

**DELIBERAZIONE 18 FEBBRAIO 2025**  
**54/2025/R/TLR**

**CONFERMA DEL METODO TARIFFARIO TRANSITORIO PER IL SERVIZIO DI**  
**TELERISCALDAMENTO**

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

Nella 1328<sup>a</sup> riunione del 18 febbraio 2025

**VISTI:**

- la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 25 ottobre 2012, 2012/27/UE e sue successive modifiche e integrazioni;
- la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 dicembre 2018, 2018/2001 (di seguito: direttiva 2018/2001) e sue successive modifiche e integrazioni;
- la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 settembre 2023, 2023/1791 (di seguito: direttiva 2023/1791);
- la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 18 ottobre 2023, 2023/2413 (di seguito: direttiva 2023/2413);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 e sue successive modifiche e integrazioni (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 e sue successive modifiche e integrazioni (di seguito: decreto legislativo 102/14);
- il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (di seguito: decreto legislativo 199/21);
- 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) 23 dicembre 2014, 649/2014/A, (di seguito: deliberazione 649/2014/A) e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell'Autorità 2 novembre 2022, 547/2022/R/tlr, e il relativo allegato A;
- la deliberazione dell'Autorità 20 dicembre 2022, 710/2022/R/tlr;
- la deliberazione dell'Autorità 28 dicembre 2023, 638/2023/R/tlr (di seguito: deliberazione 638/2023/R/tlr), e il relativo allegato A (di seguito: MTL-T);
- la deliberazione dell'Autorità 27 dicembre 2024, 597/2024/R/tlr (di seguito: deliberazione 597/2024/R/tlr).

**CONSIDERATO CHE:**

- l'articolo 24, comma 4, lettera a) della direttiva (UE) 2018/2001, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, prevede l'obbligo per gli Stati membri di

incrementare la quota di energia da fonti rinnovabili e da calore e freddo di scarto nel teleriscaldamento di 2,2 punti percentuali all'anno, per il periodo che va dal 2021 al 2030, rispetto al valore registrato nell'anno 2020;

- il medesimo articolo 24, al successivo comma 10, prevede che gli Stati membri non siano tenuti ad applicare gli obiettivi di cui al precedente alinea, tra l'altro, nel caso in cui la quota di teleriscaldamento e teleraffrescamento risultasse, al 24 dicembre 2018, inferiore o pari al 2 %;
- il decreto legislativo 199/21, adottato in recepimento della direttiva (UE) 2018/2001, all'articolo 27, comma 2, prevede che le modalità di attuazione dell'obbligo di incremento della quota di produzione da fonti rinnovabili nei sistemi di teleriscaldamento, ivi incluso l'ammontare del contributo compensativo a carico dei soggetti che non rispettano tali obblighi, siano definiti da un successivo decreto ministeriale;
- l'articolo 26 della direttiva (UE) 2023/1791, il cui recepimento nell'ordinamento nazionale deve avvenire entro l'11 ottobre 2025, introduce requisiti progressivamente più stringenti per ottenere la qualifica di sistema di teleriscaldamento efficiente, con l'obiettivo, al 2050, di includere tra i sistemi efficienti esclusivamente reti alimentate da energia rinnovabile e/o calore di scarto.

#### **CONSIDERATO CHE:**

- il decreto legislativo 102/14 ha attribuito all'Autorità specifici poteri di regolazione e controllo nel settore del teleriscaldamento e del teleraffrescamento; in particolare, l'articolo 10, comma 17, lettera e), del decreto legislativo 102/14, come da ultimo modificato con la legge 41/23, 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 teleriscaldamento e del teleraffrescamento, 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.

#### **CONSIDERATO, POI, CHE:**

- al fine di assicurare un'adeguata gradualità nell'introduzione di un regime di tariffe regulate, l'Autorità, con la deliberazione 638/2023/R/tlr, ha adottato un approccio multifase, prevedendo:

- a) di applicare, per il periodo transitorio (compreso tra l'1 gennaio 2024 e il 31 dicembre 2024), un vincolo ai ricavi basato su logiche di costo evitato, la metodologia di definizione dei prezzi più diffusa nel settore;
- b) di avviare un procedimento per la definizione del metodo tariffario a regime (a partire dall'1 gennaio 2025), con l'obiettivo di definire il vincolo ai ricavi sulla base dei costi del servizio di teleriscaldamento;
- le principali disposizioni del metodo tariffario transitorio, approvato con deliberazione 638/2023/R/tlr, comprendono:
  - a) l'utilizzo, come riferimento per il calcolo del costo evitato, delle caldaie a condensazione alimentate a gas naturale per le aree metanizzate e delle caldaie alimentate a *pellet* per le aree non metanizzate;
  - b) l'applicazione di un *cap* al prezzo del gas naturale considerato per il calcolo del costo evitato delle aree metanizzate (pari a 10 euro/GJ), limitatamente alla quota di energia termica prodotta da impianti non alimentati a gas;
  - c) la possibilità per gli esercenti di applicare una clausola di salvaguardia, finalizzata ad assicurare una adeguata gradualità nel passaggio a un regime di tariffe regolate, in alternativa al vincolo ai ricavi basato sul metodo del costo evitato; tale clausola comporta una riduzione del 10 per cento dei prezzi applicati prima dell'intervento di regolazione dell'Autorità e l'applicazione del *cap* al prezzo del gas naturale, qualora costituisca un riferimento per l'aggiornamento dei prezzi di erogazione del servizio;
  - d) nel caso in cui i ricavi effettivi risultino superiori al vincolo ai ricavi, l'obbligo per gli esercenti di sottrarre le eccedenze dal vincolo degli anni successivi;
  - e) l'obbligo per gli esercenti di applicare le condizioni economiche vigenti prima dell'introduzione del metodo tariffario, nel caso in cui i ricavi conseguenti risultino inferiori al vincolo definito dall'Autorità;
- l'Autorità, con la deliberazione 638/2023/R/tlr, ha inoltre previsto di sottoporre il procedimento per la definizione del metodo tariffario applicabile a regime ad Analisi di Impatto della Regolazione (di seguito: metodologia AIR), secondo modalità semplificate.

**CONSIDERATO, ANCHE, CHE:**

- l'Autorità, con la deliberazione 597/2024/R/tlr, ha rinviato al 31 dicembre 2025 i termini per la conclusione del procedimento per la definizione del metodo tariffario applicabile a regime, al fine di:
  - a) consentire il completamento del quadro normativo di riferimento per il recepimento delle norme comunitarie per la promozione delle fonti rinnovabili nel settore del teleriscaldamento, in modo da ridurre l'incertezza in merito agli investimenti necessari al conseguimento degli obiettivi previsti ed assicurare una corretta calibrazione di eventuali strumenti di incentivazione;
  - b) effettuare, alla luce dell'elevata eterogeneità dei costi di erogazione del servizio, ulteriori approfondimenti per individuare un *benchmark* affidabile

per la definizione di una frontiera di efficienza, funzionale a un'applicazione particolarmente evoluta di meccanismi di regolazione incentivante;

- l'Autorità, nelle more della conclusione del procedimento di cui al precedente alinea, ha inoltre prorogato la durata del periodo di applicazione del metodo tariffario transitorio (MTL-T), prevedendo contestualmente alcuni affinamenti al fine di superare alcune criticità applicative inerenti alla determinazione del costo evitato e di evitare disincentivi all'impiego delle fonti a più bassa emissione di anidride carbonica, in contrasto con gli obiettivi di decarbonizzazione del settore;
- in particolare, le modifiche apportate al MTL-T con la deliberazione 597/2024/R/tlr, includono:
  - a) l'introduzione, nel calcolo del costo evitato, di una componente volta a valorizzare le esternalità ambientali, determinata sulla base delle emissioni di CO<sub>2</sub> evitate dal sistema di teleriscaldamento (rispetto alla tecnologia alternativa presa come riferimento nel calcolo del costo evitato) e del valore atteso dei permessi di emissione nel sistema di scambio europeo nell'anno 2025, al fine di promuovere i sistemi di teleriscaldamento caratterizzati da un minor profilo di emissioni climalteranti;
  - b) l'applicazione di un *cap* al valore della componente di valorizzazione delle esternalità ambientali menzionate, al fine di consentire il trasferimento agli utenti di parte dei benefici ambientali;
  - c) la modifica della tecnologia di riferimento per il calcolo del costo evitato nelle aree non metanizzate, al fine di disporre di un metodo applicabile in modo uniforme sul territorio nazionale;
  - d) la possibilità, nel caso in cui il contratto di fornitura del servizio non preveda parametri per l'aggiornamento dei prezzi, di adeguare i corrispettivi in misura non superiore alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo, in modo da riflettere l'incremento del costo dei fattori produttivi.

**CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:**

- contrariamente a quanto originariamente previsto, alla luce della necessità di procedere a una proroga del periodo transitorio e, al tempo stesso, di garantire continuità nella vigenza delle regole, dei criteri e delle modalità operative per consentire ai soggetti coinvolti di addivenire tempestivamente alla determinazione delle tariffe di cessione del calore, da applicare dal 1° gennaio 2025, non è stato possibile effettuare una consultazione pubblica ai sensi del comma 1.4 dell'Allegato A alla deliberazione 649/2014/A;
- nella prospettiva di assicurare partecipazione e trasparenza, l'Autorità, con la deliberazione 597/2024/R/tlr, ha comunque previsto la possibilità, per i soggetti interessati, di presentare osservazioni e proposte, al fine di eventualmente adeguare, integrare o confermare le misure introdotte;
- alcuni operatori e loro associazioni di categoria hanno presentato osservazioni alle disposizioni di cui alla deliberazione 597/2024/R/tlr;
- in particolare, con riferimento alle disposizioni di nuova introduzione:

- a) la generalità degli operatori ritiene necessario definire il metodo tariffario a regime al più presto e comunque entro i nuovi termini previsti, al fine di disporre di un quadro di riferimento certo per la realizzazione degli investimenti necessari al conseguimento degli obiettivi ambientali stabiliti dalle norme europee;
  - b) alcuni operatori e loro associazioni, pur apprezzando l'esplicitazione di un costo evitato orientato agli obiettivi di sostenibilità e, in particolare, a tener conto delle esternalità ambientali, non condividono l'applicazione del *cap* di 10 euro/GJ al valore della quota di energia termica prodotta da impianti non alimentati a gas naturale, in quanto non risulterebbe coerente con le quotazioni del prezzo del gas; inoltre, l'applicazione del *cap* creerebbe una distorsione al corretto funzionamento del mercato, nonché un effetto negativo per gli operatori che hanno investito nella produzione di energia termica da impianti rinnovabili;
  - c) alcuni operatori ritengono opportuno che la componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali sia applicata solo se positiva, tenuto conto che la finalità di tale componente è di promuovere lo sviluppo delle fonti rinnovabili;
  - d) alcuni operatori ritengono che il calcolo del fattore di emissione, necessario per il calcolo della componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali, debba essere calcolato *ex ante*, con riferimento all'anno 2024, in modo da disporre di un dato certo per la definizione del vincolo ai ricavi;
  - e) alcuni operatori ritengono necessario incrementare il valore associato al danno delle emissioni di CO<sub>2</sub>, al fine di renderlo coerente con le quotazioni a termine registrate in concomitanza con l'approvazione della delibera; in alternativa, alcuni operatori ritengono preferibile determinare il valore del danno ambientale *ex post*, sulla base dell'andamento effettivo delle quotazioni dei permessi di emissione nel corso dell'anno 2025;
  - f) alcuni operatori ritengono opportuno incrementare il valore del *cap* della componente ambientale a 11-12 euro/MWh, in modo da assicurare un maggior equilibrio nella condivisione dei benefici con gli utenti del servizio;
  - g) alcuni operatori ritengono opportuno considerare anche gli inquinanti locali nel calcolo del valore del danno ambientale;
  - h) alcuni operatori ritengono necessario estendere l'applicazione della componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali anche nel caso di applicazione della clausola di salvaguardia, in modo da fornire i medesimi incentivi a tutti gli operatori del settore, a prescindere dalle modalità di determinazione del vincolo ai ricavi;
  - i) alcuni operatori ritengono opportuno applicare la componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali retroattivamente, anche all'anno 2024;
- con riferimento alle disposizioni già incluse nel metodo transitorio, in particolare:
    - a) alcuni operatori ritengono necessario modificare le modalità applicative della clausola di salvaguardia, incrementando il coefficiente di modulazione dei

- ricavi in un intervallo compreso fra 0,95 e 1, in modo da assicurare l'equilibrio economico finanziario degli esercenti;
- b) alcuni operatori hanno ribadito la necessità di includere l'ammortamento della caldaia nel calcolo del costo evitato, almeno nei casi in cui il costo non sia stato coperto dai corrispettivi di allacciamento pagati dagli utenti;
  - c) alcuni operatori ritengono necessario incrementare la soglia di esclusione per l'applicazione del metodo transitorio e considerare, ai fini della sua applicazione, la capacità di produzione delle singole reti in luogo della potenza convenzionale dell'esercente;
  - si è venuti a conoscenza del fatto che alcune associazioni di consumatori avrebbero rappresentato talune criticità connesse alla proroga del periodo di applicazione del metodo transitorio, ritenendo necessario procedere quanto prima all'approvazione del metodo definitivo, in modo tale da assicurare la congruità delle tariffe applicate agli utenti del servizio.

**RITENUTO CHE:**

- nelle more del completamento del procedimento per la definizione del metodo applicabile a regime, sia opportuno confermare la proroga del periodo di applicazione del metodo tariffario transitorio, al fine di assicurare la tutela degli utenti del servizio, anche considerato che tale metodo consente già di superare le principali criticità evidenziate dall'Autorità nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui prezzi del servizio; in particolare:
  - a) la determinazione del costo evitato da parte dell'Autorità consente di superare le criticità metodologiche delle formule di calcolo del costo evitato adottate dagli operatori del settore;
  - b) l'applicazione del *cap* al prezzo dei combustibili considerato ai fini il calcolo del costo evitato consente di assicurare la coerenza tra i costi e i ricavi del servizio, anche in presenza di tensioni nei mercati energetici internazionali;
- sia opportuno confermare le disposizioni del metodo tariffario transitorio, comprensivo delle modifiche apportate con la deliberazione 597/2024/R/tlr;
- in particolare, non sia necessario apportare modifiche alle nuove disposizioni introdotte, in quanto:
  - a) l'applicazione e il livello del *cap* al prezzo del combustibile, con riferimento al calcolo del costo evitato per la quota di energia prodotta da impianti non alimentati a gas naturale, sono essenziali per assicurare la coerenza tra costi e ricavi del servizio, in presenza di tensioni nei mercati energetici internazionali;
  - b) per introdurre adeguati incentivi al miglioramento delle prestazioni dei sistemi di teleriscaldamento è opportuno che la componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali abbia un'applicazione uniforme, intervenendo anche su sistemi caratterizzati da un profilo di emissioni meno performante di quello della tecnologia di riferimento, tenendo quindi conto anche di sistemi aventi consumi, e quindi emissioni, superiori a quelli di una caldaia;

- c) al fine di fornire incentivi al miglioramento delle prestazioni ambientali è opportuno che il fattore di emissione sia calcolabile *ex ante* con riferimento alle prestazioni che saranno effettivamente conseguite nell'anno di applicazione del vincolo ai ricavi;
- d) è opportuno determinare il valore del danno delle emissioni di CO<sub>2</sub> sulla base delle quotazioni dell'ETS registrate prima della pubblicazione del procedimento, al fine di dare certezza del valore preso come riferimento;
- e) è opportuno confermare il valore del *cap* della componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali, in quanto consente una adeguata ripartizione dei benefici tra utenti e operatori del settore;
- f) non è opportuno, in questa fase, includere il danno derivante da inquinanti locali nel calcolo del costo evitato, tenuto conto della natura transitoria del metodo e della complessità di valorizzare tale tipo di danno;
- g) non è condivisibile la richiesta di estendere alla clausola di salvaguardia la componente relativa alle esternalità ambientali, in quanto le esternalità ambientali sono già considerate nel calcolo del vincolo ai ricavi applicabile alla generalità degli operatori e, pertanto, tale approccio non comporta alcuna discriminazione;
- h) non è opportuno applicare retroattivamente la componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali, in quanto l'applicazione retroattiva non potrebbe avere alcun effetto incentivante, stante l'impossibilità di modificare *ex post* le modalità di dispacciamento degli impianti di produzione;
- con riferimento disposizioni previgenti, non sia opportuno accogliere le richieste di modifica presentate dagli operatori, in quanto:
  - a) la richiesta di incrementare il coefficiente della clausola di salvaguardia non è condivisibile, in quanto l'applicazione di condizioni economiche analoghe a quelle vigenti prima dell'intervento dell'Autorità farebbe venire meno la finalità dell'istituto, ovvero di assicurare una gradualità nel passaggio verso un regime di tariffe regolate; si evidenzia peraltro che, sulla base degli elementi disponibili, l'applicazione del coefficiente di salvaguardia non comporta in generale criticità per l'equilibrio economico finanziario degli esercenti;
  - b) non è opportuno includere l'ammortamento della caldaia nel calcolo del costo evitato in quanto, sulla base dei dati disponibili, i costi di allacciamento alle reti di teleriscaldamento sono comparabili a quelli di installazione della caldaia a gas; inoltre va considerato che il recupero dei costi di allacciamento degli utenti alle reti di teleriscaldamento è stato garantito anche nei rari casi in cui non siano stati previsti specifici corrispettivi, per effetto dell'applicazione, prima dell'intervento dell'Autorità, di metodologie di calcolo del costo evitato che comprendevano anche i costi di ammortamento della caldaia a gas;
  - c) è opportuno confermare la soglia di esclusione, in quanto non stati forniti elementi che evidenzino particolari criticità di applicazione del metodo per gli operatori che rientrano nel perimetro di applicazione;

- con riferimento alle criticità connesse alla proroga del periodo di applicazione del metodo transitorio, rappresentate da talune associazioni di consumatori, sia opportuno effettuare i necessari approfondimenti nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione 638/2023/R/tlr

### **DELIBERA**

1. di confermare la proroga del MTL-T al 31 dicembre 2025, nella formulazione approvata con la deliberazione 597/2024/R/tlr;
2. di pubblicare la presente deliberazione sul sito internet dell'Autorità [www.arera.it](http://www.arera.it).

18 febbraio 2025

IL PRESIDENTE  
*Stefano Besseghini*