

## AS1288 – NORMATIVA IN MATERIA DI SISTEMI DI DISTRIBUZIONE CHIUSI

Roma, 26 luglio 2016

Presidente del Senato della Repubblica  
Presidente della Camera dei Deputati  
Presidente della 10a Commissione del Senato della Repubblica  
Presidente del Consiglio dei Ministri  
Ministro dello Sviluppo Economico  
Presidente dell'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico

Nell'esercizio dei propri poteri di segnalazione e consultivi di cui all'articolo 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende formulare alcune osservazioni circa la necessità di una più chiara definizione del quadro normativo nazionale in materia di Sistemi di Distribuzione Chiusi (nel prosieguo anche, "SDC"), di cui all'articolo 38, comma 5, del decreto legislativo n. 93/2011 (di recepimento delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE, costituenti il c.d. "Terzo Pacchetto Energia") che, in coerenza con obiettivi di promozione e tutela della concorrenza e al fine di una maggiore efficienza del funzionamento del settore elettrico nel suo complesso, a beneficio delle imprese e degli utenti domestici, consenta e garantisca lo sviluppo e l'integrazione delle reti elettriche private nel sistema elettrico nazionale.

Sul punto, si ricorda infatti che le reti elettriche private sono infrastrutture che permettono di collegare impianti di produzione e specifici clienti finali in un'area geografica circoscritta, diverse dalle reti pubbliche di trasmissione e distribuzione che distribuiscono energia elettrica alla generalità della clientela.

La diffusione delle reti private nei sistemi elettrici è strettamente legata all'aumento della porzione di generazione costituita dalla c.d. "generazione distribuita", a sua volta collegato alle politiche ambientali e sul cambiamento climatico e all'incentivazione e diffusione dei sistemi di produzione basati sull'utilizzo di fonti rinnovabili. L'obiettivo di integrare quote elevate di fonti rinnovabili nel sistema elettrico (nonché di sfruttare il potenziale della c.d. "cogenerazione ad alto rendimento") può essere agevolato dalla possibilità per gli impianti di generazione distribuita – accanto alla possibilità di immettere energia nella rete pubblica – di distribuire energia a specifici e predeterminati clienti finali vicini agli impianti di produzione, costituendo così delle reti elettriche private, a determinate condizioni.

È stato osservato che la diffusione delle reti private potrebbe altresì ridurre i fenomeni di saturazione reale e virtuale delle reti, i costi collegati alle perdite di rete e la distorsione dei segnali di investimento in impianti di produzione nelle diverse aree del Paese.

Infine, le reti elettriche private possono essere anche veicolo di spinta all'innovazione tecnologica del sistema elettrico nazionale, prevedendo molto spesso al loro interno l'adozione di tecnologie afferenti al novero delle c.d. "reti intelligenti" (o, nella dicitura anglosassone ormai di largo utilizzo, c.d. "smart grids").

Sulla materia, l'Autorità ha già avuto in passato modo di osservare come il sostegno alla diffusione delle reti elettriche private può determinare altresì adeguati stimoli concorrenziali nella gestione delle reti pubbliche<sup>1</sup>. Pur non potendo le prime essere, per definizione, in alcun modo sostituite delle seconde (differenti ne sono, infatti, la *ratio* di esistenza e le modalità di organizzazione, nonché la capacità di distribuzione rispetto alla generalità della clientela), esse introducono potenziali stimoli concorrenziali ai fini di una più efficiente gestione e organizzazione delle stesse reti pubbliche e più in generale, del funzionamento del sistema elettrico.

Ciò sotto due profili. In primo luogo, essendo i ricavi di una rete di trasmissione e di distribuzione almeno in parte proporzionali all'energia che transita su tali reti, il rischio di una anche parziale riduzione di domanda a causa dello sviluppo di reti private può costituire per i gestori delle reti pubbliche un incentivo ad una più efficiente gestione, al fine di ridurre gli oneri di trasmissione e dispacciamento e quindi la convenienza ad adottare soluzioni impiantistiche basate su reti private.

In secondo luogo, l'esistenza di reti elettriche private potrebbe favorire l'instaurarsi di pressioni concorrenziali, indirettamente, anche nei confronti dei proprietari dei grandi impianti di generazione che immettono l'energia prodotta nella rete pubblica, per i quali lo sviluppo di reti private, a parità di altre condizioni, può ridurre la domanda che essi devono soddisfare e diminuire quindi le opportunità di esercizio del potere di mercato. In questo senso, lo sviluppo di

---

<sup>1</sup> [Cfr. la segnalazione della scrivente Autorità n. AS898 del 23 dicembre 2011.]

reti private può incentivare l'impiego di tecnologie efficienti e costituire un mezzo per mitigare il potere di mercato dei grandi produttori.

L'Autorità osserva quindi che eventuali ostacoli all'esistenza di reti private definiscono una discriminazione a favore del modello dominante di organizzazione del sistema elettrico, basato sulla centralizzazione della generazione di energia elettrica in impianti di grandi dimensioni e sulla trasmissione e distribuzione attraverso reti pubbliche dell'elettricità alle unità di consumo, che riflette per lo più le scelte tecnologiche compiute nel passato e non favorisce l'evoluzione delle reti verso nuovi modelli di organizzazione del sistema elettrico che possano utilmente contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali di convenienza dell'energia per gli utenti, innovazione, sicurezza e sostenibilità finanziaria del sistema elettrico nazionale, oltre che di tutela della concorrenza.

È in questo contesto che deve essere quindi letto il quadro normativo comunitario relativo ai cosiddetti Sistemi di Distribuzione Chiusi, il quale, offrendo una definizione sistematica della nozione di rete elettrica privata, stabilisce, proprio per le descritte potenzialità di positiva contribuzione ai sistemi elettrici, opportune indicazioni per il loro sviluppo nei diversi Stati membri nell'ambito di regole condivise.

In particolare, la direttiva 2009/72/CE, all'articolo 28, ha dato facoltà agli Stati Membri di classificare come Sistema di Distribuzione Chiuso (SDC) *"un sistema che distribuisce energia elettrica all'interno di un sito industriale, commerciale o di servizi condivisi geograficamente limitato e [...] non rifornisce clienti civili"*, che rispetti uno dei seguenti criteri: a) per ragioni tecniche o di sicurezza, le operazioni o il processo di produzione degli utenti del sistema sono integrati; b) il sistema distribuisce energia elettrica principalmente al proprietario o al gestore del sistema o alle imprese correlate<sup>2</sup>.

Lo stesso articolo 28 della citata direttiva prevede poi che i gestori di SDC possano essere esentati, sulla base di decisioni degli Stati membri attuate tramite le rispettive autorità nazionali di regolamentazione, dal rispetto di alcuni obblighi stabiliti per i gestori delle reti di distribuzione pubbliche con obbligo di connessione di terzi, a motivo della natura privata dei sistemi stessi<sup>3</sup>.

La direttiva 2009/72/CE, infine, non pone limitazioni temporali per le reti elettriche private, consentendo quindi la realizzazione di nuovi sistemi.

Ai sensi della direttiva 2009/72/CE, e alla luce della nota interpretativa della Commissione del 22 gennaio 2010 sulle direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE in materia di mercati *retail*, va poi notato che secondo il diritto comunitario i SDC sono a tutti gli effetti sistemi di distribuzione con obbligo di connessione di terzi all'interno del sito geograficamente limitato su cui insistono, anche se, in relazione ad essi, possono essere previste alcune semplificazioni nella regolazione<sup>4</sup>.

Sempre con riferimento al quadro normativo comunitario, appare opportuno richiamare anche l'Allegato XI della direttiva 2012/27/UE in materia di efficienza energetica, dedicato ai criteri per la regolamentazione delle reti dell'energia e per le tariffe, il quale prevede che la regolamentazione non debba impedire agli operatori di svolgere servizi di sistema, tra i quali è espressamente menzionata la *"connessione di fonti di generazione da siti più vicini ai luoghi di consumo"*.

Dato questo assetto rinvenibile nella disciplina comunitaria, più complesso e contraddittorio, ed evidentemente bisognoso di una complessiva rivisitazione, appare il relativo quadro normativo e regolamentare nazionale.

Sul punto si ricorda che, *"nelle more del recepimento della normativa comunitaria in materia"*, la legge n. 99/2009, entrata in vigore il 15 agosto 2009, aveva già definito all'articolo 33, comma 1, le c.d. "Reti Interne di Utente" (RIU), individuandole in un particolare sottoinsieme di reti elettriche private, *"esistenti alla data di entrata in vigore della legge ovvero [per le quali alla medesima data] siano stati avviati i lavori di realizzazione ovvero siano state ottenute tutte le autorizzazioni previste dalla normativa vigente"*<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> [Secondo quanto disposto dall'art. 28 della citata direttiva. Si osservi, peraltro, che secondo il paragrafo 4 del summenzionato articolo la definizione di SDC è rispettata anche qualora vi sia "l'uso accidentale da parte di un numero limitato di nuclei familiari assunti dal proprietario del sistema di distribuzione, o legati a quest'ultimo da un vincolo simile, e situati nell'area servita da un sistema di distribuzione chiuso". A titolo esemplificativo, il considerando 30 della medesima direttiva, indica che "siti industriali, commerciali o di servizi condivisi, quali gli edifici delle stazioni ferroviarie, gli aeroporti, gli ospedali, i campeggi di grandi dimensioni con strutture integrate o gli stabilimenti dell'industria chimica possono includere sistemi di distribuzione chiusi per via della natura specializzata del loro funzionamento".]

<sup>3</sup> [In particolare, i gestori di SDC possono essere esentati, secondo il disposto comunitario: (i) dall'acquisire l'energia che utilizzano per coprire le perdite di energia e la capacità di riserva del proprio sistema secondo procedure trasparenti, non discriminatorie e basate su criteri di mercato e (ii) dall'obbligo di approvazione preventiva delle tariffe di distribuzione, o delle metodologie di calcolo delle stesse, laddove l'articolo 32, comma 1, della direttiva 2009/72/CE prevede invece per le reti pubbliche che: "Gli Stati membri garantiscono l'attuazione di un sistema di accesso dei terzi ai sistemi di trasmissione e di distribuzione basato su tariffe pubblicate, praticabili a tutti i clienti idonei, ed applicato obiettivamente e senza discriminazioni tra gli utenti del sistema. Gli Stati membri fanno sì che le tariffe, o i relativi metodi di calcolo, siano approvati prima della loro entrata in vigore conformemente all'articolo 37 e che le tariffe e le metodologie, ove solo queste ultime siano state approvate, siano pubblicate prima della loro entrata in vigore."]

<sup>4</sup> [Cfr. anche giurisprudenza della Corte di Giustizia sul caso Citiworks, CGUE causa C-439/06, sentenza del 22 maggio 2008.]

<sup>5</sup> [In particolare, secondo il disposto normativo della l. 99/09, devono classificarsi quali RIU le reti che connettono unità di consumo industriali, ovvero che connettono unità di consumo industriali e unità di produzione di energia elettrica funzionalmente essenziali per il processo produttivo industriale, purché esse siano ricomprese in aree insistenti sul territorio di non più di tre comuni adiacenti, ovvero di non più di tre province adiacenti nel solo caso in cui le unità di produzione siano alimentate da fonti rinnovabili. L'articolo 33 della suddetta legge prevede inoltre le seguenti condizioni affinché una rete elettrica sia definita come RIU: a) è una rete non sottoposta all'obbligo di connessione di terzi, fermo restando il diritto per ciascuno dei soggetti ricompresi nella medesima rete di connettersi, in alternativa alla rete con obbligo di connessione di terzi; b) è collegata tramite uno o più punti di connessione a una rete con obbligo di

Successivamente, il d.lgs. n. 93/11, all'art 38, comma 5, ha recepito nell'ordinamento nazionale il citato articolo 28 della direttiva 2009/72/CE, prevedendo che "i sistemi di distribuzione chiusi sono le reti interne d'utenza (RIU) così come definite all'articolo 33 della l. 99/09 nonché le altre reti elettriche private ai sensi dell'articolo 30, comma 27 della l. 99/09<sup>6</sup> [enfasi aggiunta, ndr]".

Nell'ordinamento nazionale vigente, quindi, i SDC di cui alla normativa comunitaria sono stati identificati, a seguito del recepimento della direttiva 2009/72/CE, come ricomprendenti tanto le Reti Interne d'Utenza ("RIU") quale sottoinsieme finito, in base alla definizione datane dalla legge n. 99/2009, quanto le "altre reti elettriche private", non oggetto viceversa di alcuna esatta definizione e disciplina da parte del legislatore nazionale.

L'Autorità ritiene che la mancanza di una definizione e disciplina specifica per le "altre reti elettriche private" costituisca una evidente lacuna nel quadro normativo nazionale applicabile, in grado di generare condizioni di incertezza tali da disincentivare la diffusione e sviluppo di SDC, soprattutto di nuova costituzione (in quanto, come visto, le RIU comprendono solamente realtà già esistenti al 2009)<sup>7</sup>.

In particolare, la mancata chiarezza del quadro applicabile appare aver condotto a esiti che non possono essere condivisi sotto il profilo concorrenziale, di sostanziale preclusione allo sviluppo di nuove reti elettriche private sul territorio nazionale.

Ed infatti da ultimo il regolatore, mediante l'articolo 5.1 della deliberazione AEEGSI n. 539 del 12 novembre 2015 - "Regolazione dei servizi di connessione, misura, trasmissione, distribuzione, dispacciamento e vendita nel caso di Sistemi di Distribuzione Chiusi"<sup>8</sup> - ha ritenuto - evidentemente nelle more dei necessari ed opportuni interventi legislativi - di circoscrivere in via regolamentare l'ambito dei SDC ai limiti territoriali esistenti alla data del 15 agosto 2009, estendendo anche alle "altre reti elettriche private" il limite temporale di realizzazione e autorizzazione di reti elettriche utilizzato dal legislatore ai fini della qualificazione delle Reti Interne di Utenza ("RIU"), di cui all'articolo 33, comma 1, della l. 99/09 già richiamato.

Proprio in ragione della piena condivisione della posizione espressa dal regolatore di settore circa la necessità di un chiarimento del quadro normativo nazionale in materia di Sistemi di Distribuzione Chiusi, a partire dalla corretta definizione delle "altre reti elettriche private" diverse dalle RIU, la scrivente Autorità deve quindi sottolineare, alla luce delle considerazioni già espresse *supra*, l'esigenza di una maggiore specificazione del quadro normativo applicabile, nel senso di integrare la già chiara volontà espressa dal legislatore, tramite l'articolo 38, comma 5, del d.lgs. 93/11, di recepire la nozione di SDC prevista dalla direttiva comunitaria<sup>9</sup> senza limitare alle sole RIU il più ampio insieme dei SDC da quest'ultima introdotta, ma al contrario, ricomprendendo esplicitamente in detto insieme anche le altre reti elettriche private.

L'Autorità ritiene quindi che il quadro normativo e regolamentare applicabile a livello nazionale, anche e soprattutto alla luce dei principi comunitari in materia, che non comprimono la possibilità di realizzare nuovi SDC, andrebbe corretto e integrato nel senso di consentire, e non già limitare, lo sviluppo di nuove reti elettriche private in Italia<sup>10</sup>, vale a dire garantendo espressamente - anche tramite l'adozione di criteri atti a consentire un'evoluzione delle gestioni delle reti private coordinata e armonica con quelle pubbliche - un pieno sviluppo ed operatività di gestori esercenti reti

---

*connessione di terzi a tensione nominale non inferiore a 120 kV; c) ha un soggetto responsabile che agisce come unico gestore della medesima rete. Tale soggetto può essere diverso dai soggetti titolari delle unità di consumo o di produzione, ma non può essere titolare di concessioni di trasmissione e dispacciamento o di distribuzione di energia elettrica. Con riguardo alle RIU così definite, inoltre, il comma 6 dell'art. 33 disponeva inoltre che i corrispettivi tariffari di trasmissione e di distribuzione, nonché quelli a copertura degli oneri generali di sistema si sarebbero applicati "esclusivamente all'energia elettrica prelevata nei punti di connessione". Il successivo D.M. del MSE del 10/12/2010 ha poi previsto il pagamento di tali corrispettivi sulla base dell'energia prelevata dalle reti pubbliche anche per i Sistemi Efficienti di Utenza (c.d. "SEU"), i quali tuttavia sono esplicitamente esclusi nell'ordinamento nazionale dal novero dei SDC in quanto non costituiscono "reti elettriche" (connettendo esclusivamente un impianto di produzione con determinate caratteristiche e un cliente finale/centro di consumo).]*

<sup>6</sup> [Tale articolo prevede che "Al fine di garantire e migliorare la qualità del servizio elettrico ai clienti finali collegati, attraverso reti private con eventuale produzione interna, al sistema elettrico nazionale (...), il Ministero dello Sviluppo Economico determina, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nuovi criteri per la definizione dei rapporti intercorrenti tra il gestore della rete, le società di distribuzione in concessione, il proprietario delle reti private ed il cliente finale collegato a tali reti" senza introdurre, di fatto, alcuna definizione specifica per le "altre reti elettriche private" (né alcuna individuazione specifica delle altre reti elettriche private è contenuta nel D.M. del MSE del 10 dicembre 2010 già menzionato).]

<sup>7</sup> [Tale lacuna è stata già da tempo evidenziata anche dall'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI), in particolare mediante la Segnalazione al Governo e al Parlamento n. 348/2014/I/EEL del 17 luglio 2014. In tale segnalazione, il regolatore di settore ha sottolineato la mancata chiarezza del quadro nazionale vigente circa i sistemi elettrici privati, segnatamente in merito a quali sistemi possano essere realizzati in un contesto in cui le attività di trasmissione e distribuzione di energia elettrica sono assegnate in regime consensorio, rilevando una potenziale discrasia tra detto regime e la possibilità di realizzazione di nuove reti elettriche private che discenderebbe dall'identificazione dei SDC previsti dal richiamato art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 93/11 con i SDC di cui all'art. 28 della direttiva 2009/72/CE.]

<sup>8</sup> [In particolare l'articolo 5.1, rubricato "Ambito territoriale di un SDC", prevede che "l'Ambito territoriale su cui ciascun gestore di un SDC può esercitare l'attività di trasporto di energia è circoscritto ai limiti territoriali del sito su cui insisteva il SDC alla data del 15 agosto 2009".]

<sup>9</sup> [Conseguentemente, non rileverebbe più la circostanza per cui il recepimento dell'art. 28 della direttiva non fosse obbligatorio per gli Stati Membri.]

<sup>10</sup> [Si ricorda che in passato l'Autorità aveva sottolineato la restrittività concorrenziale della discriminazione circa le modalità di pagamento dei corrispettivi tariffari di trasmissione e distribuzione, nonché a copertura degli oneri generali di sistema, per le RIU rispetto agli altri SDC. A fortiori, quindi, risulta di tutta evidenza che una previsione che precluda tout court la realizzazione di SDC diversi dalle RIU non può che essere considerata ancora più distortiva delle dinamiche concorrenziali nel sistema elettrico.]

elettriche private, in ragione di finalità ed ambito di operatività diversi rispetto al distributore concessionario della rete pubblica, unico per ogni territorio comunale.

Un'assenza di tale chiarimento, che valesse a ostacolare lo sviluppo di reti private nel nostro Paese, andrebbe a detrimento delle opportunità di crescita per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile e in cogenerazione ad alto rendimento, nonché della concorrenza nei confronti dei gestori delle reti pubbliche di trasmissione e distribuzione e, indirettamente, dei proprietari dei grandi impianti di generazione che immettono l'energia prodotta nella rete pubblica, nei termini già rappresentati.

In conclusione, sulla base delle considerazioni svolte in questa sede, l'Autorità auspica una revisione ed integrazione della disciplina normativa e regolamentare riguardante i Sistemi di Distribuzione Chiusi, volta a consentire la realizzazione di nuove reti elettriche private diverse dalle RIU e ad eliminare ingiustificate limitazioni alla concorrenza tra differenti modalità organizzative delle reti elettriche e tra differenti tecnologie di generazione.

Ciò al fine di realizzare le condizioni per un corretto sviluppo ed evoluzione del sistema elettrico nazionale che preveda la coesistenza equilibrata tra reti private e reti pubbliche, in coerenza con gli obiettivi comunitari di lotta ai cambiamenti climatici, di efficienza energetica e di innovazione tecnologica delle reti elettriche all'interno dell'Unione.

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*