

AS2079 - PROROGA DELLE CONCESSIONI PER IL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DELL'ENERGIA ELETTRICA

Roma, 30 aprile 2025

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 24 aprile 2025, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ha deliberato di formulare le seguenti osservazioni e conseguenti proposte ai fini dell'emanando decreto attuativo, alla luce di alcune problematiche concorrenziali rilevate con riferimento alla proroga delle concessioni per il servizio di distribuzione dell'energia elettrica, disposta dall'articolo 1, commi 50 e ss., della legge n. 207 del 30 dicembre 2024 ("Legge di Bilancio 2025")¹.

L'attività di distribuzione dell'energia elettrica è un monopolio naturale; pertanto, essa non può essere efficientemente gestita in un regime di concorrenza *nel* mercato. Di conseguenza, la migliore modalità per ottenere i benefici che derivano dal confronto concorrenziale, in termini di efficienza, di qualità del servizio e di prezzi più contenuti per i consumatori finali, è rappresentata dalla scelta del concessionario attraverso una procedura a evidenza pubblica, ad esempio, tramite gara (c.d. concorrenza *per* il mercato).

Tale modalità di selezione del soggetto avente diritto a esercire il servizio di distribuzione dell'energia elettrica, in ciascuna delle aree di segmentazione del territorio nazionale, è stata individuata dal legislatore nella normativa di riordino e liberalizzazione del settore elettrico nel suo complesso varata già alla fine del secolo scorso (d.lgs. n. 79/1999²).

In particolare, l'articolo 9, comma 2, del d.lgs. n. 79/1999 ha stabilito il principio dell'attribuzione con gara delle concessioni di distribuzione elettrica alla scadenza, fissata dal medesimo, al 31 dicembre 2030, prevedendo quindi contestualmente una durata trentennale degli assetti a quel momento vigenti, sulla base di concessioni da rilasciarsi dal Ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato entro il 2001 (articolo 9, comma 1).

Il d.lgs. n. 79/1999, al medesimo articolo 9, comma 2, ha stabilito non solo che le concessioni per il servizio di distribuzione elettrica, successivamente al 2030, avrebbero dovuto essere attribuite con selezione competitiva degli operatori attraverso una gara pubblica, da indire non oltre il quinquennio precedente la scadenza (quindi, entro il corrente anno 2025), ma ha, altresì, previsto che, a tal fine, avrebbero dovuto essere disegnati opportuni ambiti territoriali, comunque non inferiori al territorio comunale e non superiori a un quarto di tutti i clienti finali allacciati alla rete di distribuzione elettrica sul territorio nazionale.

Tali previsioni hanno rappresentato il quadro normativo di riferimento ben noto a tutti gli operatori di settore e agli *stakeholders* istituzionali, chiamati a gestire e regolamentare le concessioni tenendo conto di tale lasso temporale. Il rispetto di una scadenza così lunga era finalizzato a garantire, da un lato, il rientro dagli investimenti effettuati dai concessionari e, dall'altro, la realizzazione nel medio periodo anche per il segmento della distribuzione elettrica della liberalizzazione prevista dal d.lgs. n. 79/1999, nella forma della concorrenza *per* il mercato.

Come noto, tale disciplina è stata modificata dalla novella normativa oggetto della presente Segnalazione, approvata all'interno dell'ultima Legge di Bilancio 2025 (articolo 1, commi 50 e ss.). Secondo le nuove previsioni, a fronte della presentazione di piani straordinari di investimento pluriennale da parte degli attuali concessionari del servizio di distribuzione dell'energia elettrica, finalizzati al perseguimento di una serie di obiettivi prefissati (quali, tra gli altri, il miglioramento della resilienza e affidabilità del servizio, la maggiore capacità di integrazione della generazione distribuita e l'assorbimento della maggiore domanda connessa alla transizione dei consumi verso l'impiego dell'energia elettrica³), le concessioni in essere potranno essere rimodulate, *"in coerenza con la durata degli investimenti previsti dai medesimi piani, comunque per un periodo non superiore a venti anni"* (articolo 1, comma 52).

¹ [Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027, in G.U. n. 305 del 31 dicembre 2024.]

² [D.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, di recepimento della direttiva comunitaria 96/92/CE del Parlamento e del Consiglio europeo del 19 dicembre 1996 recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (parte del c.d. "primo pacchetto energia").]

³ [Oltre agli obiettivi specifici degli investimenti, le finalità generali indicate dalle norme in commento risultano quelle di "migliorare la sicurezza, l'affidabilità e l'efficienza della rete di distribuzione dell'energia elettrica quale infrastruttura critica e conseguire tempestivamente gli obiettivi di decarbonizzazione previsti dagli accordi internazionali e dall'Unione europea per il 2050, nonché [...] assicurare interventi urgenti volti al rafforzamento della difesa e della sicurezza delle infrastrutture di distribuzione dell'energia elettrica anche contro i rischi di intrusione illecita e di attacchi informatici e cibernetici" (articolo 1, comma 50).]

Codesto Ministero è chiamato a stabilire con decreto, da emanarsi entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della Legge di Bilancio (quindi, entro il 30 giugno 2025), di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, su proposta dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (di seguito, "ARERA")⁴, i termini e le modalità per la presentazione da parte dei concessionari di tali piani straordinari di investimento pluriennale (articolo 1, comma 50) e per la successiva valutazione e approvazione dei medesimi, nonché per la determinazione degli oneri concessori che i concessionari sono tenuti a versare in ragione della rimodulazione delle concessioni (articolo 1, comma 51).

Sulla base di quanto sopra ricordato, in via preliminare e generale, l'Autorità osserva che un intervento di proroga delle concessioni fino a ulteriori venti anni, quale quello recentemente approvato, appare incoerente con principi di tutela della concorrenza, cristallizzando per un periodo di tempo potenzialmente significativo la posizione di assoluta preminenza del principale operatore, che conta oggi circa l'85% degli utenti allacciati, mentre, come richiamato, nella prospettiva posta dal d.lgs. n. 79/1999, le successive procedure di gara avrebbero dovuto essere organizzate per ambiti, in modo da procedere a una riassegnazione delle concessioni con limite massimo pari a un quarto della clientela finale per ogni ambito.

Il rinvio temporale potenzialmente così prolungato, operato dalla norma, ostacola i benefici che la concorrenza *per* il mercato potrebbe apportare mediante gare che avessero a oggetto esattamente la realizzazione dei suddetti piani pluriennali.

Si ritarda, altresì, la ridefinizione delle aree di concessione che potrebbe comportare significativi vantaggi per il consumatore, applicando una regolamentazione settoriale di carattere comparativo a realtà dimensionali omogenee.

Tale rinvio rischia, quindi, di rinforzare i vantaggi competitivi di cui si troveranno a beneficiare i gestori uscenti di maggiori dimensioni nelle future gare, rispetto a operatori minori potenzialmente interessati a partecipare, compromettendo oltremodo il livello di concorrenzialità esprimibile all'interno delle future procedure.

Ciò in un contesto in cui, peraltro, la scelta di cristallizzare l'attuale elevato grado di concentrazione del settore della distribuzione elettrica non appare coerente neppure con alcune evidenze empiriche disponibili, da cui emerge che le economie di scala nel settore si esauriscono su scale sostanzialmente ridotte, pari ad alcune centinaia di migliaia (o, anche nelle ipotesi più estreme, pochi milioni) di utenti.

L'esistenza nel mercato di una pluralità di imprese a scala efficiente condurrebbe viceversa a migliori risultati complessivi anche in termini di innovazione, oltre che di risultati conseguibili mediante la richiamata regolamentazione settoriale di carattere comparativo, riducendo le tipiche asimmetrie informative sui costi che ostacolano una corretta regolazione e, in ultima analisi, la riduzione delle componenti regolate delle bollette.

Considerata, dunque, per l'insieme di tali ragioni, la natura necessariamente derogatoria della proroga delle concessioni in essere rispetto ai principi della concorrenza, l'Autorità ritiene che essa andrebbe prevista e limitata a casi eccezionali, giustificati da ragioni di interesse generale, dovendo essere necessaria e strettamente proporzionata rispetto al perseguimento di tali interessi.

Ciò implica che, nel caso di specie, le sfide poste dalla transizione energetica e dalla necessità di ammodernamento e digitalizzazione delle reti, indicate dalla Legge di Bilancio quali motivazioni dell'intervento di estensione temporale delle concessioni in essere, non possono rendere ammissibile un uso eccessivamente ampio e non proporzionato dello stesso.

Alla luce delle argomentazioni svolte, l'Autorità intende, pertanto, formulare alcune indicazioni che possano utilmente essere tenute in considerazione da codesto Ministero nella redazione del decreto attuativo previsto dalle norme in commento e atteso entro il prossimo mese di giugno, ai fini della sua compatibilità con i principi nazionali ed euro-unitari di concorrenza.

In primo luogo, al fine di assicurare la massima compatibilità tra il perseguimento delle finalità pubbliche indicate dalla norma e la tutela della concorrenza, l'Autorità ritiene fondamentale che, nel dettare termini e modalità per l'approvazione dei piani straordinari di investimento dei concessionari e la connessa rimodulazione delle concessioni, codesto Ministero voglia declinare l'indicazione normativa di un periodo "*non superiore a venti anni*", assicurando, nella misura più ampia possibile, che l'effettiva durata della proroga stessa sia correttamente e strettamente limitata al tempo legato alla realizzazione degli investimenti effettivamente indispensabili nell'immediato e non rimandabili, per poi procedere - nel minor tempo possibile - all'indizione di gare a evidenza pubblica per la scelta dei soggetti concessionari, con la contestuale ridefinizione degli ambiti concessori secondo lo schema già contemplato dal d.lgs. n. 79/1999.

Laddove, infatti, si ritengano assolutamente indispensabili nell'immediato investimenti aventi comunque caratteristiche tali da richiedere un tempo di recupero prolungato e assimilabile a quello indicato dalla norma come limite massimo per la proroga, l'Autorità ritiene che la modalità preferibile sotto il profilo concorrenziale sia quella di concedere la possibilità al gestore selezionato tramite gara di rifondere al gestore uscente la quota parte degli investimenti ancora non ammortizzati, come già avviene in numerosi altri settori economici al momento del subentro di un diverso gestore di un servizio di pubblica utilità (ad esempio, nella distribuzione del gas naturale, in ambito portuale, nell'illuminazione pubblica, ecc.).

⁴ [Nonché previa intesa, per gli aspetti di competenza, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.]

Con specifico riferimento al settore, per molti versi analogo, della distribuzione del gas naturale, per il quale, come ben noto, è previsto l'espletamento di gare per ambiti territoriali minimi (c.d. ATEM) per l'affidamento delle concessioni venute a scadenza, l'Autorità negli anni ha profuso molti sforzi al fine di incentivare il più possibile l'effettivo svolgimento delle gare⁵. Sebbene i due settori stiano attraversando dinamiche tecnologiche e di mercato diverse, che rendono preminente l'utilizzo del vettore elettrico negli usi finali e maggiori le connesse esigenze di ammodernamento delle reti, tali elementi non appaiono tuttavia tali da giustificare una differenza di approccio alla regolamentazione dei due settori così radicale, quale quella realizzata dalla sottrazione completa della distribuzione elettrica al principio dell'effettuazione della gara per un periodo di tempo particolarmente significativo, che va a sommarsi a quello già *ab origine* individuato dal d.lgs. n. 79/1999.

Solo una modalità, come quella sopra indicata, di subentro del gestore entrante individuato con gara pubblica previo rimborso al gestore uscente della quota parte di investimenti pluriennali non ancora ammortizzata, evita il rischio in questa sede paventato dall'Autorità, ovvero la non proporzionalità delle restrizioni concorrenziali per il raggiungimento di un interesse pubblico quale quello dell'ammodernamento delle reti di distribuzione elettrica nell'attuale scenario di transizione energetica.

L'Autorità intende, infine, sottolineare anche l'importanza di assicurare necessaria coerenza, nella valutazione e approvazione da parte di codesto Ministero dei piani straordinari di investimento dei concessionari, nonché nella connessa rimodulazione delle concessioni, con gli eventuali finanziamenti pubblici che i distributori stessi ricevono per l'effettuazione di investimenti aventi finalità analoghe, ad esempio nell'ambito di iniziative legate all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁶. Appare cioè imprescindibile che gli investimenti da proporre e ammessi nell'ambito dei piani di investimento pluriennali da presentarsi in ottemperanza alle previsioni inserite nella Legge di Bilancio 2025 siano complementari e ulteriori rispetto a quelli già in corso (finanziati con fondi del PNRR), il cui completamento è comunque previsto entro il secondo trimestre 2026.

Tale obiettivo di coerenza, volto a evitare eventuali plurime valorizzazioni delle stesse tipologie di interventi che siano già stati finanziati con fondi pubblici, assume particolare importanza anche alla luce della circostanza per cui gli investimenti dei distributori finanziati tramite contributi pubblici risultano allo stato ulteriormente incentivati con forme di premialità attraverso le bollette elettriche⁷ e, dunque, con oneri a carico degli utenti elettrici italiani.

L'Autorità confida che le suesposte considerazioni e indicazioni siano tenute nella dovuta considerazione al fine di garantire il massimo rispetto dei principi concorrenziali nella redazione del decreto attuativo previsto dalle norme in commento e successivamente assicurare, nel minore lasso di tempo possibile, l'esplicarsi della concorrenza per il mercato nell'offerta dei servizi di distribuzione dell'energia elettrica attraverso l'organizzazione di gare a evidenza pubblica per l'attribuzione delle concessioni, nel migliore interesse di cittadini e imprese.

La presente segnalazione sarà pubblicata nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

⁵ [Cfr., a titolo esemplificativo, AS1262 - Gare per il servizio di distribuzione del gas naturale previste dall'art. 14 del d.lgs n. 164/2000, dell'11 marzo 2016, in Bollettino n. 7/2016.]

⁶ [Cfr. decreto del Ministro della Transizione Ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) del 6 aprile 2022 n. 146 che ha previsto risorse finanziarie, pari a 3,6 miliardi di euro (attribuite all'investimento 2.1, missione 2, componente 2, del PNRR "Rafforzamento Smart Grid") destinate ai concessionari del servizio pubblico di distribuzione di energia elettrica sull'intero territorio nazionale e finalizzate alla concessione di finanziamenti per la realizzazione di interventi per la trasformazione delle reti di distribuzione e la relativa gestione, al fine di incrementare la capacità di integrazione delle fonti rinnovabili e favorire l'elettrificazione dei consumi energetici. Tali risorse sono state interamente allocate, con Decreto direttoriale 426 del 31 dicembre 2022, e ulteriormente incrementate con Decreto n. 223 del 21 novembre 2024 di 450 milioni di euro, per il finanziamento dei progetti ritenuti ammissibili dal precedente bando ma non finanziati per esaurimento delle risorse e per il finanziamento di nuovi interventi. Ulteriori 410 milioni di euro risultano stanziati a partire dal decreto del Ministro della Transizione Ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) del 7 aprile 2022 n. 150, per interventi di rafforzamento della resilienza delle reti elettriche contro gli effetti del cambiamento climatico (misura PNRR M2C2 2.2).]

⁷ [Cfr. articolo 81 del "Testo integrato della regolazione output-based del servizio di distribuzione dell'energia elettrica" per il periodo regolatorio 2024-2027 (delibera ARERA 617/2023/R/eel e sue successive modifiche e integrazioni) che prevede che, a prosecuzione ed evoluzione del meccanismo incentivante di cui all'articolo 11, comma 9, dell'Allegato A alla deliberazione 27 dicembre 2019, 568/2019/R/EEL, al fine di incentivare il ricorso ai contributi pubblici per la realizzazione di interventi infrastrutturali, per il periodo 2024-2027 le imprese distributrici sono incentivate all'ottenimento di contributi pubblici mediante premialità determinate sulla base dei contributi pubblici incassati.]