

DELIBERAZIONE 28 DICEMBRE 2023
638/2023/R/TLR

APPROVAZIONE DEL METODO TARIFFARIO TELERISCALDAMENTO PER IL PERIODO TRANSITORIO (MTL-T)

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1278^a riunione del 28 dicembre 2023

VISTI:

- la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 25 ottobre 2012, 2012/27/UE e sue successive modifiche e integrazioni;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 e sue successive modifiche e integrazioni;
- il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 e sue successive modifiche e integrazioni (di seguito: decreto legislativo 102/14);
- la legge 21 aprile 2023, n. 41 (di seguito: legge 41/23);
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 1 marzo 2022, 80/2022/R/tlr (di seguito: deliberazione 80/2022/R/tlr);
- la deliberazione dell'Autorità 2 novembre 2022, 547/2022/R/tlr e il relativo Allegato A (di seguito: deliberazione 547/2022/R/tlr);
- la segnalazione dell'Autorità 15 novembre 2022, 568/2022/I/tlr, (di seguito: segnalazione 568/2022/I/tlr).
- la deliberazione dell'Autorità 20 giugno 2023, 277/2023/R/tlr (di seguito: deliberazione 277/2023/R/tlr);
- la deliberazione dell'Autorità 28 settembre 2023, 430/2023/A (di seguito: deliberazione 430/2023/A);
- la deliberazione dell'Autorità 28 settembre 2023, 431/2023/R/tlr (di seguito: deliberazione 431/2023/R/tlr);
- il documento per la consultazione dell'Autorità 3 agosto 2023, 388/2023/R/tlr (di seguito: documento per la consultazione 388/2023/R/tlr);
- il documento per la consultazione dell'Autorità 24 novembre 2023, 546/2023/R/tlr (di seguito: documento per la consultazione 546/2023/R/tlr).

CONSIDERATO CHE:

- l’Autorità, con deliberazione 80/2022/R/tlr, ha avviato un’indagine conoscitiva, al fine di valutare la congruità dei prezzi del servizio di teleriscaldamento, a seguito del significativo incremento registrato a partire dall’ultimo trimestre 2021;
- nell’ambito della menzionata indagine conoscitiva (i cui esiti sono stati riportati nell’Allegato A alla deliberazione 547/2022/R/tlr) sono emerse potenziali criticità sia in relazione alle dinamiche di mercato, sia, limitatamente ad alcuni contesti, all’equità dei prezzi applicati; in particolare:
 - a) con riferimento alle dinamiche di mercato, i prezzi applicati dagli esercenti del servizio di teleriscaldamento sono risultati in genere superiori al costo di erogazione di un servizio equivalente tramite caldaia a gas; e che pertanto, la possibilità di sostituire il teleriscaldamento con una caldaia a gas, non sembra sufficiente ad allineare i prezzi tra i due settori;
 - b) con riferimento all’equità dei prezzi applicati, in alcune reti, caratterizzate da un significativo utilizzo di impianti di termovalorizzazione per la produzione di energia termica, si è determinato un progressivo disallineamento tra costi e ricavi del servizio in quanto, all’incremento dei ricavi, non è corrisposta una crescita dei costi variabili di produzione;
- alla luce degli esiti dell’indagine conoscitiva, l’Autorità, con la segnalazione 568/2022/I/tlr, ha posto all’attenzione del Parlamento e del Governo l’opportunità di introdurre una regolazione *cost reflective* dei prezzi del servizio di teleriscaldamento;
- l’articolo 47 bis della legge 41/23 ha modificato le disposizioni del decreto legislativo 102/14, prevedendo l’introduzione di una regolazione *cost reflective* delle tariffe per la generalità delle reti di teleriscaldamento;
- in particolare, per effetto della citata novella normativa, l’articolo 10, comma 17, lettera e), del decreto legislativo 102/14 dispone che l’Autorità stabilisca le tariffe di cessione del calore, in modo da armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse;
- ai sensi del citato articolo 10, comma 17, del decreto legislativo 102/14 e dell’articolo 1 della legge 481/95, nell’esercitare i predetti poteri l’Autorità persegue la promozione della concorrenza e dello sviluppo del settore del telecalore, nella prospettiva di una maggiore trasparenza del servizio e tutela dell’utente;
- ai sensi dell’articolo 10, comma 18, del decreto legislativo 102/14, la regolazione introdotta dall’Autorità si applica secondo criteri di gradualità anche alle reti in esercizio alla data di entrata in vigore del suddetto decreto, ferma restando la salvaguardia degli investimenti effettuati e della concorrenza del settore;
- l’Autorità, con deliberazione 277/2023/R/tlr, ha avviato un procedimento per l’adozione di provvedimenti in materia di regolazione tariffaria del servizio di teleriscaldamento, individuando i seguenti obiettivi di carattere generale:

- a) assicurare la copertura dei costi di erogazione del servizio, purché efficienti, sulla base di dati certi e verificabili;
 - b) promuovere il raggiungimento degli obiettivi di carattere ambientale e di uso efficiente delle risorse, anche attraverso il recupero di calore prodotto da fonti rinnovabili e da cascami termici disponibili a livello locale;
 - c) assicurare la coerenza tra le tariffe applicate agli utenti e i costi di erogazione del servizio, favorendo il trasferimento agli utenti finali del servizio dei benefici derivanti dall'utilizzo di calore di scarto disponibile localmente;
- nel documento per la consultazione 388/2023/R/tlr, l'Autorità ha esposto i primi orientamenti per la definizione del metodo tariffario; le proposte di regolazione sono state ulteriormente sviluppate nel successivo documento per la consultazione 546/2023/R/tlr;
 - l'ampio processo di consultazione e di confronto con gli *stakeholder*, in particolare nell'ambito di specifici *focus group* svoltisi nel mese di luglio, ha consentito di identificare le principali problematiche inerenti alla definizione del metodo tariffario;
 - con deliberazione 431/2023/R/tlr, l'Autorità ha rinviato i termini di conclusione del procedimento al 31 dicembre 2023, al fine di effettuare una raccolta dati sui costi di erogazione del servizio e di disporre dei risultati dello studio sui costi *standard* di produzione di energia termica, affidato alla società Ricerca sul sistema energetico – RSE S.p.A. con deliberazione 430/2023/A;
 - in relazione all'esigenza di approfondire in modo adeguato le problematiche emerse, l'Autorità ha optato per l'identificazione di criteri semplificati per la definizione delle tariffe nel periodo transitorio, da individuare in modo da assicurare un'adeguata gradualità nell'introduzione del regime di tariffe regolate, come peraltro previsto dell'articolo 10, comma 18, del decreto legislativo 102/14; nel documento di consultazione 546/2023/R/tlr è stato pertanto proposto di adottare un approccio graduale multifase, in modo da coniugare le esigenze di tutela degli utenti finali con il mantenimento di condizioni di equilibrio economico-finanziario degli esercenti, prevedendo:
 - a) di definire, per il periodo transitorio (compreso tra l'1 gennaio 2024 e il 31 dicembre 2024), criteri per la fissazione del vincolo ai ricavi basato su logiche di costo evitato (il costo del servizio di riscaldamento alternativo più conveniente disponibile sul mercato), al fine di assicurare l'applicazione di prezzi coerenti con un assetto concorrenziale del mercato dei servizi di riscaldamento;
 - b) di introdurre, a partire dall'1 gennaio 2025, un vincolo ai ricavi determinato sulla base dei costi efficienti di erogazione del servizio, secondo criteri che saranno oggetto di specifiche consultazioni nel corso del 2024;
 - c) di individuare gli impianti di riferimento per il calcolo del costo evitato sulla base delle attuali condizioni del mercato dei servizi di riscaldamento, prendendo come riferimento le caldaie a condensazione alimentate a gas nelle aree metanizzate e le caldaie alimentate a *pellet* nelle aree non metanizzate;
 - d) con riferimento ai criteri di determinazione del costo evitato:

- i. di aggiornare mensilmente il valore del costo evitato in modo da tenere conto delle dinamiche dei prezzi nei mercati delle *commodity*;
 - ii. di definire i costi di acquisto del combustibile utilizzato nelle caldaie a condensazione alimentate a gas sulla base delle condizioni economiche di fornitura definite dall'Autorità per gli utenti vulnerabili del settore del gas;
 - iii. di definire i costi di acquisto del combustibile utilizzato nelle caldaie alimentate a *pellet* sulla base del valore medio nazionale del *pellet* ENplus®, classe A1 (alta qualità), consegnato in autobotte, come rilevato da AIEL (Associazione Italiana Energie Agroforestali);
 - iv. di includere eventuali accise nel costo del combustibile, in modo da riflettere il costo complessivo effettivamente sostenuto dal consumatore;
 - v. di definire il rendimento medio stagionale delle caldaie sulla base delle prestazioni degli impianti disponibili sul mercato;
 - vi. di tenere conto dell'eventuale potenziale differenziazione dell'aliquota IVA applicata al servizio di teleriscaldamento rispetto alle aliquote previste per l'impiego di combustibili negli impianti alternativi (c.d. componente di perequazione dell'IVA);
 - vii. di tenere conto delle differenze tra i costi di manutenzione di una sottostazione di teleriscaldamento e quelli degli impianti alternativi considerati per la determinazione del costo evitato;
 - viii. di applicare una componente che tenga conto delle perdite dello scambiatore di calore della sottostazione d'utenza;
- e) di applicare un *cap* al livello massimo del costo evitato delle caldaie alimentate a gas naturale, in modo da assicurare la coerenza tra i ricavi e i costi del servizio di teleriscaldamento, anche in presenza di un incremento delle quotazioni del gas naturale, prevedendo una differenziazione del *cap* in ciascuna rete di teleriscaldamento in relazione al contributo del gas naturale alla produzione complessiva di energia termica;
- f) in caso di superamento del vincolo ai ricavi, di prevedere che i relativi importi siano sottratti dai costi riconosciuti previsti per gli anni successivi;
- g) di consentire agli esercenti di definire liberamente il perimetro di applicazione delle tariffe, nel rispetto del vincolo ai ricavi complessivo;
- h) di prevedere degli obblighi informativi in capo agli esercenti, per consentire la verifica del rispetto del vincolo ai ricavi.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- alcune associazioni di rappresentanza dei consumatori hanno presentato le seguenti osservazioni ai contenuti del documento per la consultazione 546/2023/R/tlr:
 - a) talune associazioni ritengono opportuno applicare il vincolo ai ricavi a tutti gli operatori del settore, senza prevedere regimi di esclusione per gli esercenti di minori dimensioni;

- b) con riferimento ai criteri di determinazione del costo evitato:
 - i. alcune associazioni ritengono che la componente di perequazione dell’IVA debba essere eliminata dal calcolo del costo evitato in quanto non consente di trasferire agli utenti finali le agevolazioni fiscali previste per il settore del teleriscaldamento;
 - ii. alcune associazioni non condividono l’inclusione delle accise nel calcolo del costo evitato, in quanto nel settore del teleriscaldamento non è prevista l’applicazione di tali oneri fiscali;
- c) alcune associazioni non condividono la proposta di consentire agli esercenti di definire liberamente il perimetro di applicazione delle tariffe, specialmente nel caso in cui i sistemi di teleriscaldamento utilizzino *mix* di combustibili differenti;
- d) alcune associazioni ritengono opportuno prevedere obblighi informativi anche nei confronti degli utenti, che includano la pubblicazione periodica dei dati utilizzati per la determinazione delle tariffe.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- alcuni operatori e loro associazioni di categoria hanno presentato le seguenti osservazioni ai contenuti del documento per la consultazione 546/2023/R/tlr:
 - a) con riferimento alla proposta di definire il vincolo ai ricavi sulla base del costo evitato nel periodo transitorio:
 - i. alcuni operatori ritengono preferibile la definizione del vincolo ai ricavi a partire dai costi del servizio di teleriscaldamento, in quanto tale approccio consente di rappresentare i costi efficienti dei diversi assetti impiantistici, incentivando al contempo gli investimenti nel settore e supportando il ricorso a fonti ambientalmente più sostenibili;
 - ii. alcuni operatori ritengono necessaria l’applicazione di una clausola di salvaguardia finalizzata ad assicurare una redditività minima per gli esercenti, in modo da garantire la sostenibilità economico-finanziaria del servizio;
 - b) con riferimento all’ambito di applicazione del vincolo ai ricavi:
 - i. alcuni operatori ritengono opportuno prevedere l’esclusione degli esercenti di minori dimensioni, anche nel caso della definizione di un vincolo ai ricavi basato sul metodo del costo evitato, con un contestuale incremento della soglia dimensionale originariamente proposta nel documento per la consultazione 388/2023/R/tlr;
 - ii. alcuni operatori ritengono che non sia necessario applicare il vincolo ai ricavi alle società cooperative in quanto tali società, senza fine di lucro, hanno già come obiettivo la minimizzazione dei costi di fornitura del servizio per i propri associati;
 - c) alcuni operatori ritengono che, ai fini del calcolo del costo evitato nelle aree non metanizzate, si debba prendere come riferimento una caldaia alimentata a

- gasolio, in quanto rappresenta la tipologia di impianto più utilizzata, pur presentando dei costi maggiori rispetto alla caldaia alimentata a *pellet*;
- d) con riferimento ai criteri di determinazione del costo evitato:
- i. la maggior parte degli operatori ritiene che il rendimento medio stagionale delle caldaie sia inferiore ai valori proposti dall’Autorità; un operatore, al contrario, ha evidenziato che il calcolo del rendimento di una caldaia a condensazione debba essere effettuato con riferimento al potere calorifico superiore del gas, in quanto tale impianto è in grado di recuperare anche il calore latente di evaporazione e che, per tale ragione, nel caso in cui il rendimento sia comunque espresso in relazione al potere calorifico inferiore, si dovrebbe considerare un rendimento superiore a quello proposto dall’Autorità (compreso tra 99 e 104%);
 - ii. la maggior parte degli operatori ritiene che la componente per la compensazione dei costi di manutenzione e gestione della caldaia proposta dall’Autorità sottostimi l’entità di tali costi;
 - iii. la maggior parte degli operatori ritiene che nel calcolo del costo evitato sia necessario includere anche una componente a compensazione dei costi di acquisto della caldaia, in quanto gli esercenti spesso applicano corrispettivi di allacciamento nulli o comunque inferiori al costo di realizzazione della sottostazione di utenza, pur a fronte di una regolazione che ne preveda il recupero in tali corrispettivi;
 - iv. alcuni operatori ritengono che il coefficiente di perequazione delle aliquote IVA debba essere indenne da potenziali disallineamenti tra settori, ma solo nel caso in cui l’aliquota prevista per il settore gas sia inferiore a quella applicabile al settore del teleriscaldamento; alcuni operatori, ritengono invece opportuno eliminare il coefficiente in quanto la variazione dell’aliquota tra settori, anche per un periodo provvisorio, può creare effetti distorsivi rilevanti sul vincolo dei ricavi;
 - v. la maggior parte degli operatori ritiene che il rendimento medio stagionale dello scambiatore sia superiore ai valori proposti dall’Autorità;
 - vi. alcuni operatori hanno evidenziato che, nel caso in cui il misuratore sia posizionato a valle dello scambiatore, i quantitativi di energia fatturati tengono già conto delle perdite dell’impianto;
 - vii. alcuni operatori ritengono opportuna l’applicazione di un coefficiente moltiplicativo per il calcolo del prezzo del *pellet*, in quanto il riferimento proposto dall’Autorità si riferisce alle quotazioni del mercato all’ingrosso;
- e) con riferimento alla proposta di applicare un *cap* al valore del costo evitato:
- i. la maggior parte degli operatori non ritiene opportuna l’applicazione del *cap* in quanto potrebbe disincentivare la produzione di energia termica da parte di impianti non alimentati a gas (tra cui impianti alimentati da fonti rinnovabili); inoltre, secondo tali operatori, l’applicazione del *cap*, incentiverebbe l’utilizzo degli impianti di termovalorizzazione per la sola

produzione di energia elettrica, con ricadute negative per l'efficienza e la sostenibilità ambientale dei sistemi di teleriscaldamento;

- ii. alcuni operatori, nel caso in cui l'Autorità confermi comunque l'applicazione di un *cap* al valore del costo evitato, ritengono opportuna una ridefinizione delle modalità applicative, al fine di limitare eventuali distorsioni nelle scelte di dispacciamento degli impianti di produzione di energia termica e di assicurare in tal modo l'utilizzo degli impianti in assetto cogenerativo;
 - iii. alcuni operatori ritengono che il valore massimo della componente relativa ai costi di approvvigionamento del gas naturale, proposta per l'applicazione del *cap* al valore del costo evitato, dovrebbe essere incrementata, in quanto risulta inferiore alle quotazioni a termine per l'anno 2024;
- f) alcuni operatori ritengono che gli obblighi informativi proposti comportino oneri eccessivi.

RITENUTO OPPORTUNO:

- confermare l'adozione di un approccio multifase, che prevede, per il periodo transitorio, la definizione di un vincolo ai ricavi basato sul costo evitato, in modo da garantire un'adeguata gradualità nel passaggio a un regime di tariffe regolate anche alla luce della generale condivisione di tale approccio da parte degli *stakeholder* del settore;
- prevedere, in un'ottica di semplificazione amministrativa, l'esclusione degli esercenti con una potenza convenzionale inferiore a 30 MW dall'ambito di applicazione della regolazione tariffaria *ex ante*, fermo restando il potere di intervento *ex post* a tutela degli utenti del servizio in caso di segnalazioni da parte dei medesimi utenti;
- consentire agli esercenti di definire liberamente il perimetro di applicazione delle tariffe, nel rispetto del vincolo ai ricavi complessivo, al fine di garantire una adeguata gradualità nel passaggio a un regime di tariffe regolate, fatto salvo il caso in cui nelle singole reti servite le condizioni economiche di fornitura vigenti prima dell'entrata in vigore del presente provvedimento determinino ricavi inferiori o uguali al vincolo ai ricavi oggetto del presente provvedimento;
- con riferimento ai criteri di determinazione del costo evitato:
 - a) confermare i rendimenti medi stagionali delle caldaie proposti in quanto, oltre ad essere rappresentativi delle prestazioni degli impianti disponibili sul mercato, risultano coerenti con quanto previsto dalla normativa primaria in materia;
 - b) confermare il valore della componente per la compensazione dei costi di gestione e manutenzione delle caldaie a gas in quanto, ai fini della sua determinazione, sono stati considerati, oltre a dati di letteratura, anche i parametri utilizzati dagli operatori del settore; al riguardo si evidenzia che il disallineamento tra il valore proposto dall'Autorità e quello attualmente

- applicato dagli esercenti deriva esclusivamente dalla scelta degli esercenti di indicizzare tale componente all'andamento delle quotazioni del gas, nonostante i costi di manutenzione e gestione di una caldaia non siano influenzati dal prezzo del gas;
- c) confermare l'esclusione dei costi di ammortamento della caldaia dalla determinazione del costo evitato in quanto dalle informazioni acquisite nell'ambito delle raccolte dati annuali risulta che gli stessi esercenti, di norma, nella determinazione delle condizioni economiche di fornitura non prendano in considerazione tale componente, in quanto applicano corrispettivi di allacciamento analoghi ai costi di acquisto e installazione di una caldaia;
 - d) confermare l'inclusione delle componenti fiscali in modo da riflettere i costi effettivamente sostenuti dall'utente;
 - e) confermare il rendimento medio stagionale dello scambiatore, in quanto il valore proposto risulta coerente con le prestazioni di tale apparato e con quanto previsto dalla normativa primaria in materia; nel caso in cui il misuratore sia posizionato a valle dello scambiatore, applicare invece un coefficiente unitario, in quanto i quantitativi misurati tengono già conto delle perdite di tale impianto;
 - f) confermare l'utilizzo della caldaia alimentata a *pellet* per il calcolo del costo evitato nelle aree non metanizzate in quanto tale metodologia richiede di prendere come riferimento il costo dell'impianto alternativo più conveniente e non prevedere un coefficiente moltiplicativo per il calcolo del prezzo del *pellet*, in quanto l'indicatore proposto si riferisce al prezzo effettivamente corrisposto dall'utente;
- confermare l'applicazione di un limite al valore del costo evitato (c.d. *cap*), determinato sulla base del *mix* di combustibili di ciascuna rete di teleriscaldamento, al fine di assicurare la coerenza tra i costi e i ricavi del servizio nelle reti caratterizzate da un minor utilizzo di gas naturale per la produzione di energia termica;
 - in relazione al rischio di spiazzamento della produzione di calore in cogenerazione a vantaggio di una mera produzione di energia elettrica, tenendo conto dei benefici ambientali che la cogenerazione comporta, prevedere che, qualora le quotazioni del gas superino un valore critico predeterminato, l'Autorità si riservi la possibilità di rivedere le modalità di calcolo del *cap* di cui al precedente alinea;
 - in relazione a quanto segnalato da alcuni operatori e loro associazioni rispetto alla redditività delle imprese esercenti, al fine contemperare l'esigenza di considerare l'equilibrio economico-finanziario delle imprese e gli obiettivi di sviluppo del teleriscaldamento ed evitare fenomeni di *grid defection*, rafforzare i meccanismi di gradualità nel periodo transitorio, mediante la definizione di una clausola di salvaguardia che limiti il livello della riduzione dei ricavi derivante dall'introduzione della regolazione tariffaria da parte dell'Autorità;
 - prevedere che si tenga conto del *mix* di combustibili di ciascun sistema di teleriscaldamento anche nella definizione del limite massimo alla riduzione dei ricavi, sempre al fine di assicurare la coerenza tra i costi e i ricavi nelle reti

caratterizzate da un minor utilizzo di gas naturale per la produzione di energia termica;

- confermare gli obblighi informativi proposti in quanto necessari alla verifica del rispetto del vincolo ai ricavi

DELIBERA

1. di approvare il “Metodo Tariffario Teleriscaldamento per il periodo transitorio 1 gennaio 2024 – 31 dicembre 2024 (MTL-T)”, allegato alla presente deliberazione, di cui forma parte integrante e sostanziale (*Allegato A*);
2. di avviare un procedimento, sottoposto ad AIR, anche con modalità semplificate, per gli aspetti più rilevanti, per la definizione della regolazione tariffaria del servizio di teleriscaldamento da applicare dall’1 gennaio 2025;
3. di individuare il responsabile del procedimento nel Direttore della Direzione Investimenti e Sostenibilità Ambientale (DISA), conferendo, al medesimo, mandato per l’acquisizione di tutti i dati, le informazioni e gli elementi di valutazione utili per la predisposizione di uno o più documenti di consultazione in relazione alla tematica di cui al punto precedente, nonché per lo svolgimento degli approfondimenti ritenuti necessari in relazione alle esigenze di conduzione e sviluppo del procedimento, anche convocando eventuali incontri tecnici e *focus group* con gli *stakeholder*;
4. di prevedere che il procedimento di cui al precedente punto 2 si concluda entro il termine del 31 dicembre 2024.
5. di pubblicare la presente deliberazione sul sito internet dell’Autorità www.arera.it.

28 dicembre 2023

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini