alla mera valutazione del prezzo – potrebbe accelerare il passaggio verso soggetti adeguatamente dimensionati, in grado di realizzare gli investimenti necessari ad affrontare le sfide future e ridurre il divario tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno.

Esame della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2025

Passando all'articolato del provvedimento, per i settori rappresentati dalla scrivente Federazione risulta di interesse il Capo I, rubricato "Disposizioni in materia di servizi pubblici locali".

In linea generale e coerentemente con le linee direttrici esposte *supra*, appare necessario valorizzare il ruolo e le prerogative delle Authority nei servizi pubblici a rete, anche in materia di qualità dei servizi stessi, al fine di evitare duplicazioni ed assicurare la necessaria coerenza con le discipline di settore.

L'**articolo 1** potenzia il sistema di controllo sull'andamento della gestione dei servizi pubblici locali, già presente nell'articolo 30 del TUSPL, prevedendo, che - in caso di risultati gestionali insoddisfacenti per cause dipendenti dall'attività del gestore - l'ente competente adotti un atto di

indirizzo con cui impone al medesimo di elaborare entro tre mesi un piano per intraprendere le necessarie misure correttive. Individua, inoltre, le condizioni al ricorrere delle quali l'andamento della gestione deve essere considerato "insoddisfacente" e consente la risoluzione anticipata della concessione in caso di grave inadempimento da parte del gestore nell'attuazione delle misure correttive. L'**articolo 2** introduce, invece, sanzioni amministrative applicate da ANAC agli enti competenti che non adottino, tra gli altri, i citati atti di indirizzo.

Utilitalia condivide la *ratio* della norma, che richiama peraltro quanto statuito nel "Patto per l'acqua", sottoscritto dalle imprese associate del settore idrico, e che prevede proprio la necessità di *"introdurre un chiaro processo di verifica periodica della qualità e dell'efficienza della gestione e della capacità di finanziamento e di realizzazione degli interventi, sulla base dei parametri ARERA"*. Tuttavia, il mancato riconoscimento del ruolo delle Authority di settore rischia di duplicare un sistema di controlli sull'efficienza delle gestioni regolate già esistente e funzionante, appesantendolo e rendendolo potenzialmente inefficace.

In particolare, la previsione di cui all'art. 1, comma 1 ter, non tiene conto delle funzioni attribuite ad ARERA che mirano proprio a garantire, da un lato, l'efficienza della gestione (anche attraverso il riconoscimento nelle tariffe dei soli costi efficienti) e, dall'altro, l'efficacia (attraverso gli standard di qualità tecnica e contrattuale); l'attuale regolazione già prevede, inoltre, le condizioni per la risoluzione dei contratti di servizio unitamente a un meccanismo di premi/penalità collegato anche ai tempi di raggiungimento degli obiettivi e che prevede, in caso di perdurante inadempienza, alcune ipotesi di risoluzione contrattuale.

L'art. 1, comma 1 ter, quindi, individuando autonome (e diverse) fattispecie di andamento gestionale "insoddisfacente", si sovrappone alle discipline di settore, indebolendo il modello di regolatorio di ARERA, che si è rivelato efficace nel migliorare le *performance* dei gestori.

Appare, allora, necessario innanzitutto intervenire sul meccanismo delineato introducendo una generale clausola di salvaguardia delle discipline settoriali che eviti sovrapposizioni e potenziali conflitti, valorizzando per i settori regolati le competenze e le valutazioni tecniche delle relative Autorità di regolazione e lasciando, di converso, l'impianto previsto per i settori non regolati.

In tale contesto, occorre attribuire alle Autorità di settore, anziché all'AGCM, l'attività di monitoraggio sugli indicatori dalle stesse individuati oltre che la definizione delle conseguenze derivanti dal mancato raggiungimento dei medesimi, assicurando, così, coerenza con gli strumenti già previsti dalle discipline speciali (ad es. convenzione tipo).

In merito all'**articolo 3**, si condivide la *ratio* della previsione, volta a favorire la diffusione sul territorio di una pluralità di operatori nel settore delle infrastrutture di ricarica.

Si formulano, tuttavia, i seguenti suggerimenti in relazione al comma 1, lett. b):

- a) sostituire il termine "*comparabili*" con il termine "*equivalenti*" per evitare applicazioni disomogenee;
- b) sostituire il termine "*autorizzate*" con il termine "*concesse*";
- c) inserire all'inizio del periodo le seguenti parole: "***In tale procedura, a fronte di richieste di autorizzazione con caratteristiche equivalenti ...***", al fine di chiarire che la preferenza per gli operatori con meno del 40% di infrastrutture di ricarica installate o autorizzate sul territorio comunale deve costituire uno dei criteri da rispettare nelle procedure valutative trasparenti che si rendono necessarie in caso di più richieste relative alla medesima localizzazione.
- d) Inserire, al termine dell'ultimo capoverso: "*Ai fini della presente disposizione, per richieste con caratteristiche equivalenti si intendono quelle che, avuto riguardo alla localizzazione, alla potenza dell'infrastruttura di ricarica proposta, risultano idonee a garantire un livello di servizio analogo. Per "infrastrutture concesse" si intendono esclusivamente quelle per le quali sia stato rilasciato formale titolo abilitativo a valle dell'iter autorizzativo da parte del Comune territorialmente competente.*"**

Nell'auspicare che gli interventi proposti trovino accoglimento, la scrivente Federazione si rende fin d'ora disponibile per qualsiasi ulteriore chiarimento e confronto in materia di servizi pubblici locali a rete.



www.utilitalia.it

UTILITALIA | Piazza Cola di Rienzo 80 | 00193 Roma



www.utilitalia.it

UTILITALIA | Piazza Cola di Rienzo 80 | 00193 Roma