

DELIBERAZIONE 1 MARZO 2022

80/2022/R/TLR

AVVIO DI INDAGINE CONOSCITIVA SULL'EVOLUZIONE DEI PREZZI E DEI COSTI DEL SERVIZIO DI TELERISCALDAMENTO

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

Nella 1194^a riunione del 1 marzo 2022

VISTI:

- la legge 14 novembre 1995, n. 481 e successive modifiche e integrazioni (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 e successive modifiche e integrazioni (di seguito: decreto legislativo 102/14);
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 16 luglio 2019, 313/2019/R/tlr, il relativo Allegato A e sue successive modifiche ed integrazioni (di seguito: TITT).

CONSIDERATO CHE:

- l'art. 2, comma 6, della legge 481/95 prevede che l'Autorità svolga attività consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di propria competenza;
- il decreto legislativo 102/14 ha attribuito all'Autorità specifici poteri di regolazione e controllo nel settore del teleriscaldamento e del teleraffrescamento;
- nell'esercitare i predetti poteri, l'Autorità persegue la promozione della concorrenza, nonché dello sviluppo del settore, nella prospettiva di una maggiore efficienza del servizio e di tutela degli utenti;
- l'Autorità esercita inoltre, anche nel settore del teleriscaldamento e del teleraffrescamento, i poteri di controllo, ispezione e sanzione previsti dalla legge 481/95, in analogia a quanto già avviene negli altri settori regolati; in particolare la legge 481/95 prevede che l'Autorità, per lo svolgimento delle proprie funzioni, possa richiedere, ai soggetti esercenti il servizio, informazioni e documenti sulle loro attività;
- l'articolo 10, comma 17, lettera e), del decreto legislativo 102/14, prevede che l'Autorità definisca le tariffe di cessione del calore esclusivamente nei casi di nuove reti di teleriscaldamento, qualora sussista l'obbligo di allacciamento alla rete di teleriscaldamento, imposto da Comuni o Regioni.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- non sono state rilevate in ambito nazionale, ad oggi, reti di teleriscaldamento caratterizzate dall'obbligo di allacciamento degli utenti e, pertanto, i prezzi non sono soggetti a regolamentazione da parte dell'Autorità;
- nel settore il prezzo del servizio è in genere determinato sulla base delle seguenti metodologie:
 - a) la metodologia del costo evitato, che prevede di fissare il prezzo in modo da riflettere i costi sostenuti per il soddisfacimento dei propri fabbisogni termici attraverso un servizio di climatizzazione alternativo (nelle aree metanizzate ci si considera, in genere, una caldaia alimentata a gas naturale);
 - b) la metodologia *cost plus*, che prevede di fissare il prezzo sulla base dei costi sostenuti dall'esercente per la fornitura del servizio (comprensivo di una adeguata valorizzazione del capitale investito);
- il servizio di teleriscaldamento è in genere erogato in regime di sostanziale monopolio da un unico esercente verticalmente integrato; l'unica pressione competitiva per l'esercente è data dalla possibilità per gli utenti di passare a servizi di climatizzazione alternativi;
- il passaggio a servizi di climatizzazione alternativi è caratterizzato da rilevanti *switching costs*, derivanti dai costi di investimento necessari all'installazione di un sistema di climatizzazione alternativo (nel caso della caldaia a gas, oltre al generatore vi possono essere costi per l'allacciamento alla rete gas e l'adeguamento dei locali in rispetto alle disposizioni tecniche in materia di sicurezza);
- salvo casi di convenzioni con gli Enti Locali che lo disciplinino, il prezzo del servizio di teleriscaldamento è definito liberamente dagli esercenti che, per massimizzare la redditività del servizio, sono incentivati a fissare il prezzo ad un livello tale da riflettere, oltre al costo del servizio alternativo di fornitura di calore, anche gli *switching costs*; tale livello dei prezzi può risultare significativamente maggiore al costo marginale di erogazione del servizio di teleriscaldamento, con conseguenti inefficienze dal punto di vista allocativo;
- la definizione dei prezzi sulla base della metodologia *cost plus* consente contestualmente di assicurare la copertura dei costi del servizio e di migliorare il benessere sociale, attraverso la definizione di prezzi che riflettano il costo medio del servizio;
- il TITT ha previsto specifici obblighi informativi in materia di prezzi applicati dagli esercenti; in particolare:
 - a) il comma 8.1 prevede che gli esercenti pubblichino sul proprio sito *internet* informazioni sui prezzi applicati, al fine di garantire la massima trasparenza nei confronti degli utenti del servizio;
 - b) il comma 9.1 prevede che gli esercenti, entro il 30 giugno di ciascun anno, forniscano all'Autorità informazioni dettagliate per ciascuna offerta commerciale applicata nell'anno precedente, al fine di consentire il monitoraggio dei prezzi del servizio;

- dall'analisi dei dati disponibili risulta che, nelle realtà in cui il prezzo è determinato sulla base del costo evitato, a partire dall'ultimo trimestre del 2021, si è verificata una crescita significativa dei prezzi del servizio di teleriscaldamento per effetto dell'incremento delle quotazioni del gas naturale;
- numerosi sistemi di teleriscaldamento, nonostante il rilevante contributo del gas naturale nella produzione di energia termica, possono beneficiare anche di impianti di generazione alternativi a costo minore, tra cui in particolare impianti di termovalorizzazione; e che pertanto alla crescita dei prezzi del servizio non è necessariamente stato associato un corrispondente incremento dei costi di produzione dell'energia termica;
- l'incremento del divario tra i prezzi del servizio e il costo marginale di generazione può comportare una riduzione dell'efficienza allocativa; tale riduzione risulta tuttavia difficilmente quantificabile senza una valutazione precisa dei costi di generazione di energia termica sostenuti dagli operatori del settore del teleriscaldamento;
- nelle realtà in cui il prezzo del servizio è determinato sulla base del costo evitato si rileva anche un'elevata eterogeneità dei prezzi, nonostante l'applicazione di tale metodologia dovrebbe portare a risultati pressoché equivalenti; e che l'elevata differenziazione dei prezzi potrebbe derivare dall'ampia discrezionalità nella scelta dei parametri di riferimento su cui si basa il calcolo del costo evitato;
- nella scelta dei parametri di riferimento (e del sistema di climatizzazione alternativo) è opportuno tenere in considerazione la recente evoluzione delle tecnologie di climatizzazione.

RITENUTO CHE:

- sia opportuno avviare un'indagine conoscitiva sull'evoluzione dei prezzi del servizio di teleriscaldamento e sui costi sostenuti dagli esercenti, al fine di acquisire elementi informativi utili a:
 - a) valutare la congruità dei parametri adottati dagli esercenti per l'applicazione della metodologia del costo evitato, al fine di verificare l'effettiva corrispondenza del prezzo del servizio di teleriscaldamento con il costo che l'utente avrebbe sostenuto utilizzando il sistema di climatizzazione alternativo preso a riferimento, nonché la ragionevolezza della scelta del sistema di riferimento;
 - b) valutare gli effetti dell'incremento delle quotazioni del prezzo del gas naturale sui prezzi e sui costi del servizio di teleriscaldamento, in modo da consentire una valutazione dell'impatto delle metodologie di determinazione del prezzo del servizio sul benessere sociale complessivo e, in particolare, sull'efficienza allocativa;
 - c) quantificare gli *switching cost* per il passaggio a servizi di climatizzazione alternativi, in modo da valutare l'efficacia della concorrenza *ex post* (nella fase successiva all'attivazione del servizio);
 - d) valutare l'opportunità di una segnalazione al Governo e al Parlamento per promuovere l'introduzione di una regolazione *cost reflective* delle tariffe del servizio di teleriscaldamento;

- sia necessario prevedere che, ai fini dell'indagine di cui al precedente punto, possano essere richiesti agli operatori dati ed informazioni ulteriori rispetto a quanto già trasmesse dai soggetti obbligati alle raccolte dati

DELIBERA

1. di avviare un'indagine conoscitiva in merito all'evoluzione dei prezzi e dei costi del servizio di teleriscaldamento, al fine di disporre degli elementi informativi necessari a:
 - a) valutare la congruità dei parametri adottati dagli esercenti per l'applicazione della metodologia del costo evitato, al fine di verificare l'effettiva corrispondenza del prezzo del servizio di teleriscaldamento con il costo che l'utente avrebbe sostenuto utilizzando un sistema di climatizzazione alternativo;
 - b) valutare gli effetti dell'incremento delle quotazioni del prezzo del gas naturale sui prezzi e sui costi del servizio di teleriscaldamento, in modo da consentire una valutazione dell'impatto delle metodologie di determinazione del prezzo del servizio sul benessere sociale complessivo e sull'efficienza allocativa;
 - c) quantificare gli *switching cost* per il passaggio a servizi di climatizzazione alternativi, in modo da valutare l'efficacia della concorrenza *ex post* (nella fase successiva all'attivazione del servizio);
 - d) valutare l'opportunità di una segnalazione al Governo e al Parlamento per promuovere l'introduzione di una regolazione *cost reflective* delle tariffe del servizio di teleriscaldamento;
2. di individuare il responsabile del procedimento nel Direttore della Direzione Teleriscaldamento e Teleraffrescamento, conferendo al medesimo mandato per l'acquisizione di tutte le informazioni e gli elementi di valutazione utili, nonché per lo svolgimento degli approfondimenti ritenuti necessari;
3. di prevedere che il presente procedimento si concluda entro il termine del 30 settembre 2022,
4. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

1 marzo 2022

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini