

Relazione delle attività del Gruppo di Lavoro Teleriscaldamento

Il **Gruppo di Lavoro Teleriscaldamento** (nel seguito GdL) si compone, a seguito dell'esito del processo di autoselezione, dei rappresentanti delle seguenti associazioni:

ADICONSUM
ADOC
ANCI
AIRU
CODICI
FEDERCONSUMATORI
FIPER
UTILITALIA

In aggiunta ai componenti del GdL, agli incontri partecipano i rappresentanti dell'Ufficio Speciale Regolazione Teleriscaldamento e Teleraffrescamento dell'Autorità (TLR), come convenuto nell'ultima riunione del Forum, in considerazione del fatto che il settore del teleriscaldamento è in una fase di "regolazione nascente" e che i contributi delle diverse associazioni potranno, dunque, contribuire al disegno di tale regolazione.

Le attività del GdL sono iniziate con la prima riunione del 19/11/2015 nel corso della quale è stato identificato l'ing. Lorenzo Spadoni di AIRU quale Coordinatore *pro-tempore* (per la durata di un anno).

Il GdL si è successivamente riunito altre 3 volte in data 13/1/2016, 23/3/2016 E 13/7/2016*.

Fino dall'inizio delle attività è stato sottolineato che al GdL, in relazione ai recenti sviluppi della normativa di settore e della fase "nascente" del processo regolatorio, è stata attribuita, da parte del Forum dell'Osservatorio, una finalità "potenziata" rispetto a quanto previsto per i GdL degli altri settori, ovvero di rappresentare un luogo non solo di confronto, ma anche di proposta per l'identificazione di ipotesi che possano essere utili all'attività regolatoria, tutt'ora in fase iniziale, che AEEGSI sta portando avanti.

Nella **fase iniziale** delle attività del GdL sono stati innanzitutto identificati alcuni temi che i componenti del GdL ritengono siano da affrontare prioritariamente; questo anche in relazione all'osservazione che l'enunciato del Dlgs 102/2014 inserisce riguardo la regolazione del settore del teleriscaldamento nel quadro degli interventi per la "Promozione dell'efficienza per il riscaldamento ed il raffreddamento" (art.10), con la specifica finalità di "promuovere lo sviluppo del teleriscaldamento e

* I verbali sintetici delle riunioni del GdL sono allegati alla presente relazione

teleraffreddamento e della concorrenza” (art. 10 comma 17). Tali temi possono essere così sinteticamente riassunti:

- *Governance*: necessità per gli operatori del settore di ragionare sulla *governance* del settore, anche in relazione ad un auspicabile rilancio degli investimenti conseguente alla definizione di un quadro di regole che possano assicurare un’equa remunerazione in un contesto stabile per il settore;
- *Natura giuridica*: considerato il carente quadro normativo in materia, si segnala l’esigenza di definire la natura giuridica del servizio di teleriscaldamento;
- *Trasparenza commerciale e qualità del servizio*: si sottolinea l’importanza dell’adozione di codici di condotta commerciale, elemento di fondamentale importanza nel rapporto tra operatori e clienti e, in particolare, l’importanza della trasparenza sui criteri di determinazione dei prezzi del servizio e della diffusione di standard di qualità del servizio.
- *Caratteristiche del servizio e infrastrutture di rete*: il settore del teleriscaldamento presenta particolarità e complessità specifiche che dovranno essere preliminarmente approfondite anche per assicurare a tutti i partecipanti al GdL una base comune di informazioni. La fase successiva del lavoro del GdL è stata quindi dedicata all’approfondimento di questi temi.

La **seconda fase** dell’attività del GdL è stata dedicata all’approfondimento ed alla discussione dei temi sopra identificati.

Si è inizialmente analizzata e discussa una **relazione[†] di inquadramento generale del settore del teleriscaldamento italiano**, predisposta a cura del Coordinatore, che ha approfondito le caratteristiche principali del servizio, i dati dimensionali del settore in Italia, il contesto di mercato, le potenzialità del teleriscaldamento quale strumento per l’efficienza energetica ed ha proposto spunti di riflessione riguardo l’efficacia degli attuali strumenti normativo/regolatori in relazione allo sviluppo del settore. In particolare:

- **Caratteristiche del teleriscaldamento**: i sistemi di teleriscaldamento operano su un **ambito locale**: anche i sistemi più grandi a livello europeo (es. Copenhagen) hanno estensioni territoriali limitate ad alcune decine di km al massimo. Influiscono su questo fattori tecnici (es. dispersioni termiche) ed economici. Questo fatto, se da un lato può costituire un limite allo sviluppo, dall’altro rende i sistemi di teleriscaldamento molto connessi al contesto nel quale sono inseriti e **molto flessibili nell’utilizzo delle fonti energetiche** disponibili sul territorio mediante l’adozione di soluzioni tecniche (soprattutto nella generazione del calore) molto differenti da caso a caso (ad esempio tra la realtà urbana del sistema di una grande città e quella rurale o montana di un piccolo sistema a biomasse). Questa flessibilità nel poter utilizzare vari tipi di fonti di calore (rif. la definizione di teleriscaldamento efficiente di cui alla Direttiva 2012/27/UE e Dlgs 102/2014), con particolare riguardo a quelle altrimenti disperse nell’ambiente (anche messe a disposizione da parti terze rispetto al distributore), rendono il teleriscaldamento, come sottolineato anche dalle più

[†] Allegata alla presente relazione

recenti normative, documenti e studi, uno strumento efficace (e con significativi margini di ulteriore sviluppo) per perseguire le politiche energetiche europee e nazionali volte all'incremento dell'efficienza energetica e dell'utilizzo di energie rinnovabili.

Già oggi[‡] in Italia sono attivi 209 sistemi (la maggior parte piccoli o medio-piccoli) che riscaldano una volumetria pari a 316 Mm³ e distribuiscono 7.7 TWh/anno di calore (circa il 5% della domanda nazionale) cogenerando al contempo 5.2 TWh/anno di energia elettrica e realizzando un risparmio energetico 442 kTEP/anno ed evitando l'immissione in atmosfera di 1,3 Mt/anno di CO₂. Oltre il 75% del calore distribuito proviene da sistemi di cogenerazione, fonti rinnovabili e recuperi di "cascami termici".

- Definizione di sistema di teleriscaldamento: allo stato vengono utilizzate diverse definizioni di rete di teleriscaldamento (la relazione in particolare segnala quella del DM 24 ottobre 2005) e quella utilizzata da AGCM nella sua Indagine Conoscitiva IC46. Si segnala anche che la stessa AEEGSI, nel corso di un'audizione presso la X Commissione Attività Produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati, ha richiamato la necessità di un intervento correttivo della definizione di rete di cui al d.lgs. 102/14, orientato a chiarire che nell'ambito del servizio sottoposto a regolazione dell'Autorità sia ricompresa ogni infrastruttura di teleriscaldamento e teleraffreddamento impiegata per lo svolgimento di un'attività imprenditoriale e commerciale, al fine di assicurare parità di trattamento di tutti i consumatori allacciati a reti di teleriscaldamento e di teleraffreddamento.
- Natura giuridica e regimi autorizzativi: anche i regimi autorizzativi dei vari sistemi di teleriscaldamento presentano differenza da caso a caso. In molti casi lo sviluppo del TLR in Italia è avvenuto tramite affidamento diretto (Convenzioni o Contratti di Servizio) del servizio di TLR alle aziende comunali di servizi, più tardi trasformate in società per azioni. Tale inclusione non è avvenuta però sulla base di una dettagliata qualificazione del servizio quale "servizio pubblico locale"; piuttosto, partendo dal fatto che, dal momento che il servizio di distribuzione e vendita del gas e di gestione della relativa rete svolto dalla impresa municipalizzata era considerato un SPL, questa qualifica è stata estesa anche al TLR. In altri casi, soprattutto in tempi più recenti, lo strumento della Convenzione è stato meno utilizzato in tempi recenti, si sono utilizzati invece strumenti di diritto privato (autorizzazioni). Nelle zone montane non è raro il caso di cooperative di utenti o società private che gestiscono reti di TLR anche di una certa consistenza, al di fuori di schemi concessori.

Nel corso della discussione sui temi generali del teleriscaldamento il GdL ha poi ritenuto di appuntare l'attenzione in modo particolare sui temi della trasparenza commerciale e della qualità del servizio, ambiti che dovranno essere specificamente interessati da iniziative regolatorie di AEEGSI. Si è ritenuto che il Codice di Condotta Commerciale di AIRU potesse rappresentare, unitamente alla regolazione già definita

[‡] Fonte Annuario AIRU 2014

da AEEGSI per gli altri settori regolati, un utile punto di partenza per la discussione su questi temi. Esso infatti rappresenta, al momento, l'unico documento organico (di natura volontaria) disponibile nel settore su questi argomenti. Esso è stato pertanto oggetto di una specifica presentazione (allegata) nel corso della riunione del 23/3/2016, al fine di stimolare il dibattito tra i partecipanti e raccogliere elementi che possano essere utili ad AEEGSI per la definizione della regolazione che essa è chiamata a definire ai sensi del Dlgs 102/2014. Questo anche in virtù della finalità "potenziata" più sopra ricordata attribuita al GdL teleriscaldamento. Pertanto gli elementi che verranno raccolti al tavolo del GdL potranno contribuire a formare elementi di regolazione del settore.

Prime osservazioni raccolte suggeriscono l'opportunità di valutare regole che prevedano la tutela stragiudiziale dei consumatori in caso di controversie e di valutare anche la specificità di alcuni ambiti di piccole dimensioni soprattutto in ambiti montani.

La discussione sui temi della trasparenza commerciale e della qualità del servizio sarà oggetto di ulteriori approfondimenti nel corso della prossima attività del GdL: a tale fine tutti i componenti, ed in particolare le Associazioni dei Consumatori, sono stati invitati a proporre osservazioni e contributi al GdL, anche in vista di prossimi Documenti di Consultazione che AEEGSI ha preannunciato.

Nel corso della prossima riunione del GdL, gli uffici dell'Autorità presenteranno le evidenze emerse dall'**indagine sulle modalità di formazione dei prezzi del servizio da parte degli operatori del settore e sul loro grado di trasparenza per l'utenza (Delibera dell'Autorità 578/2015/R/tlr)**, come base di discussione con i componenti del GdL. Gli elementi che emergeranno dalla discussione concorreranno alla formazione delle proposte di regolazione in materia. Il primo documento di consultazione sul tema è previsto che venga pubblicato in autunno.

Un ulteriore ambito discusso al tavolo del GdL è stato il **DCO 252/2016/R/tlr sulla tematica della misura del servizio di teleriscaldamento**. Gli uffici dell'Autorità hanno presentato al GdL i contenuti e le proposte di regolazione[§] e, al fine di facilitare, in particolare, la lettura del documento e le riflessioni delle associazioni dei consumatori, hanno predisposto un'apposita scheda riassuntiva degli obiettivi e dei contenuti del DCO, unitamente ad alcuni spunti di discussione sui profili più rilevanti per i consumatori^{**}. Nel corso dell'incontro sono state già raccolte alcune osservazioni dei partecipanti, riassunte nel verbale sintetico della riunione del 13/7/2016.

Con l'obiettivo di beneficiare pienamente delle opportunità di approfondimento e di confronto tra i diversi portatori di interessi nell'ambito del GdL - a supporto del disegno del quadro regolatorio del settore - le associazioni dei consumatori sono state invitate a farsi parte attiva nella proposta di profili da discutere nell'ambito del GdL con particolare riferimento alle criticità percepite dagli utenti del servizio e ad eventuali proposte di intervento da parte del Regolatore, attivandosi al loro interno

[§] Allegata alla presente relazione

^{**} Allegata alla presente relazione

per identificare le problematiche più ricorrenti segnalate dai consumatori e casistiche rilevanti.

Allegati:

- 1 Verbale sintetico della riunione del 19/11/2015
- 2 Verbale sintetico della riunione del 13/01/2016
- 3 Verbale sintetico della riunione del 23/03/2016
- 4 Verbale sintetico della riunione del 13/07/2016
- 5 Inquadramento generale del settore del teleriscaldamento italiano – relazione ing. Spadoni del 13/01/2013
- 6 Codice di Condotta Commerciale AIRU – presentazione AIRU del 23/03/2016
- 7 DCO 252/2016/R/TLR sulla misura – presentazione uffici Autorità del 13/7/2016
- 8 Scheda di introduzione e spunti di discussione sul DCO 252 /2016/R/TLR - uffici Autorità – 13/7/2016