

**SEGNALAZIONE**  
**568/2022/I/TLR**

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA  
RETI E AMBIENTE IN RELAZIONE ALL'INCREMENTO DEI PREZZI  
DEL SERVIZIO DI TELERISCALDAMENTO**

15 novembre 2022

## **Premessa**

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente intende evidenziare al Parlamento e al Governo, nell'esercizio della propria funzione consultiva e di segnalazione di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, l'opportunità di modificare il quadro normativo di riferimento per il settore del teleriscaldamento, al fine di assicurare la congruità dei prezzi applicati dagli esercenti e la sostenibilità del servizio per gli utenti (con particolare riferimento agli utenti vulnerabili), alla luce del significativo incremento dei prezzi registrato a partire dall'ultimo trimestre 2021.

In particolare, si rendono necessari sia interventi di breve termine, volti ad assicurare l'accesso al servizio nell'attuale fase congiunturale di forte tensione dei mercati energetici, sia interventi strutturali, finalizzati a superare alcune criticità nel funzionamento del mercato, emerse nell'ambito dell'indagine conoscitiva dell'Autorità sull'evoluzione dei prezzi e dei costi del servizio di teleriscaldamento<sup>1</sup>.

### **1. ELEMENTI DI CONTESTO**

Il servizio di teleriscaldamento è in genere erogato, in ciascun ambito territoriale, da un unico operatore verticalmente integrato in tutte le fasi della filiera, in un regime di sostanziale monopolio. In questo settore non è possibile introdurre meccanismi di libero accesso alle reti, volti a promuovere la concorrenza fra più operatori, in quanto, alla luce della ridotta dimensione dei sistemi di teleriscaldamento, anche l'attività di produzione di energia termica può essere considerata un monopolio naturale. Nei sistemi di teleriscaldamento la domanda di energia termica, in genere, può essere soddisfatta tramite il ricorso a un numero limitato di impianti di produzione. In tale contesto, l'introduzione di un regime di mercato, con la presenza di più impianti di produzione in concorrenza tra loro, non sarebbe economicamente sostenibile per la perdita di economie di scala e di coordinamento.

L'Autorità, allo stato attuale, nonostante l'assetto monopolistico del settore, non dispone del potere di regolare i prezzi del servizio.

L'opportunità di prevedere una regolazione dei prezzi era stata originariamente considerata nell'ambito della precedente indagine conoscitiva sul settore effettuata dall'Autorità Garante per la Concorrenza e per il mercato (AGCM)<sup>2</sup>. Nelle conclusioni<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Indagine conoscitiva sull'evoluzione dei prezzi e dei costi del servizio di teleriscaldamento, avviata con deliberazione dell'Autorità 1° marzo 2022, 80/2022/R/tr.

<sup>2</sup> Indagine conoscitiva sul settore del teleriscaldamento AGCM del 2014 (IC 46).

<sup>3</sup> Per ulteriori dettagli si vedano i capitoli 6.2, 6.4 e 6.5 dell'IC 46.

di tale indagine, tuttavia, non era stata ritenuta necessaria l'introduzione di un regime di tariffe regolate, stante la possibilità per gli utenti di poter scegliere servizi di climatizzazioni alternativi al teleriscaldamento. Secondo AGCM, la concorrenza tra sistemi di climatizzazione alternativi aveva consentito di limitare efficacemente il potere di mercato degli operatori del teleriscaldamento e, pertanto, nell'ambito della definizione del quadro normativo di riferimento per il settore, sarebbe stato preferibile prevedere al più strumenti volti al rafforzamento della concorrenza (rendendo, per esempio, più semplice il confronto tra i prezzi dei servizi di climatizzazione disponibili), piuttosto che ricorrere ad un intervento di regolazione dei prezzi, anche tenuto conto della difficoltà di individuare i costi efficienti del servizio, a causa delle asimmetrie informative tra il regolatore e i soggetti regolati.

Sempre secondo AGCM, un regime di regolazione tariffaria dei prezzi avrebbe potuto al più essere opportuno in quelle aree in cui, per scelte urbanistiche guidate da altri obiettivi (per esempio, l'efficienza energetica), fosse imposto dall'ente locale l'allacciamento degli edifici ad un sistema di teleriscaldamento, escludendo così ogni forma di concorrenza.

L'attuale quadro normativo riflette sostanzialmente le conclusioni dell'indagine conoscitiva di AGCM. In particolare, l'articolo 10, comma 17, lettera e), del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, prevede che questa Autorità definisca le tariffe esclusivamente per le reti di nuova realizzazione<sup>4</sup>, nel caso in cui sussista l'obbligo di allacciamento alla rete di teleriscaldamento, imposto da Comuni o Regioni.

In ambito nazionale non sono presenti nuove reti in cui sia previsto un obbligo di allacciamento e, pertanto, i prezzi del servizio sono in genere<sup>5</sup> definiti liberamente dagli esercenti, secondo le dinamiche di mercato.

A partire dal secondo semestre 2021, contestualmente all'incremento delle quotazioni del gas naturale, si è verificata una progressiva crescita dei prezzi del servizio di teleriscaldamento. Tale fenomeno si è ulteriormente accentuato a partire dal primo trimestre 2022 (il valore mediano dei prezzi applicati dagli operatori del settore nel trimestre ha raggiunto il livello di circa 190 €/MWh, a fronte di un valore inferiore ai 100 €/MWh nel biennio precedente).

Per gli utenti allacciati a reti di teleriscaldamento, il servizio presenta le medesime caratteristiche di essenzialità della fornitura di gas naturale, in quanto l'accesso è indispensabile per il riscaldamento degli ambienti e per la produzione di acqua calda

---

<sup>4</sup> Per reti di nuova realizzazione si intendono reti entrate in esercizio dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 102/14.

<sup>5</sup> In alcune realtà le modalità di determinazione del prezzo sono, almeno attraverso criteri generali, definite nell'ambito delle concessioni o convenzioni per la gestione del servizio.

sanitaria. Gli incrementi di prezzo che si sono registrati nel settore possono metterne a rischio la sostenibilità economica per gli utenti, con gravi ricadute di carattere economico e sociale, specialmente per gli utenti in condizioni di disagio economico.

Questa Autorità, a fronte della crescita significativa dei prezzi, ha avviato un'apposita indagine conoscitiva sull'evoluzione dei prezzi e dei costi del servizio, al fine di ricostruire le cause del fenomeno. Sono stati inoltre approfonditi i criteri di determinazione dei prezzi adottati dagli operatori e le dinamiche di funzionamento del mercato.

## **2. ESITI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sono state raccolte informazioni sull'evoluzione dei prezzi e dei costi variabili di produzione nelle reti gestite dagli esercenti di maggiori dimensioni<sup>6</sup>, per il periodo compreso fra il 1° gennaio 2020 e il 31 marzo 2022.

Dall'analisi dei dati forniti dagli esercenti sono emerse potenziali criticità sia in relazione al funzionamento del mercato del teleriscaldamento sia, limitatamente ad alcuni contesti, all'equità dei prezzi applicati. Di seguito sono brevemente riportati i risultati dell'analisi. Per maggiori dettagli, si rimanda al testo dell'indagine conoscitiva, allegato alla presente segnalazione.

### *Criticità inerenti al funzionamento del mercato del teleriscaldamento*

L'incremento dei prezzi registrato nel settore del teleriscaldamento deriva dalle modalità di determinazione e di aggiornamento dei corrispettivi adottate dagli esercenti. La maggior parte delle offerte commerciali (83% del totale) è infatti aggiornata sulla base dell'andamento delle quotazioni del gas naturale.

L'utilizzo delle quotazioni del gas naturale per l'aggiornamento dei prezzi del servizio di teleriscaldamento può essere giustificato sia dalle caratteristiche degli impianti di produzione di energia termica sia da dinamiche di mercato.

Per quanto concerne i costi, va considerato che il gas naturale rappresenta la principale fonte energetica per la produzione di energia termica nel settore del teleriscaldamento (circa il 69% del consumo energetico complessivo).

La ragione principale dell'utilizzo del gas per l'indicizzazione dei prezzi del servizio non dipende tuttavia dall'andamento dei costi del servizio ma da dinamiche di mercato. Il riscaldamento tramite caldaia a gas rappresenta la principale alternativa disponibile al

---

<sup>6</sup> Esercenti con una potenza complessivamente contrattualizzata con gli utenti superiore a 50 MW, corrispondenti ad oltre l'80% dei volumi del mercato del teleriscaldamento.

servizio di teleriscaldamento per la climatizzazione degli ambienti. Per tale ragione, gran parte degli operatori del settore utilizza il costo sostenuto per il riscaldamento tramite caldaia come riferimento per la determinazione del valore del servizio di teleriscaldamento. Gli operatori, per il 53% delle offerte analizzate, dichiarano infatti di determinare e di aggiornare il prezzo del servizio proprio con l'obiettivo di allineare il costo sostenuto dell'utente del teleriscaldamento a quello di un utente gas (il cosiddetto metodo del costo evitato o costo alternativo).

In tale contesto, la crescita delle quotazioni del gas sui mercati internazionali ha inevitabilmente comportato anche un incremento dei prezzi del servizio di teleriscaldamento. In alcune realtà, tuttavia, l'entità degli incrementi del prezzo del servizio non sembra del tutto giustificabile.

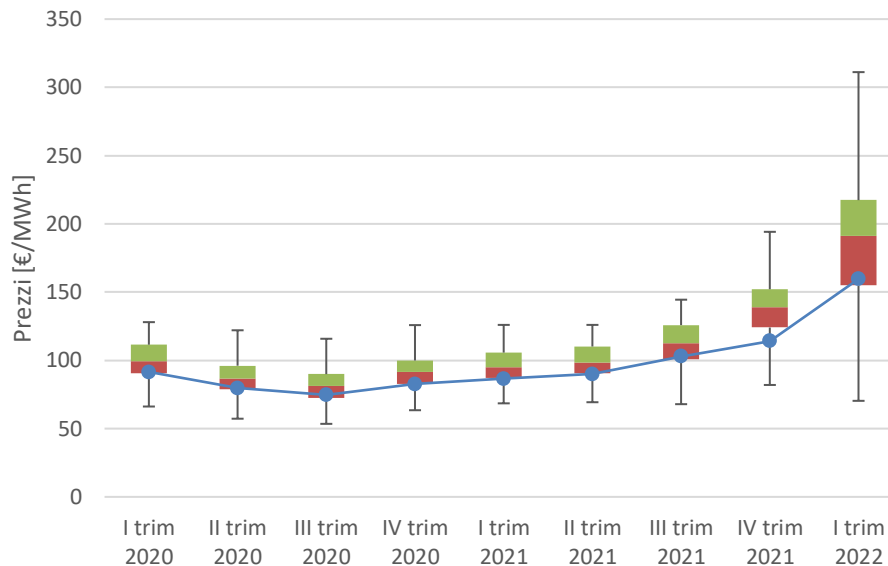
In particolare, l'Autorità, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, ha individuato alcune problematiche di natura metodologica nella modalità di determinazione del costo evitato utilizzate dagli esercenti. Tra le più rilevanti, si evidenzia il valore del rendimento medio stagionale delle caldaie alimentate a gas naturale, utilizzato per calcolare la quantità di gas corrispondente all'energia termica fornita all'utente del teleriscaldamento<sup>7</sup>. Gli operatori, in genere, utilizzano valori inferiori al rendimento delle caldaie oggi disponibili sul mercato, con una conseguente potenziale sovrastima del costo evitato.

Per verificare la congruità del livello dei prezzi nel settore del teleriscaldamento, è stato effettuato un confronto tra i prezzi applicati dagli esercenti e il costo evitato per la produzione di energia termica tramite caldaia a gas, determinato sulla base di una metodologia definita dall'Autorità. Come evidenziato nella Figura 1, i prezzi del servizio di teleriscaldamento sono risultati in genere superiori al costo evitato. Il differenziale tra il costo evitato determinato dall'Autorità (linea blu) e i prezzi mediani applicati (linea di separazione tra le aree rosse e verdi dei *boxplot*) si incrementa nel periodo di tensioni sul mercato del gas, ma è comunque presente in tutto il periodo considerato nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

---

<sup>7</sup> Per un maggior dettaglio, si veda il capitolo 3 della relazione sull'indagine conoscitiva.

Figura 1: *boxplot*<sup>8</sup> di evoluzione dei prezzi di listino pubblicati dagli operatori per il servizio di teleriscaldamento rispetto al costo evitato stimato da Arera.



In un mercato concorrenziale il costo evitato tramite caldaia a gas dovrebbe rappresentare il prezzo massimo applicabile dagli operatori del teleriscaldamento (in caso contrario, gli utenti sarebbero incentivati a passare al servizio alternativo).

La presenza di un disallineamento può essere spiegata solo da distorsioni al corretto funzionamento del mercato dei servizi di climatizzazione. Al riguardo, si evidenziano delle potenziali criticità sia nella fase *ex ante*, antecedente alla sottoscrizione del contratto di fornitura, sia nella fase *ex post*, successiva all'avvio della fornitura del servizio.

Nella fase *ex ante*, la principale criticità è legata alla difficoltà per l'utente di comparare i prezzi del servizio di teleriscaldamento con il prezzo di servizi di climatizzazione alternativi. Il prezzo del servizio di teleriscaldamento si riferisce, infatti, all'energia termica utile prelevata dall'utente (MWh), mentre, nel caso di servizi alternativi, il cliente acquista un dato quantitativo di combustibile (Sm<sup>3</sup>, nel caso del gas) che viene successivamente trasformato in energia termica dalla caldaia di sua proprietà. Per effettuare un confronto corretto tra i costi di fornitura dei diversi servizi bisogna disporre di specifiche competenze tecnico-economiche in merito alle caratteristiche degli impianti, in modo da valutare e tenere in considerazione, tra l'altro, le perdite di trasformazione.

<sup>8</sup> Il *boxplot* è un grafico che descrive in modo sintetico la distribuzione di una popolazione di dati attraverso alcune variabili statistiche. La scatola (*box*) è delimitata dal 1° quartile (Q1, in basso) e dal 3° quartile (Q3, in alto) e divisa a metà dal 2° quartile (o mediana, Q2: separazione tra la campitura rossa e quella verde), rappresentando dunque nel complesso la posizione del 50% della popolazione. Ai suoi estremi si trovano i baffi (*whisker*), inferiore e superiore, che rappresentano insieme la distribuzione dell'altro 50% della popolazione: i loro estremi indicano infatti, rispettivamente, il valore minimo e quello massimo (escludendo eventuali valori considerati anomali, i cd. *outlier*).

Nella fase *ex post*, un ulteriore ostacolo al corretto funzionamento del mercato è dato dalla presenza di significativi *switching costs*. Per passare a un servizio di climatizzazione alternativo, l'utente deve infatti installare un nuovo impianto di climatizzazione. A titolo esemplificativo, per rendere conveniente il passaggio dal servizio di teleriscaldamento al riscaldamento tramite caldaia è, infatti, necessario un differenziale strutturale di almeno 9 €/MWh tra il prezzo dei due servizi.

#### *Criticità inerenti all'equità dei prezzi applicati*

Come è stato precedentemente evidenziato nel settore del teleriscaldamento il gas naturale è la principale fonte energetica per la produzione di energia termica. L'incremento delle quotazioni del gas comporta inevitabilmente una crescita dei costi di produzione di energia immessa nelle reti di teleriscaldamento.

Va tuttavia considerato che l'incidenza del gas naturale sul totale delle fonti energetiche utilizzate è estremamente variabile a seconda del sistema di teleriscaldamento considerato. In alcune reti, l'energia termica è prodotta prevalentemente tramite l'utilizzo di impianti caratterizzati da costi variabili significativamente inferiori a quelli di impianti alimentati a gas (come impianti di termovalorizzazione e impianti geotermici).

L'indicizzazione dei prezzi del teleriscaldamento all'andamento delle quotazioni del gas, in tali realtà, ha determinato una progressiva divaricazione tra costi e ricavi del servizio in quanto, all'incremento dei ricavi non è seguita una corrispondente crescita dei costi variabili di produzione, con un conseguente incremento significativo dei margini per la remunerazione del capitale investito.

Anche nel settore del teleriscaldamento, l'attuale fase di tensione dei mercati energetici può pertanto comportare l'insorgenza di significative rendite inframarginali, in modo del tutto analogo a quanto accaduto nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale.

### **3. PROPOSTE IN MATERIA DI REGOLAZIONE DEI PREZZI DEL SERVIZIO**

L'Autorità, alla luce delle criticità emerse nell'ambito dell'indagine conoscitiva, intende porre all'attenzione del Parlamento e del Governo **l'opportunità di introdurre una regolazione *cost reflective* dei prezzi del servizio di teleriscaldamento.**

In particolare, **l'Autorità potrebbe definire i criteri generali per la determinazione delle tariffe, comprensivi delle modalità di recupero dei costi di capitale e dei costi operativi, nonché dei criteri di separazione contabile per l'attribuzione dei costi comuni a più attività.** Gli operatori del settore sarebbero tenuti al rispetto dei criteri individuati, con la supervisione dell'Autorità.

La definizione di tariffe regolate *cost reflective* consentirebbe contestualmente di superare le criticità riscontrate nel funzionamento del mercato e di assicurare l'equità dei prezzi del servizio. Nei sistemi di teleriscaldamento caratterizzati da minori costi di produzione di energia termica sarebbe, inoltre, possibile trasferire parte dei benefici agli utenti, con positive ricadute economiche e sociali. La garanzia, per gli esercenti, di recuperare i costi sostenuti e di ottenere un adeguato tasso di remunerazione del capitale investito potrebbe, peraltro, assicurare un contesto favorevole per un ulteriore sviluppo del settore, anche in presenza di una riduzione dei prezzi del servizio.

Al riguardo, va considerato che il settore del teleriscaldamento, oltre a presentare un significativo potenziale di sviluppo, può contribuire alla riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti attraverso un incremento della quota di energia prodotta con fonti rinnovabili o con cascami termici disponibili localmente. La crescita del contributo delle fonti alternative richiede, tuttavia, ingenti investimenti nelle reti di distribuzione in modo da favorire l'immissione di calore a livello decentralizzato (le cosiddette reti di quarta generazione).

Le attuali modalità di determinazione del prezzo del servizio, basate esclusivamente su dinamiche di mercato, non consentono di valorizzare adeguatamente le esternalità ambientali e potrebbero comportare un disincentivo all'innovazione del settore. Un sistema tariffario basato sul riconoscimento dei costi sostenuti, purché efficienti, potrebbe al contrario favorire la transizione verso sistemi di teleriscaldamento maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale.

#### **4. ULTERIORI MISURE PER LA LIMITAZIONE DELL'IMPATTO DELL'INCREMENTO DEI PREZZI DEL SERVIZIO**

L'attuale fase di tensione dei mercati energetici ha determinato un incremento significativo dei prezzi del servizio di teleriscaldamento che, come precedentemente evidenziato, presenta le medesime caratteristiche di essenzialità della fornitura di gas naturale.

Per limitare gli impatti degli incrementi di prezzo sugli utenti, **si potrebbe applicare anche per il settore del teleriscaldamento, in via transitoria, un'aliquota IVA ridotta, pari al 5%**, in analogia con quanto previsto per il settore del gas naturale.

Inoltre, si evidenzia che nel settore del teleriscaldamento non è attualmente prevista l'applicazione di agevolazioni per gli utenti in condizione di disagio economico. **Per limitare gli effetti dell'incremento dei prezzi per tali tipologie di utenti, si potrebbe**



**estendere al settore del teleriscaldamento l'applicazione della disciplina del bonus sociale, che prevede il riconoscimento di un contributo economico, senza bisogno di presentare apposita domanda,** ai nuclei familiari che si trovano in condizione di "vulnerabilità economica" sulla base dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE).

Al riguardo, si rileva, infine, che la diffusione del servizio di teleriscaldamento è notevolmente inferiore rispetto a quella del servizio di fornitura di gas naturale (a livello nazionale il teleriscaldamento rappresenta meno del 3% del mercato della climatizzazione) e che, pertanto, l'ammontare degli oneri per l'implementazione delle misure proposte risulterebbe significativamente inferiore a quelli sostenuti per il settore del gas.