

Consultazione 528/2014/A

Schema di linee strategiche dell'Autorità per il quadriennio 2015-2018

INQUADRAMENTO E PRINCIPI GENERALI DELLA REGOLAZIONE DEL Teleriscaldamento, Teleraffrescamento e Acqua Calda per uso DOMESTICO - Proposte FIPER

Milano li 19 novembre 2014

A partire dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo 102/2014 (art. 17) che riconoscono all'Autorità per l'Energia Elettrica, Gas e Sistemi Idrici il compito di promuovere lo sviluppo del teleriscaldamento/teleraffrescamento nel rispetto della concorrenza sulla base degli indirizzi del Ministero dello Sviluppo Economico, la scrivente Federazione sottopone all'attenzione del Regolatore una serie di osservazioni riguardanti il settore del teleriscaldamento abbinato all'impiego delle biomasse legnose vergini.

1. Visione chiara e condivisa del settore tra AEEGSI- MISE- ANTITRUST

Riteniamo fondamentale, anche in un'ottica di selettività nell'individuazione delle priorità d'azione di regolazione e di *enforcement* creare maggiori sinergie e condividere la visione riguardo lo sviluppo del teleriscaldamento tra Ministero dello Sviluppo Economico e le due Autorità. Nel corso del 2014, l'orientamento dato dall'Antitrust nell'indagine conoscitiva sul teleriscaldamento si indirizzava verso l'attività economica privata, mentre l'AEEGSI nella relazione annuale auspicava di regolare il teleriscaldamento secondo la disciplina del servizio pubblico locale.

In particolare, al fine di promuovere concretamente il teleriscaldamento *conditio sine qua non* è l'emanazione di una legge quadro da parte del Ministero dello Sviluppo Economico che definisca chiaramente la natura giuridica del servizio. Richiesta avanzata dalla Federazione a partire dall'emanazione del Decreto 28/2011 quando è stato avviato il fondo di garanzia per la realizzazione delle reti. **La mancanza di una legge quadro che definisca la natura del servizio disincentiva senza dubbio gli investimenti.**

Lo ha affermato anche l'Autorità Antitrust nella indagine conoscitiva sul teleriscaldamento da cui si evince l'esistenza di un settore eterogeneo, esercito in condizioni di sostanziale ed efficace concorrenza inter-fonti, ciononostante sempre più soggetto a contenziosi tra gestori di impianti e Comuni per la definizione delle tariffe, che sono correlate per la loro definizione alla natura giuridica di servizio, ovvero alla qualifica tra servizio pubblico locale o attività economica privata.

La giurisprudenza amministrativa che assume rispetto al tema in questione, un approccio spiccatamente casistico, non può più sostituirsi alla *vacatio legis* a discapito delle esigenze di certezza manifestate con sempre maggiore urgenza dagli operatori, costretti a sostenere ingenti investimenti per la realizzazione e messa in funzione delle reti pur non potendo, di fatto, prevedere con adeguati margini di sicurezza il regime nel quale potranno, in concreto, esercire il servizio.

A riguardo, si segnala la recente sentenza della Corte di Cassazione che chiamata a decidere sulla natura del servizio di teleriscaldamento a biomassa nel caso della società TCVVV spa che gestisce il teleriscaldamento nei Comuni di Tirano e Sondalo, ha rigettato il ricorso della società, dichiarando che nel caso di specie la giurisdizione spetta al giudice amministrativo.

Inoltre l'Antitrust evidenzia la specificità del teleriscaldamento rispetto agli altri principali servizi energetici annoverati tra i servizi pubblici locali, ovvero la distribuzione di energia elettrica e del gas. In particolare non si tratta di monopoli naturali sia per dimensioni territoriali (4% del mercato civile) sia per la possibilità da parte del consumatore finale di scegliere un'altra forma di riscaldamento presente sul mercato.

Al fine di garantire la concorrenza e soprattutto la tutela del consumatore finale risulta a nostro avviso fuorviante e inopportuno replicare da parte di AEEGSI le forme di regolazione attualmente applicate dal Regolatore nel settore del gas ed energia elettrica, per le motivazioni sopra esposte, e soprattutto perché in nessuno dei Comuni allacciati al teleriscaldamento a biomassa legnosa vergine è previsto l'obbligo di allacciamento da parte degli utenti.

2. Linee di intervento prioritarie e strategiche AEEGSI

2. 1. Stabilire standard di qualità, continuità e sicurezza del servizio di teleriscaldamento, degli impianti di fornitura di calore ed i relativi sistemi di contabilizzazione.

Si ricorda e si sottolinea che gli impianti di teleriscaldamento a biomassa legnosa vergine sono progettati in base all'analisi di 2 variabili principali:

1. **Domanda di energia richiesta dai clienti ubicati nel territorio di interesse**
2. **Disponibilità di biomassa legnosa vergine derivante dalla filiera corta (manutenzione boschiva)**

La rete quindi è radicata territorialmente e la distribuzione avviene su scala locale. I Comuni teleriscaldati a biomassa rappresentano piccole e medie realtà montane e rurali presenti in zone climatiche E-F che possono ripartirsi in due fasce dimensionali:

Fascia 1: comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, impianti di potenza sino a 10 MWt

Fascia 2: comuni da tra i 5.000- 10.000 abitanti, impianti di potenza tra i 10,1-20 MWt

In questo tipo di contesto, non è immaginabile una replica della regolazione prevista per le reti gas ed elettriche, sia in termini di costi che di efficacia dei risultati.

Si propone pertanto che AEEGSI definisca a partire dai risultati della ricognizione del gruppo di lavoro una soglia dimensionale superiore ai 25 MWt equivalente a reti di teleriscaldamento tipicamente urbane e/o di centri abitati superiori ai 15.000 abitanti.

Da evidenziare inoltre, che a differenza del settore elettrico e il gas, il cliente finale nel teleriscaldamento è nella maggioranza dei casi il condominio, il cui rappresentante è l'amministratore. Figura centrale che sta assumendo sempre più rilevanza anche nella gestione dell'impianto secondario e rappresenta il *trait d'union* con il gestore del teleriscaldamento. Si tratta quindi di rapporti vis à vis, che non necessitano per la loro specificità di nuovi sistemi di standardizzazione.

Ci preme sottolineare rispetto la qualità del servizio, la specificità del calore prodotto dalle biomasse legnose e più in generali dalla fonti rinnovabili abbinate al teleriscaldamento. A parità di kWh termico prodotto è a nostro avviso importante evidenziare le esternalità positive che la

centrale di teleriscaldamento genera in ambito montano/rurale, approvvigionandosi di biomassa legnosa derivante dalla gestione del territorio (manutenzione forestale, gestione alvei fluviali, ect.).

Il Decreto legislativo n.102/2012 riconosce il teleriscaldamento efficiente, quando si impiega almeno il 50% di fonti rinnovabili presenti sul territorio; secondo la scrivente è fondamentale favorire maggiormente l'impiego delle biomasse legnose presenti sul territorio. A tal fine si sottopone all'attenzione del Regolatore, la necessità di accelerare l'iter del decreto attuativo sui sottoprodotti in riferimento al DM 6 luglio 2012.

Riguardo la sicurezza del servizio, si sottopone all'attenzione del Regolatore la necessità da parte dei gestori di teleriscaldamento a biomassa legnosa di poter acquisire il cippato in un mercato "davvero" concorrenziale.

Ci preme evidenziare inoltre come nel mercato di approvvigionamento delle biomasse legnose, le centrali di teleriscaldamento concorrono all'acquisto della stessa biomassa svantaggiati e fortemente penalizzati rispetto alle grandi centrali produttrici di sola energia elettrica in quanto le stesse beneficiano dei certificati verdi con coefficiente $k=1,8$ sull'energia elettrica prodotta, potendo così acquisire la biomassa loro necessaria a prezzi più elevati.

L'Autorità Antitrust, a cui abbiamo rappresentato questo aspetto a nostro avviso di concorrenza sleale, ha inviato una segnalazione (S120) al Governo, al momento non ancora recepita, per rimodulare gli incentivi e garantire un mercato libero e fortemente competitivo.

L'incidenza del costo del biocombustibile utilizzato per la produzione del calore, il cosiddetto "cippato", ricopre in media il 50%-60% (ma anche più) dei costi gestionali, con variazioni annuali anche molto consistenti a differenza degli impianti di teleriscaldamento urbano che impiegano gas metano, rifiuti solidi urbani, altre fonti rinnovabili e/o fossili, il cui costo è decisamente inferiore in un mercato regolato e più stabile nel tempo.

Riteniamo che la garanzia di fornitura di biomassa sia uno degli aspetti più rilevanti riguardo la sicurezza del servizio.

Altro tema legato ad aumentare la qualità del servizio, riguarda la possibilità da parte delle centrali di teleriscaldamento di massimizzare il rendimento della biomassa in ingresso per la produzione di energia attraverso il recupero del calore dei fumi. Efficientare l'impianto e

recuperare il calore per produrre energia elettrica è un'azione da premiare; la scrivente ha già avanzato la proposta al Ministero dello Sviluppo Economico e il Gestore Servizi Energetici- GSE.

Riguardo i sistemi di contabilizzazione del calore, la Direttiva 2012/27/EU invita gli Stati Membri ad introdurre sistemi di misura individuali dell'energia termica utilizzata per la climatizzazione degli ambienti (riscaldamento e raffrescamento). Rimane da chiarire e verificare l'interpretazione che i diversi ordinamenti hanno attribuito alla definizione di "utente finale".

Pur condividendo la motivazione di fondo e ritenendo piuttosto "agevole" l'introduzione del contatore individuale per il calcolo del consumo del gas e dell'energia elettrica, si sottolinea che, nel caso del teleriscaldamento, il passaggio dal metodo di misurazione dell'energia termica attualmente effettuato sui condomini o edifici polifunzionali e ripartita poi con criteri di rilevazioni di lettura e/o proporzionali (es.: millesimi), a quello di misura dell'energia effettivamente consumata dalle singole unità abitative comporta notevoli difficoltà applicative, quali la risoluzione di una serie di vincoli tecnici e amministrativi di estrema importanza, in modo particolare per gli edifici esistenti dotati di impianti tradizionali realizzati negli anni precedenti al 1970.

Si propone un confronto tra il Regolatore e le associazioni di categoria al fine di valutare responsabilità e oneri dell'installazione/gestione del contatore individuale e relative attribuzioni di costo delle perdite di rete dallo scambiatore agli strumenti di misura previsti individuali.

2. 2. Stabilire i criteri per la determinazione delle tariffe di allacciamento delle utenze alla rete di teleriscaldamento e modalità di scollegamento

Nel corso della ricognizione avviata dal gruppo di lavoro AEEGSI, presieduta dalla dott.ssa Pavan, la Federazione ha evidenziato le specificità proprie del teleriscaldamento a biomassa in relazione alla definizione del contributo di allacciamento e delle tariffe che variano da un lato, in funzione della struttura societaria del gestore di teleriscaldamento, dall'altra dell'interlocuzione avviata con i Comuni in cui il servizio viene erogato. I gestori di reti di teleriscaldamento alimentati a biomassa legnosa hanno costruito i loro modelli di *business* sulla base dell'analisi costi-ricavi propri di un servizio/prodotto di mercato.

In questo caso specifico, non risulta prioritario un intervento di AEEGSI nella definizione dei criteri per la determinazione delle tariffe di allacciamento e modalità di scollegamento, visto che il mercato è già di per sé competitivo ed il consumatore è libero di scegliere la modalità di riscaldamento più consona alle sue esigenze.

2.3. Definire le condizioni di riferimento dell'accesso/connessione di terzi alle reti eque e non discriminatorie

Definire le condizioni di riferimento dell'accesso alle reti a terzi, è prematuro e soprattutto non perseguibile per le piccole reti nate sull'attenta e puntuale analisi della domanda aggregata e della disponibilità di biomassa locale.

2.4. Definizione dei prezzi di fornitura nella località in cui sussiste l'obbligo di allacciamento

Per quanto riguarda gli impianti di teleriscaldamento a biomassa legnosa, non esiste in nessun Comune teleriscaldato l'obbligo di allacciamento. Si tratta di situazioni particolari e non rappresentative del settore che crediamo debbano essere gestite direttamente su scala locale, senza il coinvolgimento diretto del Regolatore.

4. LINEE STRATEGICHE E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI ENFORCEMENT

Si evidenzia che la Direttiva 2012/27/UE invita gli Stati Membri a provvedere affinché le Autorità nazionali di regolamentazione del settore energetico tengano nella dovuta considerazione l'efficienza energetica nell'esercitare le funzioni di regolatori per quanto riguarda le loro decisioni in materia di funzionamento delle infrastrutture del gas e dell'energia elettrica (art. 15 punto 1).

Il mancato riferimento al teleriscaldamento/raffrescamento nella Direttiva 2012/27/EU consente al legislatore italiano di procedere alla definizione di una legge quadro sul teleriscaldamento indipendentemente dai tempi di recepimento previsti dalla Direttiva 2012/27/EU.

L'inclusione del teleriscaldamento tra i servizi di pubblica utilità rappresenta un'interpretazione restrittiva dell'eterogeneità del settore da parte del Regolatore.

La relazione con il cliente è diretta per i gestori di teleriscaldamento a biomassa; non necessita delle procedure previste per i servizi pubblici, perché trattasi di realtà piccole e medie gestite direttamente e personalmente dall'azienda verso il cliente.

F.I.P.E.R.
Il presidente
Walter Righini

