

Risposta dell'Istituto Bruno Leoni al Documento di Consultazione 238/2025/R/eel

“Orientamenti per la proposta dell’Autorità sui piani straordinari di investimento pluriennale ai fini della rimodulazione delle concessioni di distribuzione dell’energia elettrica e sui criteri per la determinazione dei relativi oneri”

Premessa

La Consultazione in oggetto si inserisce nel percorso di affidamento delle concessioni per la gestione del servizio di distribuzione dell’energia elettrica.

In particolare, la Legge di bilancio per l’anno 2025 ha previsto la facoltà di prorogare fino a vent’anni la durata delle concessioni in essere, a fronte della presentazione di piani pluriennali di investimento finalizzati a “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 di 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”. Occorre sottolineare che tali obiettivi già afferiscono alla gestione delle reti e ai piani di investimento in essere, e vengono puntualmente riconosciuti e incentivati dalla stessa Autorità nell’ambito della sua attività di regolazione.

I suddetti piani di investimento straordinari dovranno essere presentati dai concessionari uscenti secondo i termini definiti in un decreto MASE/MEF, sulla base dei criteri proposti dall’Autorità. Il presente Documento di consultazione si inserisce in tale contesto ed espone gli orientamenti preliminari dell’Autorità in merito ai criteri per la redazione dei piani di investimento pluriennale.

Un elemento fondamentale di cui tenere conto nella valutazione delle proposte dell’Autorità è che, nell’attuale quadro giuridico, la modalità ordinaria di rinnovo delle concessioni rimane quella stabilita dal Decreto Bersani, cioè l’organizzazione di procedure competitive da svolgersi cinque anni prima della scadenza delle concessioni (2030) e ridefinendo il perimetro delle concessioni in modo tale che nessuna possa servire oltre un quarto dei Pod. La stessa legge di bilancio 2025 definisce l’allungamento della durata delle concessioni in essere come una possibilità, non un obbligo, subordinata appunto all’accettazione dei citati piani di investimento pluriennali. Quindi, il quadro vigente non comporta l’abbandono della strada precedentemente tracciata, ma ne impone comunque il

rispetto. L'Istituto Bruno Leoni ha nel passato offerto alcuni elementi utili al disegno delle gare.¹

Ne segue che il quadro giuridico deve essere completato dando piena attuazione alle disposizioni del Decreto Bersani, e mantenendo l'opzione dell'allungamento come una possibilità subordinata (come evidenziato dalla stessa Autorità, v. per esempio 3.27). Resta, in altre parole, in capo ai concessionari uscenti l'onere di dimostrare che i contenuti dei piani pluriennali di investimento non potrebbero essere raggiunti seguendo le procedure ordinarie e che essi determinano una situazione chiaramente preferibile rispetto a quella disegnata dalle norme tuttora vigenti. In altri termini, i piani pluriennali di investimento presentati dai concessionari dovrebbero contenere evidenze e argomenti stringenti in grado di mostrare che l'opzione dell'allungamento è strettamente preferibile a quella dell'assegnazione tramite gara, e non limitarsi a esporre una lista o un volume di interventi che, *prima facie*, potrebbero essere sostenuti tanto dal gestore uscente quanto da un ipotetico subentrante. Tale approccio non è necessariamente alternativo a quello proposto dall'Autorità, ma dovrebbe quantomeno integrare i criteri di natura quantitativa (e dunque esposti a minore discrezionalità) suggeriti nel DCO.

Le valutazioni del MASE, e i criteri di redazione dei piani pluriennali di investimento, dovrebbero quindi inevitabilmente contenere elementi tali da integrare le valutazioni quantitative (basate sull'individuazione di soglie quantitative nel volume di investimenti proposti) in modo tale da fornire anche una prospettiva quanto meno qualitativa che consenta di comprendere perché si ritiene che, in questo caso specifico, le procedure ordinarie di gara debbano essere derogate. Il punto non è "convincere" che sia necessario un certo livello (o un certo incremento) degli investimenti e neppure, in questa fase, dettagliare minuziosamente quali interventi siano necessari (in quanto questo aspetto attiene al rapporto fisiologico e ordinario tra i distributori e il regolatore). L'oggetto dei piani straordinari dovrebbe essere spiegare perché tali livelli, incrementi o tipologie di investimenti possono essere conseguiti solo attraverso una rimodulazione delle concessioni esistenti, e non attraverso il meccanismo di gara previsto dalla legislazione tuttora in vigore e ben noto al mercato fin dal 1999.

Oltre a questo, e sempre in via generale, si condivide la precisazione dell'Autorità che, da un lato, i piani pluriennali di investimento dovranno mantenere una coerenza con i piani di sviluppo e i *business plan* adottati dai distributori nel contesto della regolazione ordinaria (che per i distributori con più di 100 mila clienti connessi dovrebbe evolvere verso il ROSS integrale in tempi più rapidi di quelli indicati nel dco 210/2025); dall'altro lato, che "nessun affidamento può derivare alle imprese distributrici dall'approvazione dei piani straordinari di investimento pluriennale in relazione ai profili di competenza dell'Autorità".

Di seguito si riportano le risposte ai quesiti oggetto della consultazione.

¹ <https://www.brunoleoni.it/ricerche/per-ogni-fine-c-un-nuovo-inizio/>

Risposte ai quesiti

- S1.** Per le ragioni esposte nella premessa, si ritiene che i piani pluriennali di investimento debbano tenere conto anche di una valutazione comparativa (rispetto allo scenario “ordinario” della gara) in grado di giustificare la rimodulazione della durata della concessione. Infatti, in astratto, non è chiaro per quale ragione gli investimenti proposti all'interno di tali piani richiedano, per essere eseguiti, di un prolungamento delle concessioni in essere e non possano invece essere sostenuti da concessionari selezionati tramite gara (che, come è ovvio, possono peraltro coincidere con gli uscenti). Tale valutazione non può limitarsi unicamente al volume di investimenti proposti ma deve anche fornire, almeno sotto il profilo qualitativo, elementi di valutazione tecnica e soprattutto illustrare in modo convincente e formale perché la rimodulazione delle concessioni (anziché lo svolgimento di procedure nei tempi previsti dal Bersani) sia la via migliore per ottenere il risultato. Occorre quindi che i piani straordinari propongano un obiettivo in termini di investimenti e lo connettano allo strumento della rimodulazione – in caso contrario, verrebbe meno l'appiglio logico che giustifica, nell'ordinamento, l'approccio derogatorio consentito (ma non imposto) dalla Legge di bilancio 2025.
- S2.** L'Autorità argomenta che “la suddetta straordinarietà dei piani previsti dalla Legge bilancio 2025 debba esplicarsi nell'entità degli investimenti rispetto a quelli finora effettuati dalle imprese di distribuzione” (2.15). Tale criterio appare solido ma non sufficiente, a meno che non sia integrato da ulteriori elementi, per due ragioni distinte. In primo luogo, esso è un criterio *relativo* in quanto necessariamente va letto in relazione ai volumi di investimenti realizzati o programmati dai concessionari uscenti nel periodo precedente: ma in quale modo l'impegno a investire maggiormente nel futuro rispetto al passato può risultare credibile e, soprattutto, in quale modo e per quale ragione si può ritenere che tale impegno non possa essere realizzato ugualmente (o persino battuto) da eventuali gestori terzi subentranti in sede di gara? L'esperienza delle gare gas, pur limitata, mostra proprio che dalle procedure competitive possono emergere piani di investimento più ambiziosi (seppure con le problematiche connesse alla riduzione tendenziale dell'uso del gas). Conseguentemente, la “straordinarietà” dei piani di investimento non dovrebbe essere valutata con unico riferimento alla condotta storica dei concessionari uscenti, ma anche in relazione a uno scenario alternativo nel quale si svolgono le procedure di gara. A tal fine, potrebbe essere utile affidare la valutazione dei piani a un organismo tecnico e indipendente, con rappresentanti dell'Autorità e del Garante della Concorrenza, oltre che del MASE, in modo da valutare l'effettiva esigenza di una rimodulazione delle concessioni in essere. Inoltre, l'Autorità dovrebbe pubblicare, rendere disponibili e mantenere aggiornati tutti gli indicatori utilizzati (a partire dal livello di investimento e i dati sottostanti) in modo da consentire un puntuale monitoraggio sull'operato dei distributori beneficiari della proroga. Secondariamente, la straordinarietà dei piani non può essere qualificata unicamente in merito all'impegno a investire una certa somma di denaro (peraltro nell'assenza di

qualunque credibile meccanismo di verifica *ex post*): essa andrebbe semmai qualificata in relazione alla tipologia di investimenti che il distributore uscente ritiene assolutamente necessario eseguire *nel periodo successivo al 2030* e che, a suo avviso, potrebbero essere pregiudicati dallo svolgimento di procedure di gara. Infatti, gli investimenti precedenti a tale data sono già previsti negli attuali piani di sviluppo, i quali hanno un orizzonte quinquennale. A tal proposito, si suggerisce di prevedere fin da subito dei meccanismi di verifica e, se del caso, sanzione nel caso in cui gli impegni presentati in sede di richiesta di rimodulazione delle concessioni in essere non vengano rispettati. Per le ragioni esposte dall'Autorità, tali progetti dovrebbero essere coerenti con quanto previsto nei *business plan* elaborati nel contesto regolatorio attuale, che dovrebbero restare lo strumento centrale e autonoma nelle mani del regolatore per indirizzare i distributori. Nell'ipotesi prospettata sopra di costituire un organismo tecnico per la valutazione dei piani, tale organismo potrebbe essere chiamato periodicamente a compiere verifiche sulla congruità tra i volumi di investimenti effettivamente realizzati e quanto prospettato in sede di presentazione del piano straordinario.

- S3.** Si concorda con gli orientamenti dell'Autorità.
- S4.** Nessuna osservazione.
- S5.** Non si concorda con gli orientamenti dell'Autorità. Accogliendo l'ipotesi di due finestre temporali (2027/2029) di fatto si sancisce l'impossibilità dello svolgimento di procedure di gara entro i tempi previsti dal Decreto Bersani (che, vale la pena enfatizzarlo ancora una volta, rimane tuttora in vigore). Quindi, semplicemente presentando il piano, i concessionari uscenti otterrebbero la garanzia di fatto di una rimodulazione della concessione, quanto meno per i periodi necessari all'organizzazione delle procedure e al completamento del quadro normativo (che lo stesso Decreto Bersani valuta in un quinquennio). Si ritiene quindi che i piani pluriennali debbano essere presentati in una sola *tranche* e che la scadenza dovrebbe essere fissata in tempi relativamente stretti, per esempio entro il 2026, per permettere comunque il regolare espletamento delle gare che altrimenti sarebbe messo a rischio (sulla scorta dell'esperienza delle tempistiche delle gare gas, dalla determinazione dei regolamenti allo svolgimento e aggiudicazione delle stesse, fino al contenzioso inevitabile). Inoltre, gli investimenti oggetto dei piani straordinari e degli indici oggetto di valutazione dovrebbero collocarsi solo nel periodo successivo al 2030: nulla, infatti, impedisce agli attuali concessionari di proporre investimenti aggiuntivi, nell'ambito dei piani di sviluppo esistenti, per il periodo antecedente a tale data. L'argomento secondo cui il rischio di scadenza della concessione potrebbe disincentivarli dall'investire è contraddetto dai piani attuali (che l'Autorità giudica adeguati alle esigenze delle reti di distribuzione). Sostenere il contrario sarebbe equivalente ad affermare che gli attuali piani di investimento (che comunque possono essere aggiornati con cadenza biennale) sono carenti o insufficienti, elemento che non emerge né dalle informazioni fornite nel corso del tempo dai concessionari, né dalla documentazione prodotta dall'Autorità. La presentazione dei piani entro una finestra ravvicinata consentirebbe, inoltre, di aprire una successiva fase di indagine di

mercato, per verificare se soggetti terzi possano manifestare interesse e capacità di realizzare i medesimi volumi di investimenti: tale indicazione, per quanto inizialmente non vincolante, potrebbe essere utile a fornire un criterio oggettivo per stabilire se i contenuti dei piani straordinari siano non solo congrui rispetto alla prospettiva di un allungamento delle concessioni in essere, ma anche effettivamente conseguibili unicamente attraverso tale strada e non perseguendo le procedure ordinarie di gara.

S6. Per quanto riguarda la durata della eventuale rimodulazione, non si concorda che essa debba avere un orizzonte superiore a quello relativo all'effettuazione degli investimenti straordinari programmati e comunque almeno decennale. Non risultano altri casi in cui si adottò questa logica: per esempio, non sembra che, nella gestione delle reti gas, i concessionari uscenti proponessero (o l'Autorità accettò) la riduzione o addirittura l'abbandono di investimenti ritenuti necessari in prossimità della scadenza della concessione, né che la durata delle concessioni sia disallineata rispetto all'effettuazione degli investimenti né, infine, che nessuno abbia mai proposto di seguire questa strada. Lo stesso vale in altri settori infrastrutturali. L'eventuale rimodulazione della durata della concessione, come segnalato anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,² dovrebbe pertanto essere commisurata ai tempi strettamente necessari per l'esecuzione degli investimenti contenuti nei piani straordinari. L'orizzonte ventennale della proroga dovrebbe essere interpretato quale livello massimo (coerentemente con la lettera della norma) ed essere assoggettato a un forte onere della prova; in generale, l'eventuale allungamento dovrebbe essere il più breve possibile, compatibilmente con le (asserite o dimostrate) esigenze di ordine generale che, secondo il MASE, alla luce della volontà del Legislatore e dei criteri proposti dall'ARERA, militeranno a favore di un allungamento della durata delle concessioni in essere. Questo spiega anche perché tali piani dovrebbero discutere anche delle tipologie di investimenti, almeno sotto il profilo qualitativo, e non limitarsi a delinearne l'entità. L'intero punto della procedura non riguarda – vale la pena ribadirlo enfaticamente – la desiderabilità o meno degli investimenti prospettati nei piani straordinari, ma la presunzione che essi possano essere solo (o meglio) realizzati in un contesto di proroga delle concessioni in essere anziché di riassegnazione attraverso procedure concorsuali. Non si concorda neppure con la proposta di allineare la scadenza delle concessioni, pur riconoscendone le ragioni, in quanto ciò vorrebbe dire svolgere una valutazione complessiva dei piani presentati dai singoli concessionari e non una valutazione individuale degli stessi.

S7-S8-S9-S10-S11. Per le ragioni illustrate si concorda solo parzialmente con l'approccio proposto. I piani di investimento non dovrebbero essere stabiliti unicamente sulla base del volume degli investimenti proposti (rispetto a una certa misura del fabbisogno) ma dovrebbero tenere conto anche di specifici investimenti che si ritiene possano essere effettuati solo (o comunque a condizioni più favorevoli) in presenza di continuità della gestione; la straordinarietà dei piani non dovrebbe essere determinata sulla base di dati

² [Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato](#)

storici ma del fabbisogno prospettico. Per esempio, si potrebbe stabilire una soglia minima per il livello degli investimenti, in relazione a uno o più target intermedi (a seconda della durata proposta della rimodulazione). Questo passaggio è essenziale proprio alla luce del dichiarato obiettivo della rimodulazione delle concessioni. L'Autorità suggerisce di utilizzare, come criterio fondamentale, quello del livello di investimento e di valutare la straordinarietà dei piani in relazione al livello registrato nel quinquennio precedente (2020-24): ma questo criterio rischia di premiare i distributori che hanno sottoinvestito, cioè proprio quelli per cui è maggiore l'argomento (teorico e pratico) a favore delle gare. Per questa ragione, andrebbe indicato un livello minimo *assoluto* oltre a un criterio *relativo* per stabilire le caratteristiche, la durata e la motivazione delle eventuali proroghe. Per esempio, i piani straordinari non dovrebbero contenere la proposta di un incremento del livello di investimento, ma il raggiungimento di un *valore minimo* di livello di investimento. A tal fine l'Autorità dovrebbe predisporre un set minimo di dati che i distributori dovrebbero fornire in sede di formulazione del piano straordinario, anche al fine di consentire l'apertura di una fase di valutazione del mercato suggerita nella risposta al quesito S5. Tali dati andrebbero resi pubblici.

S12. I piani di investimento dovrebbero avere contenuti tecnici relativi alle tipologie di investimenti proposti, all'orizzonte temporale di realizzazione degli stessi e alle ragioni della loro straordinarietà. Per tale motivo, i piani di investimento dovrebbero contenere unicamente interventi di sviluppo delle reti: gli interventi di mantenimento non possono in alcun modo essere considerati "straordinari".

S13. Nessuna osservazione.

S14. Si vedano le risposte precedenti: la straordinarietà del piano dovrebbe essere motivata proprio da un orizzonte temporale che vada oltre quello degli investimenti già programmati. In caso contrario non si comprende perché tali investimenti non possano comunque essere compatibili con l'effettuazione delle procedure di gara previste dal vigente Decreto Bersani.

S15. Si vedano le risposte precedenti.

S16. Nessuna osservazione.

S18. Si concorda che l'onere di rimodulazione straordinario dovrebbe essere quantificato in modo tale da minimizzarne l'impatto tariffario e, se possibile, azzerarlo. Alternativamente, si potrebbe prevedere una forma di remunerazione *ad hoc*, impiegando una misura alternativa al WACC e pari, per esempio, al tasso di rendimento delle emissioni di titoli del debito pubblico di pari durata.