

REPORT

Concessioni

Monitoraggio nei settori
idrico, ambientale e della
distribuzione elettrica

Giugno 2025

Il presente Rapporto è stato redatto da



Fondazione Utilitatis pro acqua energia ambiente
Piazza Cola di Rienzo, 80/A – 00192 Roma
Tel. (+39) 06 68300142
utilitatis@utilitatis.org
www.utilitatis.org

Indice

Introduzione	3
1. Stato degli affidamenti nel settore idrico	5
2 Stato degli affidamenti nel settore ambientale	7
3 Stato delle concessioni nel settore della distribuzione elettrica	12

Introduzione

In Italia, la gestione di servizi pubblici essenziali come il servizio idrico integrato, la gestione dei rifiuti e la distribuzione di energia elettrica è affidata, in larga parte, tramite concessioni. Le concessioni rappresentano strumenti fondamentali attraverso cui lo Stato o gli enti locali affidano a soggetti terzi, pubblici o privati, la gestione di beni o servizi di interesse generale, garantendo l'erogazione secondo criteri di efficienza, continuità, trasparenza e tutela dell'ambiente. Fondazione Utilitatis ha attivato degli osservatori specifici sul tema, analizzando il regime e lo stato delle concessioni nei vari settori in cui operano le utilities.

Nel settore idrico, gestito su base territoriale dagli Enti di Governo dell'Ambito (EGA), il servizio viene affidato mediante concessioni a gestori selezionati, spesso tramite gara pubblica. La concessione idrica ha durata variabile, spesso tra 20 e 30 anni, e prevede obblighi contrattuali stringenti per il gestore, stabilendo anche livelli minimi di prestazione, meccanismi di incentivazione o penalizzazione, e condizioni per eventuale revoca o subentro.

Anche il servizio di gestione dei rifiuti urbani viene affidato mediante concessione dagli enti locali, spesso all'interno di ambiti territoriali ottimali (ATO). La transizione verso l'economia circolare ha reso centrale il ruolo delle concessioni nel promuovere sistemi di raccolta differenziata efficaci e impianti di trattamento moderni. Tuttavia, la mancanza di impianti in alcune aree e l'eterogeneità nella qualità del servizio evidenziano l'importanza di rafforzare il sistema concessorio, con gare trasparenti, obblighi ambientali stringenti e controlli sull'efficienza dei gestori.

Nel settore elettrico, le concessioni si concentrano soprattutto sulla distribuzione dell'energia, che è affidata a operatori (come e-Distribuzione) attraverso contratti di concessione di lungo periodo. A differenza della produzione e vendita, che sono liberalizzate, la distribuzione è un monopolio naturale regolato da Arera. Le concessioni assicurano l'obbligo di investimenti in infrastrutture, la resilienza delle reti e la transizione verso un sistema energetico più sostenibile, digitale e decentralizzato. La scadenza e il rinnovo delle concessioni di distribuzione stanno diventando un tema critico per l'ammodernamento delle reti e la concorrenza tra operatori.

Le concessioni nei tre settori rappresentano dunque un nodo cruciale per garantire l'accesso universale a servizi di qualità, promuovere investimenti sostenibili e assicurare la modernizzazione delle infrastrutture. La loro efficacia dipende dalla chiarezza delle regole, dalla capacità amministrativa degli enti concedenti e da un'efficace vigilanza regolatoria. Un sistema concessorio ben strutturato è, quindi, una leva essenziale per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile e innovazione nel nostro Paese.

Sezione 1 | Stato degli affidamenti nel settore idrico

A partire dal 2024, la Fondazione Utilitatis ha avviato un osservatorio dedicato al monitoraggio dello stato delle concessioni per il servizio idrico negli ambiti territoriali italiani. L'analisi prende in considerazione la scadenza degli affidamenti e la loro durata.

I dati di sintesi sulle scadenze sono contenuti in Tabella 1.1. Nell'ultima rilevazione di novembre-dicembre 2024, sono stati analizzati 134 affidamenti per una popolazione coinvolta pari a 47,1 milioni di abitanti (l'81% della popolazione nazionale al 1 gennaio 2024)¹. Il campione raggruppa i dati degli affidamenti distribuiti su 56 ambiti territoriali ottimali, localizzati in tutte le regioni d'Italia ad eccezione della Calabria, che andranno in scadenza nel prossimo trentennio (orizzonte temporale al 2052).

TABELLA 1.1 | Numero degli affidamenti e popolazione coinvolta dalla scadenza delle concessioni nei prossimi anni per macroarea e totale Italia. Le finestre temporali considerate sono a 1 anno, tra 2 e 5 anni, tra 6 e 10 anni e oltre 10 anni a partire dal 31/12/2024.

MACROAREA	SCADENZE		1 ANNO		5 ANNI		10 ANNI		> 10 ANNI	
	N AFFIDAMENTI	POPOLAZIONE								
Nord ovest	45	14.627.667	7	532.527	6	363.670	14	6.275.943	18	7.455.527
Nord est	34	10.351.597	1	21.295	15	3.812.037	5	1.730.726	13	4.787.539
Centro	29	11.611.647	11	1.788.021	3	652.421	10	7.953.961	5	1.217.244
Sud	16	7.961.723	2	3.905.179	7	1.580.004	3	1.969.432	4	507.108
Isole	10	2.622.866	1	1.495.251	3	413.122	5	467.533	1	246.960
ITALIA	134	47.175.500	22	7.742.273	34	6.821.254	37	18.397.595	41	14.214.378

Fonte: elaborazione Fondazione Utilitatis su dati EGA, ARERA e gestori

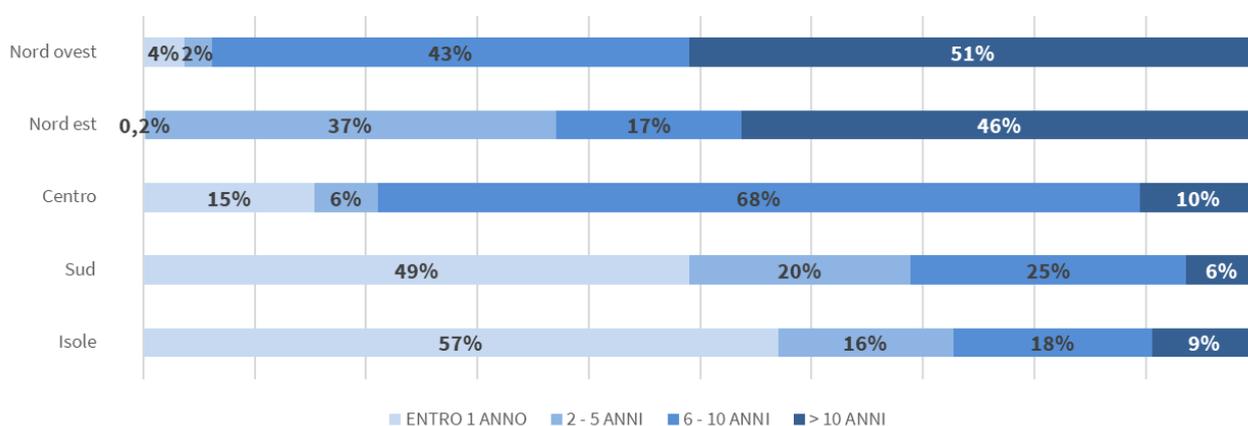
Nel prossimo anno andranno in scadenza almeno 22 affidamenti per una popolazione coinvolta di 7,7 milioni di abitanti. Se in termini di numero di affidamenti in scadenza la maggior parte di questi saranno localizzati al Centro, è al Sud e nelle Isole che nell'arco del prossimo anno sarà coinvolto un maggior numero di abitanti (vedi Fig. 1.1). 6,8 milioni di persone saranno interessate invece dalla scadenza della concessione per il servizio idrico nell'arco di un periodo compreso tra 2 e 5 anni, in questo caso circa 3,8 milioni di persone soltanto al Nord est. Gli affidamenti in scadenza tra 6 e 10 anni coinvolgono invece 18,4 milioni di persone, principalmente al Nord-ovest e al Centro. Sono 14,2 milioni gli abitanti coinvolti da una scadenza dell'affidamento superiore ai 10 anni a partire dalla fine del 2024, situati principalmente al Nord-ovest (7,4 milioni di persone) e al Nord-est (4,8 milioni di persone).

Analizzando la distribuzione percentuale della popolazione interessata dagli intervalli di scadenza individuati (Fig. 1.1) è possibile visualizzare meglio come nel breve termine saranno interessati

¹ Il campione si riferisce ai dati che è stato possibile raccogliere ed esclude gli ambiti dove persistono condizioni di mancato affidamento del SII in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 152/06, nonché i comuni dove il servizio è gestito in economia.

principalmente gli abitanti del Sud e delle Isole, nel medio termine quelli del Centro Italia, mentre nel medio-lungo termine gli abitanti delle regioni settentrionali.

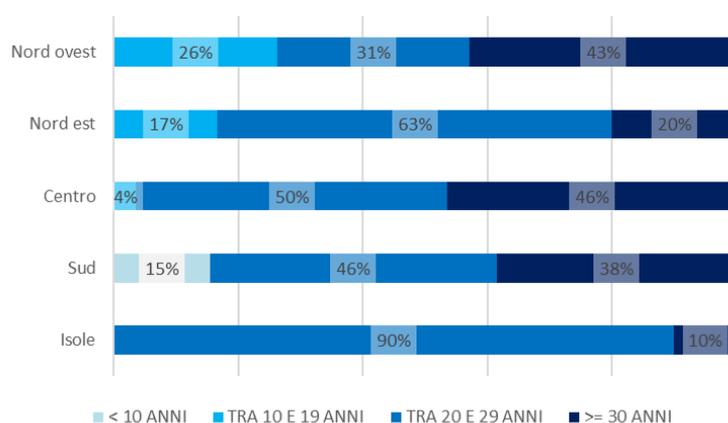
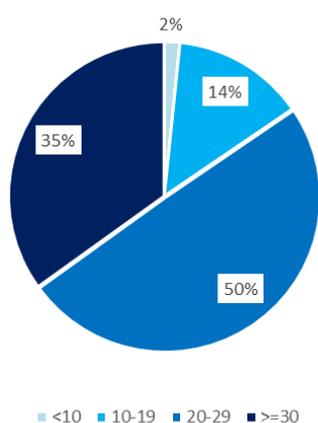
FIGURA 1.2 | Distribuzione percentuale della popolazione interessata dalla scadenza degli affidamenti per la gestione del servizio idrico entro 1 anno, tra 2 e 5 anni, tra 6 e 10 anni e oltre i 10 anni.



Fonte: elaborazione Fondazione Utilitatis su dati EGA, ARERA e gestori

La durata media degli affidamenti analizzati è pari a circa 25 anni ed è abbastanza costante nelle macroaree in cui è diviso il Paese. La maggior parte di essi ha una durata compresa tra 20 e 29 anni (Fig. 1.2a), seguono gli affidamenti di durata maggiore ai 30 anni, mentre sono in minoranza affidamenti più brevi. A livello di macroarea è possibile notare la breve durata di alcuni affidamenti al Nord-ovest e al Nord-est, mentre sono ancora pochi quelli di durata trentennale o superiore nelle Isole.

FIGURA 1.2 | Distribuzione percentuale del numero di affidamenti per durata a livello nazionale (a) e di macroarea (b).



Fonte: elaborazione Fondazione Utilitatis su dati EGA, ARERA e gestori

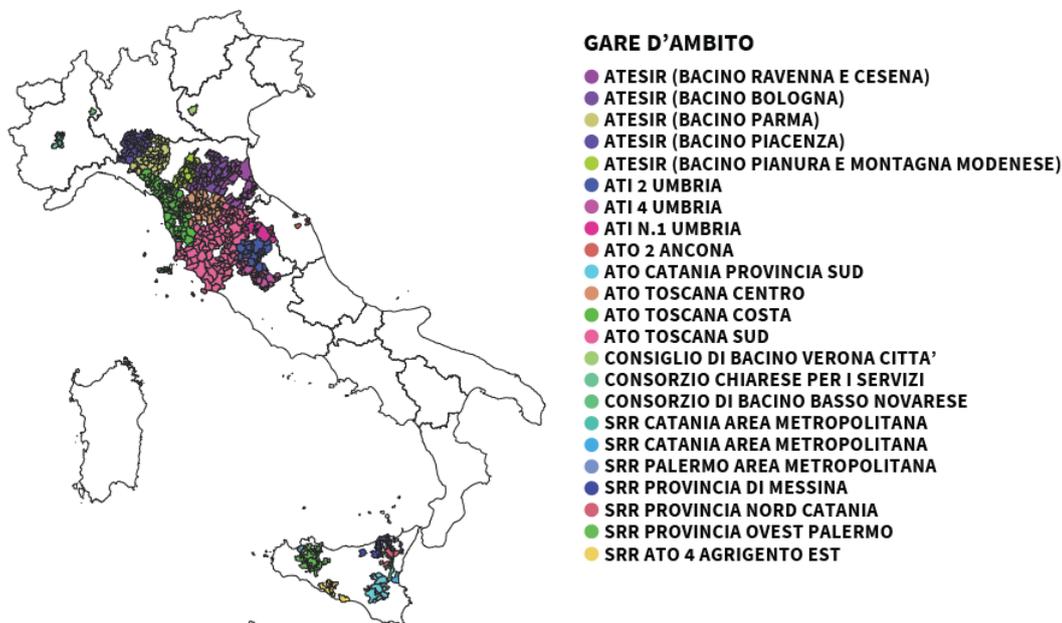
Sezione 2 | Stato degli affidamenti nel settore ambientale

Per quanto riguarda il settore ambientale, Fondazione Utilitatis ha attivo un osservatorio gare che ha il compito di raccogliere i bandi emessi dagli enti locali, consorzi e Autorità d'ambito per l'affidamento dei servizi di igiene ambientale. Questo archivio, attivo fin dal 2004, contiene circa 3.000 bandi di gara che riguardano sia l'affidamento complessivo della gestione dei rifiuti urbani, sia l'affidamento di singole fasi del servizio.

Secondo le attuali disposizioni normative, l'assegnazione dei servizi di igiene urbana deve essere gestita dall'Ente di governo dell'ambito su una dimensione territoriale che, di norma, non dovrebbe essere inferiore al territorio provinciale, con possibilità di deroghe espressamente motivate (come specificato dall'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138). Questo approccio è finalizzato al raggiungimento di economie di scala, al superamento della frammentazione territoriale e alla razionalizzazione del numero di operatori.

La tabella 2.1 mostra le gare d'ambito bandite in Italia da quando l'osservatorio Utilitatis è attivo e che rispondono a determinate caratteristiche². Si tratta di 23 gare di cui 20 hanno terminato l'iter procedurale individuando il gestore mentre le restanti tre non sono giunte all'aggiudicazione poiché revocate, annullate o interrotte. I dati di sintesi sono in Tab. 2.1, mentre in Fig. 2.1 è possibile osservarne la localizzazione.

FIGURA 2.1 | Distribuzione percentuale del numero di affidamenti per durata a livello nazionale (a) e per macroarea (b).



² I bandi oggetto dell'analisi si riferiscono a gare che soddisfino i seguenti criteri: (i) devono essere state bandite da un Ente di governo dell'ambito; (ii) devono prevedere un periodo di affidamento minimo pari o superiore a cinque anni; (iii) esclusivamente il ciclo integrato e la raccolta devono essere considerati oggetto del servizio (a meno che non si tratti di gare a doppio oggetto che includano anche la ricerca di un partner oltre all'affidamento del servizio ciclo integrato/raccolta); (iv) il territorio oggetto della gara deve avere almeno 50.000 abitanti residenti.

TABELLA 2.3 | Gare d'ambito e di sub-ambito in Italia.

ENTE D'AMBITO	ANNO DI GARA	RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	NUMERO COMUNI	OGGETTO	DURATA (ANNI)	PROCEDURA DI GARA	STATO GARA	POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO	IMPORTO [MIGL. EURO]
ATI 2 UMBRIA	2008	Centro	24	Ciclo Integrato	15	Pubblico incanto	Aggiudicata	365.754	1.081.266
ATO TOSCANA SUD	2010	Centro	106	Raccolta	20	Ristretta	Aggiudicata	895.400	2.717.000
ATO TOSCANA COSTA	2011	Centro	97	Ciclo Integrato + scelta socio privato	20	Dialogo competitivo	Annullata	1.249.589	11.251
ATO TOSCANA CENTRO	2012	Centro	69	Ciclo Integrato	20	Ristretta	Aggiudicata	1.472.595	5.503.000
ATI 4 UMBRIA	2013	Centro	32	Ciclo Integrato	15	Aperta	Aggiudicata	229.252	394.009
ATO 2 ANCONA	2014	Centro	7	Raccolta	5	Pubblico incanto	Aggiudicata	71.610	32.129
ATI N. 1 UMBRIA	2015	Centro	13	Ciclo integrato	15	Ristretta	Aggiudicata	115.605	294.300
ATO CATANIA PROVINCIA SUD	2015	Isole	15	Raccolta	7	Pubblico incanto	Aggiudicata	141.360	84.782
CONSIGLIO DI BACINO VERONA CITTÀ	2016	Nord est	1	Ciclo integrato	15	Ristretta	Rrevocata	257.353	665.037
ATERSIR (PER BACINO PARMA)	2017	Nord est	44	Ciclo integrato	15	Aperta	Aggiudicata	422.073	813.107
ATERSIR (PER BACINO RAVENNA - CESENA)	2018	Nord est	35	Ciclo integrato	15	Aperta	Aggiudicata	604.668	1.233.966
ATERSIR (PER BACINO PIACENZA)	2018	Nord est	46	Ciclo integrato	15	Aperta	Aggiudicata	286.781	505.197
SRR ATO 4 AGRIGENTO EST	2018	Isole	9	Raccolta	5	Aperta	Aggiudicata	152.900	90.085
CONSORZIO CHIERESE PER I SERVIZI	2018	Nord ovest	19	Raccolta	8	Aperta	Interrotta	124.978	70.761
SRR PROVINCIA DI MESSINA	2019	Isole	33	Raccolta	7	Aperta	Aggiudicata	63.450	42.005
ATERSIR (PER BACINO "PIANURA E MONTAGNA MODENESE")	2019	Nord est	32	Ciclo Integrato	15	Aperta	Aggiudicata	492.505	933.475
ATERSIR (PER BACINO BOLOGNA)	2020	Nord est	50	Ciclo Integrato	15	Aperta	Aggiudicata	918.336	1.813.634
CONSORZIO DI BACINO BASSO NOVARESE	2020	Nord ovest	38	Raccolta	9	Aperta	Aggiudicata	220.489	96.227
SRR CATANIA AREA METROPOLITANA	2021	Isole	1	Raccolta	7	Aperta	Aggiudicata	296.266	78.952
SRR PALERMO AREA METROPOLITANA	2021	Isole	6	Ciclo Integrato	7	Aperta	Aggiudicata	72.970	62.292
SRR PROVINCIA NORD CATANIA	2021	Isole	5	Raccolta	7	Aperta	Aggiudicata	54.996	77.724
SRR PROVINCIA OVEST PALERMO	2022	Isole	19	Raccolta	7	Aperta	Aggiudicata	121.664	84.192
SRR CATANIA AREA METROPOLITANA	2023	Isole	3	Raccolta	7	Aperta	Aggiudicata	55.217	38.662

Fonte: Elaborazioni Utilitatis su bandi di gara

Le gare d'ambito analizzate presentano una certa disomogeneità nell'oggetto dell'affidamento, nella durata e nel tipo di procedura utilizzata, confermando le difficoltà e i ritardi nella standardizzazione delle modalità di gestione dei servizi di igiene urbana a livello nazionale. Ad eccezione della Sicilia, le gare d'ambito si concentrano nelle regioni del centro nord Italia, in particolare in Toscana ed Emilia-Romagna.

Considerando la durata degli affidamenti (Tab. 2.2) si osserva come nel campione di analisi, le gare con durata biennale e quinquennale risultano le più frequenti nel periodo analizzato (entrambe pesano per il 22% del totale degli affidamenti). A seguire, la durata dell'affidamento più ricorrente è la triennale (19,6%), seguita dall'affidamento del servizio per un unico anno (17,1%). I bandi di gara che prevedono un affidamento che va oltre i 5 anni sono molto meno frequenti, cumulativamente pesano infatti solo per il 14,6% del totale delle gare. Tra queste spiccano le gare con una durata di sette anni che da sole pesano per l'8,3% sul totale.

TABELLA 2.2 | Durata dei bandi di gara [anni 2014-2023].

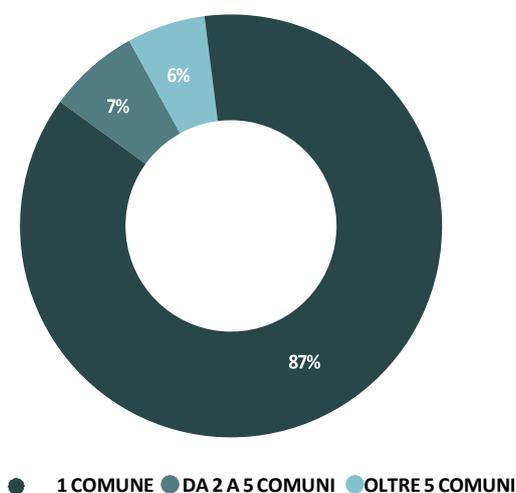
DURATA AFFIDAMENTO (ANNI)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTALE	% GARE
1	74	75	50	17	48	43	35	44	60	46	492	17,5%
2	54	53	71	57	77	51	29	75	85	70	622	22,1%
3	58	54	57	36	46	45	41	60	90	64	551	19,6%
4	13	7	12	5	13	7	8	16	15	24	120	4,3%
5	80	68	64	41	40	46	23	101	90	66	619	22,0%
6	14	13	12	9	3	2	1	4	6	6	70	2,5%
7	37	34	36	21	17	8	17	18	26	20	234	8,3%
8	-	-	7	5	3	1	1	2	6	15	40	1,4%
9	5	6	6	5	1	-	2	-	-	-	25	0,9%
10	2	2	3	-	1	1	-	-	2	1	12	0,4%
11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
12	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	2	0,1%
13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
15	2	2	2	-	4	-	2	1	-	3	16	0,6%
Oltre 15	1	1	3	1	1	-	-	1	3	2	13	0,5%
Totale	340	315	324	198	254	204	159	322	383	317	2.816	100%

Fonte: Elaborazioni Utilitatis su bandi di gara

Considerando la distribuzione delle gare per classe di numero di comuni interessati (Fig. 2.2), l'87 viene bandita per affidare il servizio di igiene urbana in un singolo Comune (2.458 bandi), mentre le gare che coinvolgono da due a cinque Comuni rappresentano il 7% del totale (187 bandi) e gli affidamenti per più di cinque comuni rappresentano il 6% delle gare totali (171 bandi).

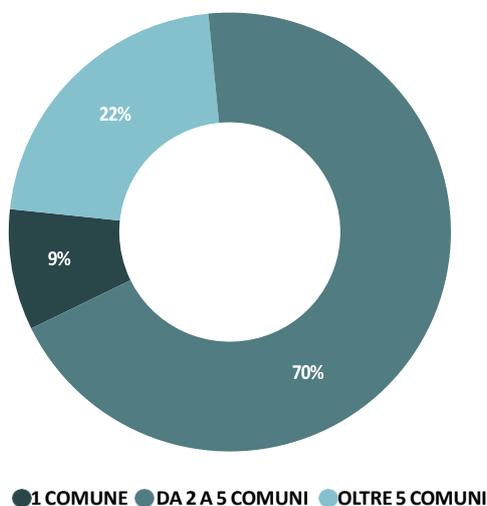
Analizzando i bandi in termini di popolazione coinvolta dagli stessi, nella figura 2.3 si osserva che: il 70% della popolazione è interessato ad affidamenti dei servizi di igiene urbana per un unico Comune; il 9% a bandi che coinvolgono dai 2 ai 5 Comuni; il 22% ad affidamenti per oltre 5 Comuni.

FIGURA 2.2 | Distribuzione delle gare per classe di numero di comuni interessati (anni 2014-2023).



Fonte: Elaborazioni Utilitatis su bandi di gara

FIGURA 2.3 | Distribuzione della popolazione coinvolta da gare per classe di numero di comuni interessati (anni 2014-2023).

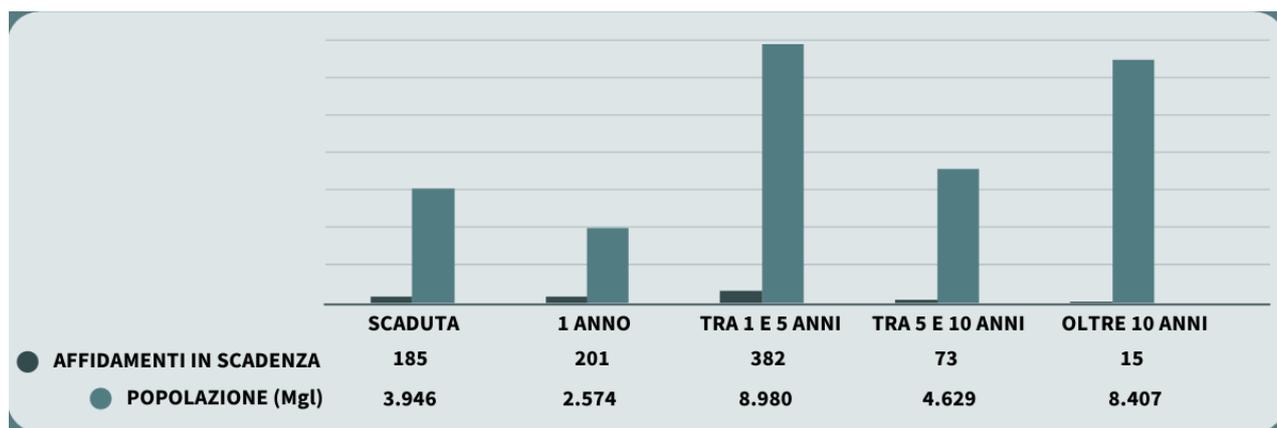


Fonte: Elaborazioni Utilitatis su bandi di gara

Ad oggi, l'analisi dimostra che le gare, per la maggioranza, vengono ancora bandite per affidare i servizi di singoli Comuni. Un fattore importante, se non il principale, che contribuisce al verificarsi di questa situazione è la mancata operatività degli Enti dell'ambito, che spesso è causata da una incompleta adesione dei Comuni agli stessi Enti, mentre altre volte alla mancata individuazione degli ambiti territoriali stessi. Da questa situazione di stallo della governance scaturisce l'assenza di un'adeguata pianificazione d'ambito, strumento essenziale per la presentazione della documentazione di supporto per le procedure di evidenza pubblica.

La Fondazione Utilitatis ha avviato, a partire dal 2024, un osservatorio dedicato allo stato degli affidamenti per il servizio di gestione dei rifiuti urbani. Le informazioni sulla durata degli affidamenti sono state desunte analizzando i contratti di servizio stipulati con i gestori (per affidamenti che coinvolgono 10,3 milioni di abitanti) e dai capitolati dei bandi di gara (per istanze che coinvolgono 18,3 milioni di abitanti). Per l'analisi, sono stati considerati 856 affidamenti, corrispondenti a circa 28 milioni di abitanti di cui circa il 22% risulta scaduto nel 2023 (3,9 milioni di abitanti). Analizzando il dettaglio territoriale e varie fasce di scadenza osserviamo come esclusi gli affidamenti che risultano scaduti al 31/12/2023 e non ancora rinnovati, i restanti risultano per lo più in scadenza nei prossimi 5 anni, in particolare il 23% del totale del campione (201 affidamenti per 2,6 milioni di abitanti serviti) risultano in scadenza fra un anno e il 45% (382 affidamenti corrispondenti a 8,9 milioni di abitanti serviti) risultano in scadenza nel corso dei prossimi 5 anni. Solo l'11% del campione analizzato, corrispondenti a circa 13 milioni di abitanti serviti, risultano avere una durata superiore ai 5 anni.

FIGURA 2.4 | Numero degli affidamenti e popolazione per durata.



Fonte: Elaborazioni Utilitatis su bandi di gara

Guardando agli ambiti distribuiti su tutto il territorio nazionale e localizzati al Nord (Veneto, Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Liguria), nel Centro (Toscana, Umbria, Marche e Lazio), al Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna) osserviamo che, dei 201 affidamenti in scadenza nel prossimo anno, il 75% sono al Sud, con una popolazione coinvolta di oltre 1,6 milioni di abitanti. Tra il 2024 ed il 2028 invece saranno ben 382 gli affidamenti in scadenza, per una popolazione coinvolta di circa 9 milioni di abitanti, localizzati per il 64% al Sud, per il 14% al Centro e per il 22% al Nord. Seguono ulteriori 88 in scadenza dal 2029 in poi che riguarderanno una popolazione servita di circa 13 milioni di abitanti.

TABELLA 2.2 | Numero degli affidamenti e popolazione coinvolta per durata e area geografica.

	SCADUTI (31/12/2023)		1 ANNO		TRA 1 E 5 ANNI		TRA 5 E 10 ANNI		OLTRE 10 ANNI	
	Affidamenti in scadenza	Popolazione								
NORD	38	1.465.920	31	707.325	84	1.279.132	11	3.253.197	9	5.079.265
CENTRO	9	269.712	20	195.565	55	3.411.467	14	189.747	1	1.500.000
SUD	138	2.210.431	150	1.670.704	243	4.289.009	48	1.185.598	5	1.827.730

Oltre agli affidamenti scaduti al 31/12/2023, le finestre temporali considerate sono a 1 anno, tra 1 e 5 anni, tra 5 e 10 anni e oltre 10 anni.

Fonte: Elaborazioni Utilitatis su dati gestori e banca dati Telemat

Sezione 3 | Stato delle concessioni nel settore della distribuzione elettrica

Il servizio di distribuzione dell'energia elettrica è regolato dal decreto legislativo n. 79/99, il quale prevede lo svolgimento della relativa attività in regime di concessione rilasciata dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (attualmente, il MASE).

In base al provvedimento, le imprese distributrici operanti alla data della relativa entrata in vigore, ivi comprese, per la quota diversa dai propri soci, le società cooperative di produzione e distribuzione di cui all'articolo 4, numero 8, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, hanno continuato a svolgere il servizio di distribuzione sulla base di concessioni rilasciate entro il 31 marzo 2001 dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed aventi scadenza il 31 dicembre 2030. Le concessioni prevedono, tra l'altro, misure di incremento dell'efficienza energetica degli usi finali di energia secondo obiettivi quantitativi determinati con decreto ministeriale.

Il decreto prevedeva che le modalità, le condizioni e i criteri, ivi inclusa la remunerazione degli investimenti realizzati dal precedente concessionario, per le nuove concessioni da rilasciare alla scadenza del 31 dicembre 2030, previa delimitazione dell'ambito, comunque non inferiore al territorio comunale e non superiore a un quarto di tutti i clienti finali, avrebbero dovuto essere stabilite da apposito regolamento del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite la Conferenza unificata e l'ARERA. Si prevedeva quindi l'affidamento del servizio, sulla base di gare da indire, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici, non oltre il quinquennio precedente la medesima scadenza (entro quindi il 2025).

In tale scenario è tuttavia recentemente intervenuta la legge n. 207/24, (Legge di Bilancio 2025) la quale, all'art. 1, commi da 50 a 53, ha introdotto l'istituto dei piani di investimento pluriennale per la distribuzione dell'energia elettrica finalizzati alle rimodulazioni delle relative concessioni.

Nello specifico, il comma 50 prevede che, al fine di migliorare la sicurezza, l'affidabilità, la sicurezza e l'efficienza delle reti di distribuzione elettriche, nonché per realizzare gli obiettivi di decarbonizzazione previsti al 2050 a livello UE, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento (1/1/2025), tramite decreto MASE di concerto con il MEF e su proposta dell'ARERA, previa intesa sugli aspetti di competenza con la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, siano stabiliti i termini e le modalità per la presentazione, da parte dei concessionari del servizio di distribuzione dell'energia elettrica, di piani straordinari di investimento pluriennale che dovranno determinare, come obiettivi minimi, il miglioramento della resilienza e dell'affidabilità del servizio, l'incremento della capacità di integrare la generazione distribuita FER e della celerità delle tempistiche di connessione, l'adeguato potenziamento della rete orientato a garantire l'aumento della domanda ed livelli di elettrificazione dei consumi, il potenziamento della flessibilità dei sistemi di distribuzione e delle relative modalità di approvvigionamento in condizioni di trasparenza e non discriminazione, nonché l'adozione di sistemi di monitoraggio e protezione delle reti per assicurare la difesa e l'integrità dei sistemi infrastrutturali.

Il comma 51 stabilisce che il menzionato decreto MASE dovrà definire anche i termini e le modalità di valutazione e di approvazione dei piani di investimento straordinari, nonché i criteri di determinazione degli oneri che i concessionari del servizio saranno tenuti a versare in ragione della rimodulazione delle concessioni in essere come descritta al comma 52. Tali oneri saranno computati dall'ARERA nel capitale investito ai fini del riconoscimento degli ammortamenti e della remunerazione del servizio, attraverso l'applicazione del tasso definito per gli investimenti nella distribuzione elettrica.

Il comma 52 dispone che il MASE, sentito il MEF e l'ARERA per i rispettivi profili di competenza, valuti i piani straordinari di investimento e li approvi in caso di esito positivo. Tale eventuale approvazione determinerà la rimodulazione delle concessioni in essere in coerenza con la durata degli investimenti previsti nei piani stessi e comunque per un periodo non superiore a 20 anni.

Il comma 53 prevede che le eventuali maggiori entrate derivanti dall'attuazione dei commi dal 50 al 52 siano destinati alla riduzione dei costi dell'energia per le utenze domestiche e non domestiche.

Si attendono pertanto i vari passaggi istituzionali e normativi da parte dei vari soggetti coinvolti dal Legislatore, affinché venga concretamente implementata la nuova disciplina finalizzata alla possibile rimodulazione delle concessioni attualmente in essere.

Stato delle concessioni delle grandi derivazioni idroelettriche

La disciplina statale in materia è attualmente regolata dall'articolo 11-quater del decreto-legge n. 135 del 2018, il quale, attraverso modifiche dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, ha profondamente innovato le modalità di assegnazione delle concessioni relative alle grandi derivazioni idroelettriche, anche per far fronte alla procedura di infrazione UE 2011/2026 (archiviata nel 2021) per presunte violazioni in materia di norme relative alla concorrenza.

In particolare, il DL dispone il trasferimento alla proprietà delle regioni delle opere c.d. bagnate, alla scadenza delle concessioni ovvero nei casi di decadenza o rinuncia, senza la corresponsione di alcun compenso. Se su tali opere il concessionario uscente, nel periodo concessorio, ha realizzato degli investimenti non ancora ammortizzati, al medesimo concessionario spetta un indennizzo pari al valore non ammortizzato e fatti salvi gli oneri di straordinaria manutenzione sostenuti fino a quel momento. Per quanto riguarda, invece, le opere c.d. asciutte, si prevede il medesimo trasferimento alle regioni con corresponsione di un prezzo da quantificare al netto dei beni ammortizzati, secondo specifici parametri fissati con legge. Le regioni, per effetto del citato articolo 11-quater, possono assegnare le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, a tre categorie di soggetti: operatori economici individuati mediante gara ad evidenza pubblica, società a capitale misto pubblico-privato in cui il socio privato sia scelto mediante gara ad evidenza pubblica e forme di partenariato pubblico-privato. L'affidamento in concessione deve avvenire secondo modalità e procedure che ciascuna regione è chiamata a disciplinare con proprio provvedimento legislativo avente contenuti conformi rispetto quanto definito dallo stesso articolo 11-quater.

Nello specifico, ciascuna legge regionale è chiamata a disciplinare termini, modalità e criteri per lo svolgimento delle procedure di assegnazione, i requisiti di capacità finanziaria, organizzativa e tecnica adeguata all'oggetto della concessione richiesti ai partecipanti, nonché i criteri di valutazione delle proposte progettuali. Per valutare la capacità organizzativa e tecnica dei concessionari, è richiesto di attestare l'effettiva gestione, per un periodo di almeno 5 anni, di impianti idroelettrici con una potenza nominale media pari ad almeno 3 MW; per valutare la loro capacità economica, è richiesta la referenza di istituti di credito che attestino la possibilità del partecipante di accedere al credito per un importo almeno pari a quello del progetto proposto nella procedura di assegnazione. Quanto alla durata delle nuove concessioni, fermo restando che essa dev'essere compresa tra i 20 e i 40 anni, la norma statale consente alle regioni di incrementare tale termine fino ad un massimo di 10 anni, in ragione della complessità del progetto proposto e dell'entità degli investimenti.

Nel proprio atto di disciplina, ogni regione è poi tenuta ad individuare gli obblighi o le limitazioni gestionali, i miglioramenti minimi in termini energetici (avendo a riferimento gli obiettivi strategici nazionali in materia di sicurezza energetica e di fonti rinnovabili) ed in termini ambientali, le misure – anche finanziarie – di compensazione ambientale e territoriale destinate ai comuni interessati dalle opere e le modalità di valutazione dei progetti presentati. L'articolo 11-quater detta inoltre alcune prescrizioni specifiche relative alle opere asciutte, per l'utilizzo delle quali ciascuna legge regionale deve prevedere, nel caso di utilizzo dei beni (mobili o immobili), la corresponsione di un prezzo da parte dell'assegnatario agli aventi diritto all'atto del subentro o, nel caso contrario di non utilizzo di tali beni, la rimozione e lo smaltimento a carico del proponente, ma solo se trattasi di beni mobili.

Ciascuna legge regionale, a norma dell'articolo 11-quater, deve altresì contenere delle specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, e deve definire le modalità procedurali da seguire in caso di grandi derivazioni che interessano il territorio di due o più regioni, fatta salva la regola per cui le funzioni amministrative per l'assegnazione della concessione sono di competenza della regione sul cui territorio insiste la maggiore portata di derivazione d'acqua in concessione.

Una volta entrata in vigore la legge regionale, la norma statale prevede poi che le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche debbano essere avviate entro due anni. In caso contrario, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti procede in via sostitutiva, destinando il 10% dell'importo dei canoni concessori al patrimonio statale.

L'articolo 11-quater del decreto-legge n. 135 del 2018 esprime anche disposizioni in ordine agli obblighi dei concessionari. Questi ultimi, infatti, sono tenuti a corrispondere alle regioni un canone semestrale, determinato da singole leggi regionali, che si compone di una parte fissa, legata alla potenza nominale media di concessione, e di una parte variabile. Alle regioni è poi riconosciuta la possibilità di disporre con legge l'obbligo, per i soli concessionari di grandi derivazioni (e non anche per quelli titolari di piccole derivazioni), di fornire annualmente e gratuitamente alle stesse regioni una quota minima di energia, pari a 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione, per almeno il 50% destinata a servizi pubblici e categorie di utenti dei territori provinciali interessati dalle derivazioni.

Il legislatore ha poi previsto un regime speciale per le concessioni di grandi derivazioni che abbiano un termine di scadenza anteriore al 31 luglio 2024 e per quelle già scadute, attribuendo alle regioni il compito di disciplinare con legge le modalità, le condizioni e la quantificazione dei corrispettivi aggiuntivi e gli eventuali altri oneri conseguenti a carico del concessionario uscente, per la prosecuzione dell'esercizio delle derivazioni, delle opere e degli impianti oltre la scadenza della concessione e per il tempo necessario al completamento delle procedure di assegnazione, comunque non oltre il 31 luglio 2024.

Fino all'assegnazione della concessione, sul concessionario uscente gravano altresì due obblighi: da una parte, quello di fornire, su richiesta della regione, energia nella summenzionata misura del 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione, per almeno il 50% destinata a servizi pubblici e categorie di utenti dei territori provinciali interessati dalle derivazioni; dall'altra, quello di versare alla regione stessa un canone aggiuntivo rispetto al canone demaniale, da corrispondere per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione.

Diverse regioni (Lombardia, Piemonte, Veneto, Abruzzo, Emilia-Romagna, Calabria, province autonome Trento e Bolzano, Friuli-Venezia Giulia) hanno emanato i loro rispettivi provvedimenti legislativi per adempiere a quanto disposto dalla normativa primaria, ma in nessun caso si registra il concreto avvio delle procedure di assegnazione.

Al contrario, il quadro normativo è oggetto di una serie molto articolata di contenziosi ancora in corso che hanno determinato uno scenario molto incerto per le sorti del comparto idroelettrico italiano. Ai contenziosi costituzionali già avanzati da alcune regioni (ricorso Regione Toscana) nei confronti della norma statale o promossi dal Governo nei confronti di leggi regionali (Lombardia, Piemonte, Abruzzo, Provincia Autonoma Trento, Emilia-Romagna), si sono infatti aggiunti quelli di natura amministrativa, avviati da alcuni operatori nei confronti di vari atti regionali (ricorso contro leggi regionali Piemonte, Lombardia ed Abruzzo) e delle relative procedure di assegnazione delle concessioni.

A fronte di ciò, la procedura di infrazione UE 2011/2026 nei confronti dell'Italia, che aveva paventato nella precedente regolazione delle concessioni idroelettriche, delle possibili violazioni della normativa UE in materia di concorrenza, risulta archiviata dal 2021, in quanto è stato riscontrato un margine limitato per aumentare la concorrenza e migliorare l'efficienza nel settore dell'energia idroelettrica rispetto al mercato delle altre fonti di energia rinnovabile. Tuttavia, l'impegno del Governo italiano a promuovere procedure competitive per la riassegnazione delle concessioni delle grandi derivazioni idroelettriche è stato nel frattempo incluso tra quelli finalizzati all'ottenimento dei fondi relativi al PNRR e l'eventuale eliminazione dell'obbligo delle gare comporterebbe per l'Italia il rischio di incorrere in un blocco del pagamento dei fondi stessi, oltre che di subire alcune sanzioni. Le autorità politiche, supportate dai principali stakeholders, stanno pertanto valutando alcune possibili soluzioni che permettano di superare l'attuale fase di incertezza.

