

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE
293/2026/R/TLR

**ORIENTAMENTI FINALI PER LA DEFINIZIONE DEL METODO
TARIFFARIO PER IL SERVIZIO DI TELERISCALDAMENTO**

Mercato di incidenza: teleriscaldamento

30 luglio 2026

Premessa

Il presente documento per la consultazione si inquadra nell'ambito del procedimento per la definizione della regolazione tariffaria del servizio di teleriscaldamento avviato con la deliberazione 28 dicembre 2023, 638/2023/R/tlr.

Il documento illustra gli orientamenti finali dell'Autorità per la definizione del metodo tariffario applicabile a regime (a partire dal 1° gennaio 2027) al servizio di teleriscaldamento. Gli orientamenti tengono conto delle osservazioni formulate dagli stakeholder al precedente documento per la consultazione 22 luglio 2025, 353/2025/R/tlr (di seguito: documento di consultazione 253/2025/R/tlr).

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile sul sito internet dell'Autorità o, in alternativa, scrivendo all'indirizzo PEC istituzionale (protocollo@pec.arera.it), entro il **30 settembre 2026**.*

Relativamente alle modalità dell'eventuale pubblicazione delle osservazioni, si fa riferimento all'Informativa sul trattamento dei dati personali, punto 1, lett. b) e c), di seguito riportata. Si invitano i soggetti interessati a seguire le indicazioni ivi contenute, in particolare in relazione ad eventuali esigenze di riservatezza.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

Direzione Investimenti e Sostenibilità Ambientale

Piazza Cavour, 5 - 20121 Milano

e-mail: protocollo@pec.arera.it

sito internet: www.arera.it

INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 2016/679 (GDPR)

La disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'ARERA è contenuta nella deliberazione n. 649/2014/A. Ai sensi dell'articolo 4.2 della disciplina in parola, l'ARERA non riceve contributi anonimi.

1. Base giuridica e finalità del trattamento

a. Trattamento dei dati personali raccolti in risposta alle consultazioni

Si informa che i dati personali trasmessi partecipando alla consultazione pubblica saranno utilizzati da ARERA, (Titolare del trattamento), nei modi e nei limiti necessari per svolgere i compiti di interesse pubblico e per adottare gli atti di sua competenza ai sensi della normativa vigente, con l'utilizzo di procedure anche informatizzate. Il trattamento è effettuato in base all'articolo 6, par. 1 lett. e) del GDPR.

b. Pubblicazione delle osservazioni

Le osservazioni pervenute possono essere pubblicate sul sito internet di ARERA al termine della consultazione. I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per esigenze di riservatezza, i propri commenti siano pubblicati in forma anonima. Una generica indicazione di confidenzialità presente nelle comunicazioni trasmesse non sarà considerata una richiesta di non divulgare i commenti.

I partecipanti alla consultazione che intendono salvaguardare la riservatezza o la segretezza, in tutto o in parte, delle osservazioni e/o documentazione inviata, sono tenuti ad indicare quali parti delle proprie osservazioni e/o documentazione sono da considerare riservate e non possono essere divulgate. A tal fine, i partecipanti alla consultazione sono tenuti a trasmettere una versione non confidenziale delle osservazioni destinata alla pubblicazione.

c. Modalità della pubblicazione

In assenza delle indicazioni di cui al punto b) della presente Informativa (richiesta di pubblicazione in forma anonima e/o divulgazione parziale), le osservazioni sono pubblicate in forma integrale unitamente alla ragione sociale/denominazione del partecipante alla consultazione. La ragione sociale/denominazione del partecipante alla consultazione che contenga dati personali è oscurata. Sono altresì oscurati tutti i dati personali contenuti nel corpo del contributo inviato e che possano rivelare l'identità di persone fisiche identificate o identificabili. I dati personali delle persone fisiche che rispondono alla consultazione nella loro capacità personale sono oscurati. Sono altresì oscurati tutti i dati personali contenuti nel corpo del contributo inviato e che possano rivelare l'identità del partecipante alla consultazione.

2. Modalità del trattamento e periodo di conservazione dei dati

Dei dati personali possono venire a conoscenza i Capi delle Strutture interessate dall'attività di regolamentazione cui è riferita la consultazione, nonché gli addetti autorizzati al trattamento. I dati saranno trattati mediante supporto cartaceo e tramite procedure informatiche, con l'impiego di misure di sicurezza idonee a garantirne la riservatezza nonché ad evitare l'indebito accesso agli stessi da parte di soggetti terzi o di personale non autorizzato. Tali dati saranno conservati per un periodo massimo di 5 anni.

3. Comunicazione e diffusione dei dati

I dati non saranno comunicati a terzi, fatti salvi i casi in cui si renda necessario comunicarli ad altri soggetti coinvolti nell'esercizio delle attività istituzionali del Titolare e i casi specificamente previsti dal diritto nazionale o dell'Unione Europea.

4. Titolare del Trattamento

Titolare del trattamento è ARERA, con sede in Piazza Cavour, 5, 20121, Milano, e-mail: info@arera.it, PEC: protocollo@pec.arera.it, centralino: +39 02655651.

5. Diritti dell'interessato

Gli interessati possono esercitare i diritti di cui agli articoli 15-22 del GDPR rivolgendosi al Titolare del trattamento agli indirizzi sopra indicati. Il Responsabile della Protezione dei Dati personali dell'Autorità è raggiungibile al seguente indirizzo: Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, Piazza Cavour, 5, 20121, Milano, e-mail: rpd@arera.it.

Gli interessati, ricorrendone i presupposti, hanno altresì il diritto di proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali, quale autorità di controllo, o di adire le opportune sedi giudiziarie.

Indice

1. Inquadramento generale	5
2. La transizione energetica nel settore del teleriscaldamento	7
3. Metodologia per la definizione del vincolo ai ricavi	10
<i>Individuazione del metodo</i>	10
<i>Clausola di salvaguardia</i>	15
<i>Istanza di revisione del vincolo ai ricavi</i>	15
4. Modalità di calcolo del costo evitato	18
<i>Impianto di riferimento</i>	18
<i>Parametri per il calcolo del costo evitato</i>	20
<i>Componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali</i>	21
<i>Trattamento degli impianti non alimentati a combustibili fossili</i>	22
<i>Modalità di integrazione dell'ETS2</i>	25
5. Profili applicativi del metodo tariffario	26
<i>Periodo di applicazione</i>	26
<i>Regime di esclusione</i>	27
<i>Perimetro di applicazione del vincolo ai ricavi</i>	29
<i>Trattamento degli operatori non verticalmente integrati</i>	30
<i>Modalità di convergenza al vincolo ai ricavi</i>	31
<i>Gestione degli scostamenti tra il vincolo ai ricavi e i ricavi effettivamente conseguiti</i>	32
6. Corrispettivi per l'erogazione del servizio	33
<i>Struttura dei corrispettivi</i>	34
<i>Aggiornamento infrannuale del coefficiente di adeguamento dei corrispettivi</i>	34
7. Monitoraggio dei costi	36

1. Inquadramento generale

- 1.1. La legge 21 aprile 2023, n. 41, ha modificato le disposizioni del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 (di seguito: decreto legislativo 102/14), prevedendo l'applicazione di tariffe regolate per la generalità delle reti di teleriscaldamento. In seguito a tale modifica 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”*.
- 1.2. I poteri regolatori in materia tariffaria devono essere esercitati in conformità ai principi generali previsti dall'articolo 10, comma 18, del medesimo decreto. La norma stabilisce che la regolazione definita dall'Autorità si applichi anche alle reti già in esercizio, secondo criteri di gradualità, assicurando al contempo la salvaguardia degli investimenti effettuati e la concorrenza nel settore.
- 1.3. Proprio al fine di assicurare un'introduzione graduale del regime di tariffe regolate, l'Autorità, con la deliberazione 28 dicembre 2023, 638/2023/R/tlr (di seguito: deliberazione 638/2023/R/tlr), ha adottato un approccio multifase, prevedendo:
 - a) per un periodo transitorio (1 gennaio – 31 dicembre 2024), l'applicazione di un vincolo ai ricavi basato sul criterio del costo evitato (la metodologia più diffusa nel settore) accompagnata da meccanismi correttivi volti a superare le criticità emerse nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui prezzi e sui costi del teleriscaldamento condotta nel 2022¹ (di seguito: indagine conoscitiva);
 - b) l'avvio di un procedimento volto alla definizione del metodo tariffario da adottare in via definitiva, con l'obiettivo di individuare l'approccio più idoneo a garantire l'equilibrio tra sostenibilità economica del servizio e tutela dell'interesse generale. Nell'ambito di tale procedimento, è prevista anche l'analisi di diverse metodologie, tra cui quelle basate sul principio del *cost of service*.
- 1.4. Con la deliberazione 638/2023/R/tlr, l'Autorità ha disposto che il procedimento per la definizione del metodo tariffario a regime sia sottoposto ad Analisi di Impatto della Regolazione (AIR), secondo modalità semplificate. L'AIR rappresenta uno strumento finalizzato al miglioramento della qualità dell'azione regolatoria, attraverso l'identificazione degli obiettivi perseguiti e la valutazione comparata di diverse opzioni di intervento.
- 1.5. Nel definire gli obiettivi dell'intervento, l'Autorità deve tener conto non solo delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 102/14, ma anche di ulteriori obblighi

¹ Si fa riferimento all'indagine avviata con deliberazione 01 marzo 2022, 80/2022/R/tlr. Per maggiori dettagli sugli esiti si rimanda all'Allegato A alla deliberazione 2 novembre 2022, 547/2022/R/tlr.

derivanti in materia di efficienza energetica e tutela ambientale. In particolare, il metodo tariffario dovrà creare un contesto favorevole alla realizzazione di investimenti necessari alla transizione verso sistemi a minore impatto ambientale.

- 1.6. Con il documento di consultazione 28 maggio 2024, 214/2024/R/tlr (di seguito: documento di consultazione 214/2024/R/tlr), l'Autorità ha illustrato i primi orientamenti per la definizione del metodo tariffario. In coerenza con la metodologia AIR, sono state formulate diverse opzioni in relazione alle principali aree tematiche, tra cui:
 - a) la metodologia tariffaria da utilizzare per la definizione del vincolo ai ricavi;
 - b) le modalità di trattamento degli impianti di cogenerazione;
 - c) le modalità di valorizzazione dell'energia ottenuta tramite il recupero di calore di scarto.
- 1.7. Le proposte formulate nel documento di consultazione 214/2024/R/tlr sono state successivamente affinate con il documento di consultazione 22 luglio 2025, 353/2025/R/tlr. In particolare, l'Autorità ha proceduto a una razionalizzazione delle opzioni AIR, concentrando l'analisi su quelle ritenute maggiormente efficaci per il conseguimento degli obiettivi dell'intervento regolatorio.
- 1.8. Nel percorso originariamente delineato, l'Autorità aveva previsto di completare il procedimento per la definizione del metodo tariffario applicabile a regime entro la fine del 2025, previa pubblicazione di un ulteriore documento di consultazione volto a illustrare gli orientamenti finali.
- 1.9. Le tempistiche originariamente previste per la conclusione del procedimento sono state modificate per effetto della limitazione dei poteri agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti del Collegio dell'Autorità in regime di *prorogatio* che ha riguardato il secondo semestre dello scorso anno.
- 1.10. Tenuto conto della rilevanza strategica e innovativa del metodo tariffario a regime e dei suoi potenziali effetti strutturali sulle condizioni economiche di erogazione del servizio, l'Autorità ha ritenuto di non procedere, in tale fase, alla definizione della nuova metodologia tariffaria. Conseguentemente, con la delibera 23 dicembre 2025, 580/2025/R/tlr (di seguito: la delibera 580/2025/R/tlr), ha previsto la proroga di un ulteriore anno del metodo transitorio, introducendo alcuni affinamenti volti a garantirne la continuità applicativa.
- 1.11. Con il presente documento, l'Autorità intende completare il processo di consultazione, illustrando i propri orientamenti finali per la definizione del metodo tariffario applicabile a regime, ivi incluse le opzioni preferite per le tematiche soggette ad Analisi di Impatto della Regolazione.
- 1.12. Le proposte finali sono state elaborate tenendo conto delle osservazioni presentate dagli stakeholder nell'ambito delle precedenti consultazioni.

- 1.13. L'Autorità, successivamente alla pubblicazione del documento per la consultazione provvederà ad organizzare dei *focus group* con le associazioni di utenti ed operatori, al fine di approfondire le tematiche trattate nell'ambito del procedimento.
- 1.14. L'approvazione del provvedimento finale è prevista entro novembre 2026.
- 1.15. Il documento di consultazione, oltre al capitolo introduttivo, è organizzato nei seguenti capitoli:
- Capitolo 2, in cui sono richiamati gli obiettivi di decarbonizzazione del settore definiti a livello europeo e le relative implicazioni per la definizione del metodo tariffario applicabile a regime;
 - Capitolo 3, in cui sono descritte le proposte la definizione del metodo tariffario;
 - Capitolo 4, in cui sono illustrate le proposte per il calcolo del costo evitato;
 - Capitolo 5, in cui sono descritti alcuni profili applicativi del metodo tariffario;
 - Capitolo 6, in cui sono illustrate le modalità di determinazione dei corrispettivi di erogazione del servizio;
 - Capitolo 7, in cui sono descritti alcuni obblighi informativi finalizzati al monitoraggio dei costi degli esercenti.

2. La transizione energetica nel settore del teleriscaldamento

- 2.1. Prima di entrare nel dettaglio delle proposte relative alla definizione del metodo tariffario, si ritiene opportuno illustrare brevemente gli obiettivi delineati a livello europeo per la decarbonizzazione nel settore del teleriscaldamento, anche al fine di inquadrare correttamente il ruolo dell'Autorità di regolazione nel percorso di transizione energetica.
- 2.2. Gli obiettivi europei di transizione energetica nel settore del teleriscaldamento sono definiti da un quadro normativo articolato, riconducibile principalmente alla direttiva (UE) 2023/1791 sull'efficienza energetica e alla direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili. Le due direttive intervengono secondo prospettive complementari, incidendo sia sui requisiti dei sistemi efficienti di teleriscaldamento, sia sull'incremento della quota di energia rinnovabile nei consumi termici.
- 2.3. La direttiva (UE) 2023/1791 introduce una disciplina evolutiva dei sistemi efficienti di teleriscaldamento, prevedendo requisiti progressivamente più stringenti in termini di utilizzo di fonti rinnovabili, calore di scarto e cogenerazione. La traiettoria definita dalla direttiva conduce alla progressiva decarbonizzazione del settore, fino a richiedere, entro il 2050, il ricorso esclusivo a fonti rinnovabili, calore di scarto o una combinazione di tali fonti.
- 2.4. La direttiva (UE) 2018/2001, come successivamente modificata, prevede obiettivi di incremento della quota di energia rinnovabile nel settore del riscaldamento, includendo espressamente il teleriscaldamento tra gli ambiti rilevanti. L'attuazione

di tali obiettivi è demandata agli Stati membri, anche attraverso misure volte a favorire l'integrazione delle fonti rinnovabili nei sistemi di produzione e distribuzione del calore.

- 2.5. A livello nazionale, la direttiva (UE) 2018/2001 è stata recepita con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, (di seguito: decreto legislativo n. 199/2021) che ha introdotto un insieme organico di misure per il conseguimento degli obiettivi nazionali di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili, anche con riferimento al settore del riscaldamento e raffrescamento.
- 2.6. Tra tali misure rientra l'obbligo di incremento della quota di energia rinnovabile termica nelle forniture di energia, previsto dall'articolo 27 del decreto legislativo n. 199/2021. L'obbligo è posto a carico dei soggetti che vendono energia termica a utenti finali oltre una determinata soglia dimensionale.
- 2.7. Il decreto legislativo n. 199/2021 ha tuttavia rinviato a successivi provvedimenti attuativi la definizione delle modalità operative dell'obbligo. Ne deriva un modello articolato su due livelli: il decreto legislativo individua il quadro generale e gli obiettivi di riferimento, mentre la disciplina applicativa è rimessa alla normativa secondaria.
- 2.8. In tale contesto si inserisce il decreto ministeriale 15 aprile 2026, che ha dato attuazione all'articolo 27 del decreto legislativo n. 199/2021, definendo le modalità di adempimento dell'obbligo di incremento della quota di energia rinnovabile termica nelle forniture di energia.
- 2.9. Con riferimento alla percentuale di incremento della quota di energia rinnovabile, la direttiva prevede per il teleriscaldamento obiettivi più sfidanti rispetto al settore delle rinnovabili termiche. Il decreto ministeriale assume tuttavia a riferimento i livelli di incremento previsti per quest'ultimo settore, senza introdurre obblighi specifici per i sistemi di teleriscaldamento.
- 2.10. Tale impostazione trova fondamento nella clausola di deroga prevista dalla direttiva, che consente di non applicare gli obiettivi specifici per il teleriscaldamento qualora tale settore rappresenti una quota inferiore o pari al 2% della domanda di calore per riscaldamento.
- 2.11. Un ulteriore profilo di rilievo del decreto ministeriale riguarda la possibilità di utilizzare le garanzie di origine ai fini dell'assolvimento dell'obbligo. Tale disposizione introduce un elemento di flessibilità nel meccanismo, consentendo ai soggetti obbligati di adempiere anche attraverso strumenti idonei ad attestare l'origine rinnovabile dell'energia termica. In questo modo, il decreto consente di ampliare le modalità di assolvimento dell'obbligo e di favorire la scelta delle soluzioni economicamente più efficienti, contribuendo alla minimizzazione dei relativi costi.

- 2.12. Sempre con riferimento ai costi di assolvimento, si evidenzia la possibilità, per i soggetti obbligati che non abbiano soddisfatto integralmente l'obbligo, di regolare la propria posizione mediante il versamento di un contributo compensativo. Le risorse così versate sono destinate al finanziamento di interventi con effetto equivalente ai fini del conseguimento degli obiettivi di incremento delle rinnovabili termiche. Il contributo è determinato tenendo conto del differenziale tra il costo di produzione dell'energia rinnovabile termica e il costo della produzione termica convenzionale a gas naturale. In tal modo, il meccanismo definisce un riferimento economico certo per l'assolvimento dell'obbligo, contribuendo a dare prevedibilità al costo massimo sostenibile dai soggetti obbligati.
- 2.13. Le previsioni relative alle garanzie di origine e al contributo compensativo contribuiscono a contenere i costi di assolvimento dell'obbligo, introducendo elementi di flessibilità nel meccanismo. Occorre tuttavia considerare che il processo di transizione energetica può comunque comportare costi incrementali, in ragione del maggiore costo di alcune soluzioni a minore impatto emissivo rispetto alle tecnologie convenzionali.
- 2.14. Il riconoscimento di tali costi attraverso un adeguamento delle tariffe, secondo un'impostazione riconducibile alle metodologie *cost of service*, può presentare specifiche criticità nel settore del teleriscaldamento. In Italia, infatti, non è previsto un obbligo di allaccio alle reti e il servizio opera nel più ampio mercato della climatizzazione, in concorrenza con soluzioni alternative. In tale contesto, il costo evitato, inteso come costo del servizio alternativo più conveniente per l'utente, rappresenta una soglia economica rilevante per la sostenibilità della tariffa. Tariffe superiori a tale livello possono incentivare fenomeni di *grid defection*, riducendo la base di utenza su cui ripartire i costi fissi del servizio e determinando, per gli utenti ancora connessi, il rischio di ulteriori incrementi tariffari.
- 2.15. Inoltre, l'adozione di una metodologia di tipo *cost of service* richiederebbe di sottoporre gli impianti di nuova realizzazione a procedure di approvazione/autorizzazione finalizzate a valutarne la necessità e l'efficienza, procedure ad oggi non previste dalla normativa.
- 2.16. In tale contesto, gli eventuali oneri incrementali della transizione dovrebbero essere coperti mediante specifici strumenti di incentivazione pubblica, anziché attraverso le tariffe applicate agli utenti finali. Il ruolo dell'Autorità non sarebbe quindi quello di assicurare direttamente la copertura di tali oneri mediante il metodo tariffario, ma di garantire il corretto coordinamento tra la regolazione tariffaria e i meccanismi di incentivazione definiti a livello nazionale, in modo da assicurare la coerenza complessiva del sistema ed evitare duplicazioni nei riconoscimenti economici.
- 2.17. Il coordinamento tra metodo tariffario e strumenti di sostegno assume rilievo anche alla luce del fatto che il settore del teleriscaldamento beneficia già di una serie di meccanismi di promozione, introdotti nel tempo in ragione della valenza ambientale riconosciuta al servizio. Tale valenza è stata tradizionalmente ricondotta alla

possibilità di ridurre i consumi di energia primaria e, conseguentemente, le emissioni di gas climalteranti nella produzione di energia termica, attraverso l'utilizzo di impianti di cogenerazione e il recupero di calore di scarto.

- 2.18. Per quanto concerne i meccanismi di incentivazione esistenti, va in primo luogo ricordato che il calore fornito mediante reti di teleriscaldamento non è soggetto all'applicazione di accise (a differenza del principale servizio alternativo, rappresentato dalla fornitura di gas naturale). Tale trattamento fiscale ha costituito uno dei principali fattori di diffusione del servizio, contribuendo a compensare i maggiori costi infrastrutturali connessi alla realizzazione e alla gestione delle reti di teleriscaldamento rispetto alle infrastrutture di distribuzione del gas.
- 2.19. Al trattamento favorevole derivante dalla mancata applicazione delle accise si affianca, in presenza delle condizioni previste dalla normativa fiscale, l'applicazione dell'aliquota IVA agevolata.
- 2.20. Il settore beneficia infine anche del credito d'imposta previsto per determinate fonti di produzione rinnovabili. L'agevolazione riguarda, in particolare, le reti alimentate da biomassa, inclusa la quota biodegradabile dei rifiuti, e da energia geotermica, ed è destinata a essere trasferita all'utente finale attraverso una riduzione del prezzo di cessione del calore.
- 2.21. Per quanto riguarda gli strumenti di sostegno di futura implementazione, occorre richiamare le previsioni del decreto legislativo n. 199/2021 relative alla promozione dell'utilizzo dell'energia termica da fonti rinnovabili. Tale disciplina prevede l'aggiornamento dei meccanismi di incentivazione esistenti, al fine di includere anche gli interventi di grande taglia per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili. In termini generali, l'intervento si pone in continuità con il Conto Termico, già previsto per interventi di minore dimensione, ma ne amplia l'ambito applicativo attraverso l'introduzione di un meccanismo dedicato agli impianti di maggiori dimensioni. Per tali interventi è previsto il ricorso a procedure competitive, funzionali a selezionare le iniziative da incentivare e a contenere il costo complessivo del sostegno.
- 2.22. La promozione dell'impiego di fonti rinnovabili e del recupero dei cascami termici non si esaurisce, tuttavia, nella previsione di misure di incentivazione economica, ma richiede anche la definizione di condizioni idonee a favorirne l'effettiva integrazione nei sistemi di teleriscaldamento esistenti.
- 2.23. In tale prospettiva, il decreto legislativo 102/2014 attribuisce all'Autorità il compito di definire le condizioni di riferimento per la connessione alle reti degli impianti di terzi. Nell'ambito di tale competenza, l'Autorità intende pertanto valutare la definizione di procedure volte ad agevolare la connessione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili o da cascami termici, anche attraverso la rimozione delle eventuali barriere di natura tecnica ed economica che possano ostacolarne l'accesso alla rete e la piena valorizzazione.

3. Metodologia per la definizione del vincolo ai ricavi

Individuazione del metodo

- 3.1. La definizione della metodologia per la determinazione del vincolo ai ricavi rappresenta una delle tematiche di maggiore rilevanza nell'ambito della regolazione tariffaria del servizio di teleriscaldamento. Per tale ragione l'Autorità ha sottoposto la materia ad Analisi di Impatto della Regolazione (AIR), secondo modalità semplificate, sviluppando e confrontando diverse alternative regolatorie. In particolare, nel documento per la consultazione 214/2024/R/tlr sono state analizzate metodologie basate sul costo evitato, sul costo *standard* e sul principio del *cost of service*, valutandone gli effetti rispetto a specifici obiettivi di intervento (in particolare la promozione dello sviluppo di sistemi di teleriscaldamento efficienti, l'incentivazione dell'efficienza nella gestione del servizio, il trasferimento agli utenti dei benefici derivanti dalle maggiori efficienze, la salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario delle gestioni e la semplicità amministrativa).
- 3.2. Gli orientamenti prospettati nel documento per la consultazione 214/2024/R/tlr sono stati successivamente approfonditi e affinati nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr, anche alla luce delle osservazioni formulate dagli *stakeholder* e delle ulteriori attività istruttorie svolte dall'Autorità. In particolare, le analisi condotte hanno evidenziato la necessità di rinviare l'eventuale applicazione di metodologie basate sul costo *standard* a successivi periodi regolatori.
- 3.3. Sebbene tale approccio presenti caratteristiche potenzialmente favorevoli in termini di efficienza e semplicità applicativa, le simulazioni effettuate hanno mostrato, in alcuni casi, scostamenti rilevanti rispetto ai risultati dall'applicazione di metodologie basate sui costi effettivamente sostenuti. Tali evidenze rendono necessari ulteriori approfondimenti sul modello e sulla capacità delle funzioni di costo disponibili di rappresentare adeguatamente l'eterogeneità delle condizioni operative che caratterizzano il settore del teleriscaldamento. L'Autorità ha pertanto concentrato l'analisi sulle metodologie del costo evitato e del *cost of service*.
- 3.4. Nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr entrambe le metodologie sono state ulteriormente sviluppate, anche al fine di mitigare alcune delle criticità emerse nell'ambito della precedente consultazione.
- 3.5. Con riferimento al metodo del costo evitato, sono stati prospettati correttivi volti ad assicurare il trasferimento agli utenti dei benefici derivanti dall'impiego di impianti e fonti energetiche a basso costo, attraverso il superamento dell'attuale approccio basato sul limite massimo al prezzo del combustibile e l'introduzione di valori convenzionali di riferimento per il calcolo del costo evitato. È stata inoltre prospettata l'introduzione di meccanismi che consentano un progressivo aggiornamento delle tecnologie di riferimento utilizzate per il calcolo del costo evitato. Per quanto concerne il metodo *cost of service*, è stata invece considerata

l'opportunità di continuare a utilizzare il costo evitato quale parametro di riferimento per la valutazione della congruità dei costi riconosciuti e dei livelli tariffari risultanti dall'applicazione della metodologia, mantenendo così un collegamento con il costo delle soluzioni alternative disponibili per gli utenti.

- 3.6. Nel medesimo documento, è stata quindi aggiornata la valutazione comparata delle due metodologie. Gli esiti dell'analisi hanno evidenziato una sostanziale equivalenza delle due opzioni in termini di valutazione complessiva, pur a fronte di un diverso contributo al perseguimento dei singoli obiettivi dell'intervento regolatorio. In particolare, il metodo del costo evitato ha mostrato maggiore efficacia con riferimento alla promozione dell'efficienza e alla semplicità amministrativa, mentre il metodo *cost of service* è risultato maggiormente idoneo a favorire lo sviluppo del settore e a salvaguardare l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni.
- 3.7. Nell'ambito della consultazione, è emersa una generale condivisione degli obiettivi perseguiti dall'intervento regolatorio, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la sostenibilità economico-finanziaria del servizio, promuovere gli investimenti necessari alla transizione energetica e mantenere adeguati incentivi all'efficienza. Le osservazioni presentate dagli stakeholder si sono tuttavia differenziate in merito alla metodologia ritenuta più idonea a conseguire tali obiettivi.
- 3.8. Tra gli esercenti il servizio e le relative associazioni rappresentative sono emerse posizioni differenziate in merito all'approccio regolatorio da adottare. Alcuni operatori hanno espresso una preferenza per una metodologia di tipo *cost of service*, ritenendola maggiormente idonea ad assicurare la copertura dei costi efficienti e il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario delle gestioni. Secondo tali esercenti, una regolazione fondata sui costi consentirebbe, inoltre, di sostenere in modo più efficace gli investimenti necessari al conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione, nonché di tenere adeguatamente conto della significativa eterogeneità che caratterizza i sistemi di teleriscaldamento presenti sul territorio nazionale.
- 3.9. Alcuni degli operatori che hanno espresso una preferenza per una metodologia di tipo *cost of service* hanno tuttavia ritenuto preferibile mantenere, nel primo periodo regolatorio, un approccio basato sul costo evitato. Secondo tali operatori, il costo evitato, già applicato nell'ambito del regime tariffario transitorio, potrebbe rappresentare uno strumento adeguato per accompagnare la fase iniziale di applicazione della regolazione tariffaria del settore, in un contesto ancora caratterizzato da significative evoluzioni normative e industriali. In questa prospettiva, il primo periodo regolatorio potrebbe essere utilizzato per consolidare il quadro regolatorio e proseguire il confronto sugli aspetti metodologici del *cost of service*, anche in vista di una sua eventuale adozione in una fase successiva. Alcuni operatori hanno inoltre prospettato percorsi gradualisti di evoluzione della

regolazione, attraverso revisioni infra-periodo ovvero applicazioni sperimentali della metodologia basata sui costi.

- 3.10. Per altri operatori, invece, il costo evitato non rappresenta una soluzione transitoria, ma il metodo più adatto per la regolazione tariffaria del settore. A sostegno di tale posizione, è stato evidenziato come il costo evitato assicuri continuità rispetto all'assetto regolatorio vigente, semplicità applicativa e minori oneri amministrativi, risultando maggiormente compatibile con le tempistiche di avvio del nuovo periodo regolatorio e con un quadro normativo ancora in evoluzione. Alcuni esercenti hanno inoltre sottolineato come il costo evitato continui a rappresentare un riferimento coerente per il confronto economico tra il servizio di teleriscaldamento e le soluzioni alternative disponibili per i clienti finali e come, anche alla luce dei correttivi introdotti nell'ambito del metodo tariffario transitorio, sia idoneo a garantire un adeguato equilibrio tra tutela degli utenti e sostenibilità delle gestioni.
- 3.11. A fronte dell'eterogeneità delle posizioni espresse dagli esercenti e dalle relative associazioni rappresentative, le osservazioni delle associazioni dei consumatori e dei soggetti istituzionali sono risultate invece convergenti, pur nel numero limitato dei contributi pervenuti. In particolare, hanno partecipato alla consultazione un'associazione dei consumatori e un ente locale, entrambi favorevoli all'adozione di una metodologia tariffaria fondata sui costi del servizio. Secondo tali soggetti, tale approccio risulterebbe maggiormente idoneo ad assicurare una più stretta correlazione tra tariffe applicate e costi effettivi del servizio, nonché a trasferire agli utenti i benefici derivanti dall'impiego di fonti energetiche a basso costo. Le osservazioni presentate hanno inoltre evidenziato l'esigenza di rafforzare gli strumenti di tutela e informazione dei clienti finali.
- 3.12. La formulazione, da parte degli *stakeholder*, di conclusioni differenti non ha tuttavia fatto emergere elementi in contrasto con le valutazioni sviluppate nell'ambito dell'analisi AIR condotta dall'Autorità. Le diverse conclusioni raggiunte appaiono infatti riconducibili principalmente al diverso peso attribuito dagli *stakeholder* ai singoli obiettivi regolatori. In particolare, i soggetti che hanno valorizzato maggiormente gli incentivi all'efficienza e la semplicità amministrativa hanno individuato nel metodo del costo evitato la soluzione preferibile. Diversamente, coloro che hanno attribuito maggiore rilievo alla garanzia del recupero dei costi hanno espresso una preferenza per il metodo del *cost of service*. Tra questi ultimi rientrano anche operatori che, per ragioni sia esogene, connesse alle caratteristiche del territorio servito, sia endogene, legate al proprio livello di efficienza, incontrano maggiori difficoltà a risultare competitivi rispetto ai servizi di riscaldamento alternativi.
- 3.13. Oltre al contributo fornito dagli *stakeholder*, nella definizione dell'opzione preferita l'Autorità intende tenere conto anche delle simulazioni svolte per valutare l'impatto delle diverse metodologie tariffarie considerate. Tali simulazioni sono state effettuate coinvolgendo un campione di operatori rappresentativo di realtà tra loro

differentiate, che comprende sia *multiutility*, operanti prevalentemente in contesti urbani, sia operatori di scala più ridotta attivi in aree rurali.

- 3.14. L'esperienza maturata nell'ambito delle simulazioni ha evidenziato come gli oneri amministrativi e informativi associati all'applicazione di un metodo fondato sul *cost of service* siano significativamente superiori rispetto a quanto inizialmente ipotizzato.
- 3.15. Per gli esercenti di minori dimensioni, spesso privi di una precedente esperienza nella gestione di attività regolate, le principali criticità hanno riguardato la capacità di produrre, con il livello di dettaglio richiesto, le informazioni necessarie alla ricostruzione dei costi riconosciuti. In particolare, oltre alle difficoltà connesse alla corretta compilazione della modulistica, sono emerse, a seconda dei casi, criticità nella disponibilità della stratificazione del costo storico dei cespiti ovvero nella sua articolazione per tipologie di *asset*.
- 3.16. Per gli operatori di maggiori dimensioni, appartenenti a gruppi *multiutility* attivi in più settori, le criticità sono invece risultate connesse soprattutto alla verifica della congruità dei criteri utilizzati per attribuire al servizio di teleriscaldamento i costi relativi ad *asset*, risorse e funzioni condivise tra diverse attività, in presenza di strutture societarie articolate e di più società coinvolte nell'erogazione del servizio.
- 3.17. Alla luce di quanto emerso nell'ambito delle simulazioni, l'adozione di un metodo fondato sul *cost of service* presenterebbe significative criticità applicative. Le difficoltà riscontrate nella produzione, articolazione e verifica delle informazioni necessarie alla ricostruzione dei costi riconosciuti potrebbero infatti incidere sull'attendibilità della determinazione del vincolo ai ricavi, con il rischio di una non corretta quantificazione dei costi e, in particolare, di una sovrastima di quelli effettivamente riferibili all'erogazione del servizio.
- 3.18. Tenuto conto degli elementi emersi e delle valutazioni già sviluppate nell'ambito dell'analisi AIR, l'Autorità intende pertanto adottare il metodo del costo evitato. Come già illustrato nel precedente documento di consultazione, tale metodo presenta una maggiore efficacia rispetto al perseguimento di alcuni obiettivi regolatori, in particolare in termini di incentivazione dell'efficienza gestionale e di semplicità amministrativa. Sotto il primo profilo, consente agli esercenti di trattenere i benefici derivanti da incrementi di produttività rispetto al riferimento tariffario definito; sotto il secondo, evita la necessità di ricostruire, attribuire e validare puntualmente i costi riferibili a ciascun operatore.
- 3.19. Le criticità associate al metodo del costo evitato, anch'esse già evidenziate nel precedente documento di consultazione, possono essere contenute attraverso l'introduzione di specifici correttivi. In particolare, il rischio di un mancato trasferimento agli utenti dei benefici derivanti dall'utilizzo di fonti o impianti a basso costo può essere mitigato mediante la definizione di un valore fisso del prezzo del combustibile utilizzato per il calcolo del costo evitato. La necessità di

salvaguardare gli investimenti, limitatamente agli impianti già realizzati, come previsto dalla norma primaria, può essere garantita attraverso la possibilità di presentare istanza per l'adeguamento del vincolo ai ricavi, in caso in cui ci siano problemi per la copertura dei costi del servizio.

Spunti per la consultazione

S.1 *Si condivide l'adozione del costo evitato per la definizione del vincolo ai ricavi? Motivare la risposta.*

Clausola di salvaguardia

- 3.20. Nel metodo tariffario transitorio è stata prevista una clausola di salvaguardia che consente agli esercenti di adottare, in alternativa al costo evitato, un vincolo fondato sulle condizioni economiche di fornitura vigenti prima dell'entrata in vigore della regolazione tariffaria, ridotte del 10%. La clausola prevede inoltre l'applicazione dei correttivi introdotti dall'Autorità per contenere gli effetti di eventuali tensioni sui mercati dei combustibili, mediante un limite al valore degli indicatori collegati al prezzo del gas naturale o, nelle aree non metanizzate, del gasolio.
- 3.21. Tale meccanismo aveva natura transitoria ed era stato introdotto al fine di assicurare un'adeguata gradualità nel passaggio a un regime di tariffe regolate, in coerenza con i principi stabiliti dalla normativa. La clausola era inoltre finalizzata a contribuire alla salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario degli esercenti e degli investimenti già effettuati, consentendo una progressiva convergenza verso il nuovo assetto regolatorio.
- 3.22. Con il passaggio al metodo tariffario a regime, l'Autorità non intende confermare la clausola di salvaguardia prevista nel metodo tariffario transitorio. Tale clausola era infatti finalizzata ad accompagnare con gradualità l'introduzione della regolazione tariffaria, esigenza che, in questa fase, tenuto conto della progressiva proroga della durata del periodo transitorio, può ritenersi ormai adeguatamente soddisfatta.
- 3.23. La salvaguardia degli investimenti esistenti può invece essere assicurata mediante altri strumenti regolatori, quali il meccanismo di integrazione del vincolo ai ricavi, che consente di adeguare i ricavi riconosciuti in presenza di criticità per l'equilibrio economico-finanziario degli esercenti.

Spunti per la consultazione

S.2 *Si condivide la proposta di non confermare la clausola di salvaguardia nel metodo tariffario applicabile a regime? Motivare la risposta.*

Istanza di revisione del vincolo ai ricavi

- 3.24. Con la deliberazione 580/2025/R/tlr è stata introdotta la possibilità per gli esercenti di presentare un'istanza di revisione del vincolo di salvaguardia nei casi in cui la sua applicazione non consenta la copertura dei costi di erogazione del servizio. La possibilità di presentare l'istanza è limitata alle reti entrate in esercizio anteriormente all'introduzione della regolazione tariffaria, in coerenza con quanto previsto dalla normativa primaria, che richiede all'Autorità di salvaguardare gli investimenti già effettuati.
- 3.25. L'accesso al meccanismo è subordinato alla presentazione di un'apposita istanza all'Autorità, corredata dagli elementi necessari a dimostrare la sussistenza delle condizioni previste dalla regolazione. In particolare, l'esercente è tenuto a fornire evidenze documentali idonee a comprovare il carattere strutturale della criticità economica riscontrata e la conseguente mancata copertura dei costi di erogazione del servizio. L'istanza è soggetta a una specifica istruttoria da parte dell'Autorità, finalizzata alla verifica della sussistenza dei requisiti richiesti e dell'effettiva riconducibilità delle criticità riscontrate all'applicazione del meccanismo tariffario.
- 3.26. In caso di accoglimento dell'istanza, l'Autorità provvede ad adeguare il vincolo di salvaguardia attraverso la modifica del coefficiente di riduzione applicato alle condizioni economiche antecedenti all'introduzione della regolazione tariffaria. In particolare, il parametro α , ordinariamente fissato a 0,9, può essere incrementato fino a un valore massimo pari a 1. In tal modo, il vincolo di salvaguardia può essere progressivamente riallineato alle condizioni economiche applicate dall'esercente prima dell'avvio della regolazione tariffaria.
- 3.27. L'accoglimento dell'istanza pertanto non comporta il riconoscimento integrale dei costi sostenuti dall'esercente, né garantisce automaticamente la copertura dei medesimi. L'incremento del coefficiente α fino al valore massimo pari a 1 consente esclusivamente di neutralizzare gli effetti derivanti dall'applicazione del vincolo di salvaguardia, riportando l'operatore in una condizione sostanzialmente equivalente a quella esistente prima dell'introduzione della regolazione tariffaria dei prezzi. Eventuali criticità economiche riconducibili alle caratteristiche industriali della singola iniziativa o alle scelte di investimento dell'esercente continuano quindi a rimanere in capo al medesimo operatore.
- 3.28. L'istituto si configura pertanto come uno strumento eccezionale e selettivo, volto a rimuovere gli effetti che l'applicazione del regime tariffario potrebbe determinare sulla sostenibilità economico-finanziaria di specifiche reti esistenti, senza tuttavia introdurre forme di riconoscimento automatico dei costi o deroghe generalizzate ai principi alla base della regolazione tariffaria. In tale prospettiva, il meccanismo consente di contemperare l'esigenza di salvaguardare gli investimenti realizzati anteriormente all'avvio della regolazione con quella di mantenere gli incentivi all'efficienza, preservando al contempo la responsabilità degli esercenti rispetto alle proprie scelte industriali e gestionali.

- 3.29. Con il passaggio al metodo tariffario applicabile a regime, l'Autorità intende confermare la possibilità di presentare un'istanza di revisione del vincolo ai ricavi nei casi in cui l'applicazione del vincolo determini criticità strutturali nella copertura dei costi del servizio. La possibilità di accedere a tale strumento continuerebbe a essere riservata alle reti entrate in esercizio anteriormente all'introduzione della regolazione tariffaria, in coerenza con le disposizioni della normativa primaria.
- 3.30. L'Autorità, pur confermando i principi sottostanti al meccanismo di revisione del vincolo, intende tuttavia adattare le modalità applicative alla diversa articolazione del metodo tariffario a regime.
- 3.31. L'attuale disciplina assume a riferimento le condizioni contrattuali applicate prima dell'avvio della regolazione tariffaria, con l'effetto di ancorare il vincolo a un assetto economico definito in uno specifico riferimento temporale. Tale impostazione risulta coerente con la natura transitoria del metodo vigente, ma non appare idonea a un regime tariffario destinato ad applicarsi stabilmente nel tempo. Nel corso del periodo di regolazione possono infatti essere stipulati nuovi contratti o rendersi necessarie modifiche alle condizioni economiche applicate agli utenti esistenti. In tale contesto, il riferimento alle condizioni economiche vigenti prima dell'introduzione della regolazione tariffaria determinerebbe una sostanziale cristallizzazione degli assetti contrattuali, risultando incompatibile con un orizzonte di lungo periodo.
- 3.32. D'altro canto, l'accoglimento dell'istanza non può nemmeno tradursi in un adeguamento illimitato del vincolo ai ricavi volto ad assicurare la piena copertura dei costi sostenuti dall' esercente. Il servizio di teleriscaldamento opera, infatti, in un contesto caratterizzato dalla presenza di soluzioni alternative per la produzione di energia termica e continua pertanto a essere soggetto, almeno in parte, a dinamiche concorrenziali. Ne consegue che l'eventuale integrazione del vincolo ai ricavi deve comunque essere contenuta entro un livello coerente con il costo delle alternative disponibili per l'utente.
- 3.33. In tale prospettiva, il livello massimo dei prezzi applicabili deve essere valutato distinguendo tra la fase *ex ante*, precedente alla sottoscrizione del contratto di fornitura, e la fase *ex post*, successiva all'allacciamento alla rete.
- 3.34. Nella fase *ex ante*, in un mercato concorrenziale, il prezzo massimo applicabile è rappresentato dal costo evitato della soluzione alternativa più conveniente per l'utente. Tale riferimento costituisce, per l'appunto, il criterio adottato dall'Autorità per la regolazione tariffaria del servizio di teleriscaldamento.
- 3.35. Una volta realizzato l'allacciamento alla rete, tuttavia, la valutazione economica dell'utente risulta influenzata anche dai costi che dovrebbero essere sostenuti per il passaggio al sistema di riscaldamento alternativo più efficiente. Ne consegue che il livello massimo di prezzo economicamente sostenibile per un utente già allacciato

può risultare superiore al costo evitato e può essere individuato considerando, oltre a quest'ultimo, anche il valore attualizzato dei costi necessari per il passaggio alla tecnologia alternativa.

- 3.36. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità intende definire il valore massimo integrabile nell'ambito del procedimento di revisione del vincolo ai ricavi facendo riferimento a tale soglia economica. In questo modo, l'istituto continuerebbe a perseguire l'obiettivo di salvaguardare gli investimenti realizzati anteriormente all'introduzione della regolazione tariffaria, evitando al contempo che l'adeguamento del vincolo determini livelli di prezzo incompatibili con i vincoli concorrenziali cui il servizio di teleriscaldamento rimane soggetto.
- 3.37. Sulla base dei dati di costo disponibili, tale differenziale risulta compreso tra 10 euro/MWh e 15 euro/MWh, in funzione delle ipotesi assunte in merito ai costi di investimento per kW, alla vita utile della caldaia e al tasso di attualizzazione².
- 3.38. L'Autorità intende invece confermare i requisiti di accesso all'istituto e gli obblighi documentali previsti ai fini della presentazione dell'istanza. In particolare, l'esercente dovrà dimostrare la presenza di problemi strutturali nella copertura dei costi del servizio e fornire adeguata documentazione a supporto delle criticità rappresentate, al fine di consentire le necessarie verifiche da parte dell'Autorità.

Spunti per la consultazione

S.3 *Si condivide la proposta di integrare il vincolo ai ricavi in presenza di criticità per l'equilibrio economico finanziario dell'esercente? Motivare la risposta.*

4. Modalità di calcolo del costo evitato

Impianto di riferimento

- 4.1. Ai fini della determinazione del costo evitato, l'impianto di riferimento deve coincidere con la soluzione alternativa disponibile per l'utente finale che, a condizioni di costo efficienti, sia idonea a fornire un servizio sostanzialmente equivalente a quello del teleriscaldamento.
- 4.2. Nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr, l'Autorità aveva proposto di confermare, anche per il primo periodo regolatorio, le tecnologie di riferimento già adottate nell'ambito del metodo tariffario transitorio, individuate nella caldaia a

² Per il calcolo del differenziale sono stati considerati i costi di acquisto e installazione di caldaie a condensazione riportati nel prezzario regionale dei lavori pubblici 2026 di Regione Lombardia, una vita utile di 15 anni e un tasso di attualizzazione pari al 4%.

condensazione alimentata a gas nelle aree metanizzate e nella caldaia a gasolio nelle aree non metanizzate. Tale orientamento era motivato dalla considerazione che, nelle attuali condizioni di mercato, tali tecnologie continuano a rappresentare le principali alternative al teleriscaldamento.

- 4.3. L'Autorità aveva inoltre prospettato la possibilità di aggiornare il *benchmark* utilizzato ai fini del calcolo del costo evitato qualora l'evoluzione tecnologica e le condizioni di mercato rendessero disponibili soluzioni alternative maggiormente rappresentative. In tale prospettiva, eventuali revisioni del riferimento dovrebbero essere valutate periodicamente alla luce dell'evoluzione del mercato e delle tecnologie disponibili.
- 4.4. Nell'ambito della consultazione gli operatori del settore hanno sostanzialmente condiviso tale impostazione. Non sono invece pervenute specifiche osservazioni da parte delle associazioni dei consumatori su tale tematica.
- 4.5. Successivamente alla pubblicazione del documento per la consultazione 353/2025/R/tlr, è stata considerata, nell'ambito delle attività istruttorie, anche l'ipotesi di utilizzare le pompe di calore quale tecnologia di riferimento. Tale ipotesi è stata tuttavia scartata, in quanto, nelle attuali condizioni del patrimonio edilizio nazionale, tali impianti non costituiscono necessariamente un sostituto pienamente equivalente del teleriscaldamento. Il funzionamento efficiente delle pompe di calore richiede infatti, in molti casi, la presenza di impianti secondari compatibili con temperature di esercizio più contenute, quali pannelli radianti o altri sistemi di distribuzione del calore progettati per operare a bassa temperatura. In una parte significativa degli edifici esistenti tali condizioni non risultano attualmente soddisfatte.
- 4.6. Inoltre, anche qualora le pompe di calore fossero considerate tra le tecnologie alternative di riferimento, il confronto economico dovrebbe necessariamente tenere conto non solo dei costi di esercizio, ma anche dei costi di installazione della tecnologia alternativa. In tale prospettiva, il confronto corretto dovrebbe essere effettuato considerando il differenziale tra i costi di installazione della pompa di calore rispetto a quelli di realizzazione della sottostazione d'utenza. Poiché i primi risultano generalmente superiori a quelli associati alla sottostazione, la loro inclusione potrebbe determinare un valore del costo evitato superiore a quello ottenuto assumendo come riferimento una caldaia a gas. Per tali ragioni, allo stato attuale, non si ritiene che le pompe di calore rappresentino la migliore alternativa per la generalità degli utenti.
- 4.7. Alla luce di tali considerazioni, si intende confermare le tecnologie di riferimento adottate nel metodo tariffario transitorio.
- 4.8. Infine, con riferimento ad eventuali future revisioni della tecnologia di riferimento, si ritiene opportuno precisare che tali modifiche dovrebbero trovare applicazione esclusivamente alle reti realizzate successivamente all'entrata in vigore della

revisione. Un simile approccio consentirebbe di replicare più correttamente le dinamiche effettive del mercato, preservando al contempo la coerenza tra il *benchmark* adottato e le scelte di investimento effettuate dagli utenti e dagli operatori sulla base delle condizioni tecnologiche e di mercato disponibili o prevedibili al momento della realizzazione degli investimenti.

Spunti per la consultazione

S.4 *Si condividono gli impianti di riferimento considerati per il calcolo del costo evitato? Motivare la risposta.*

Parametri per il calcolo del costo evitato

- 4.9. Nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr, l'Autorità ha proposto di confermare i parametri utilizzati per il calcolo del costo evitato (quali, a titolo esemplificativo, il rendimento dell'impianto, i coefficienti di perequazione legati ai diversi regimi fiscali e tariffari, i costi di manutenzione evitati e gli ulteriori parametri tecnici necessari alla determinazione del costo della soluzione alternativa), non essendo emersi elementi tali da giustificare una revisione. La conferma di tali parametri è motivata dalla loro congruità sotto il profilo tecnico ed economico, in quanto consentono di rappresentare in modo adeguato i costi di una configurazione efficiente dell'impianto alternativo.
- 4.10. Nell'ambito della consultazione, gli operatori hanno sostanzialmente condiviso i parametri proposti dall'Autorità per il calcolo del costo evitato. Alcuni esercenti hanno tuttavia richiesto di includere nel calcolo anche i costi di ammortamento della caldaia individuale, ritenendo che tale componente debba concorrere alla determinazione del costo della soluzione alternativa al teleriscaldamento.
- 4.11. Tale richiesta non è condivisibile. Come già evidenziato nei precedenti documenti di consultazione, il confronto economico tra il servizio di teleriscaldamento e le soluzioni alternative deve essere effettuato considerando l'insieme dei corrispettivi sostenuti dall'utente nelle diverse configurazioni impiantistiche. In tale prospettiva, i costi di installazione e sostituzione della caldaia trovano il proprio corrispettivo nei costi di allacciamento alla rete di teleriscaldamento sostenuti dagli utenti del servizio. Poiché tali costi risultano sostanzialmente comparabili, l'inclusione dell'ammortamento della caldaia nel costo evitato comporterebbe un doppio riconoscimento dei costi di allacciamento alla rete di teleriscaldamento.
- 4.12. Si evidenzia, inoltre, che la scelta di non includere nel costo evitato i costi di ammortamento della caldaia è stata oggetto di specifiche contestazioni in sede giurisdizionale. Il giudice amministrativo ha tuttavia ritenuto corretti i presupposti metodologici dell'impostazione adottata dall'Autorità, confermando la ragionevolezza di un criterio basato sulla comparazione dell'insieme dei costi sostenuti nelle diverse configurazioni impiantistiche.

- 4.13. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità intende pertanto confermare l'impostazione già prospettata nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr, mantenendo invariati i parametri utilizzati per il calcolo del costo evitato della tecnologia di riferimento.

Spunti per la consultazione

S.5 *Si condivide la proposta di confermare i parametri per il calcolo del costo evitato? Motivare la risposta.*

Componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali

- 4.14. Con la deliberazione 597/2024/R/tlr, l'Autorità ha introdotto una componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali nell'ambito del metodo tariffario transitorio. Tale misura è finalizzata a superare uno dei possibili limiti del metodo del costo evitato, che, nella sua formulazione originaria, non sempre risulta idoneo a valorizzare i benefici ambientali dei sistemi di teleriscaldamento caratterizzati da ridotte emissioni climalteranti. L'introduzione della componente si inseriva inoltre in un contesto caratterizzato da un quadro ancora incompleto degli strumenti di politica energetica e climatica applicabili al settore, risultando funzionale ad accompagnare in via transitoria il percorso di decarbonizzazione, nelle more del completamento degli strumenti di incentivazione previsti a livello nazionale.
- 4.15. Il meccanismo prevede il riconoscimento di una maggiorazione del costo evitato correlata al differenziale emissivo tra il sistema di teleriscaldamento e la tecnologia alternativa di riferimento. In particolare, la componente è determinata valorizzando il risparmio di emissioni di anidride carbonica rispetto alla soluzione alternativa mediante un prezzo convenzionale della CO₂ ed è soggetta a un limite massimo, al fine di assicurare un'equilibrata ripartizione dei benefici tra utenti e operatori del settore.
- 4.16. Sebbene la componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali abbia consentito, nel periodo transitorio, di attenuare uno dei limiti del metodo del costo evitato, tale impostazione presenta alcuni elementi di criticità che ne rendono complessa l'applicazione in via strutturale. In primo luogo, la promozione delle fonti rinnovabili e delle tecnologie a basse emissioni costituisce una finalità propria delle politiche energetiche e climatiche definite a livello europeo e nazionale e dovrebbe pertanto essere perseguita mediante meccanismi di incentivazione dedicati, evitando sovrapposizioni tra strumenti di politica energetica e regolazione tariffaria del servizio. Inoltre, una componente che incrementa il valore del costo evitato comporta, per sua natura, il riconoscimento di livelli tariffari superiori a quelli associati alla migliore alternativa disponibile sul mercato. Tale approccio può trovare giustificazione in una fase transitoria, ma risulta difficilmente sostenibile in una prospettiva di lungo periodo, in quanto rischia di ridurre la competitività del

teleriscaldamento rispetto alle soluzioni alternative e di accrescere gli incentivi economici all'abbandono del servizio da parte degli utenti.

- 4.17. Occorre inoltre considerare che l'avvio del sistema ETS 2 è destinato a determinare una progressiva internalizzazione dei costi ambientali associati alle tecnologie fossili utilizzate per il riscaldamento. In tale contesto, il costo delle emissioni viene incorporato direttamente nei costi sostenuti dalla tecnologia alternativa assunta a riferimento per il calcolo del costo evitato. Ne consegue che l'aumento del costo delle soluzioni fossili si riflette automaticamente nel valore del costo evitato, determinando un beneficio economico per i sistemi di teleriscaldamento caratterizzati da minori emissioni rispetto alla tecnologia di riferimento. In tale prospettiva, l'applicazione di un'ulteriore componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali rischierebbe di riconoscere nuovamente un beneficio già incorporato, almeno in parte, nel costo evitato, per effetto dell'internalizzazione del costo delle emissioni prevista dalla normativa europea.
- 4.18. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità intende confermare la natura transitoria della componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali, prevedendone l'applicazione solo fino all'avvio del sistema ETS 2.

Spunti per la consultazione

S.6 *Si condivide la proposta di non confermare a regime l'applicazione di una componente per la valorizzazione delle esternalità ambientali? Motivare la risposta.*

Trattamento degli impianti non alimentati a combustibili fossili

- 4.19. Il ricorso al metodo del costo evitato può determinare disallineamenti tra costi e ricavi del servizio nelle fasi caratterizzate da tensioni sui prezzi dei combustibili nei mercati internazionali. Tale criticità assume rilievo nel caso in cui l'energia termica sia prodotta, in tutto o in parte, mediante impianti non alimentati da combustibili fossili. In tali circostanze, infatti, l'incremento del prezzo del combustibile assunto a riferimento per la determinazione del costo evitato si traduce in un aumento dei prezzi, senza che a tale incremento corrisponda necessariamente un analogo aumento dei costi sostenuti per la produzione dell'energia termica.
- 4.20. Il potenziale disallineamento tra costi e ricavi costituisce una criticità particolarmente rilevante nella definizione della regolazione tariffaria del teleriscaldamento. Tale profilo, insieme ai limiti alla concorrenza che caratterizzano il settore, rientra infatti tra gli elementi che hanno portato il legislatore a intervenire sui prezzi del servizio.
- 4.21. Già nel periodo transitorio sono stati pertanto introdotti appositi correttivi al metodo del costo evitato, al fine di superare tale criticità. In particolare, l'Autorità ha previsto l'applicazione di un limite massimo al prezzo del combustibile considerato

ai fini della determinazione del costo evitato, limitatamente alla quota di energia termica prodotta mediante impianti non alimentati da combustibili fossili.

- 4.22. Nel documento di consultazione 353/2025/R/tlr, l'Autorità ha prospettato un rafforzamento del correttivo previsto nel periodo transitorio, prevedendo, per la quota di energia termica prodotta mediante impianti non alimentati da combustibili fossili, l'utilizzo di un prezzo convenzionale del combustibile in luogo del *cap*. Tale soluzione consente di rendere strutturale la misura, superando un'impostazione legata al verificarsi di specifiche condizioni di mercato.
- 4.23. Nell'ambito della consultazione, gli operatori non hanno condiviso tale impostazione, ritenendo preferibile mantenere un legame con il prezzo del combustibile assunto a riferimento per il calcolo del costo evitato. In alternativa alla proposta dell'Autorità, alcuni operatori hanno suggerito l'introduzione di meccanismi di condivisione dei benefici, secondo logiche di *sharing*, da applicare al di sopra di un determinato valore del prezzo del combustibile. Secondo tale impostazione, una quota del beneficio derivante dall'aumento del prezzo del combustibile sarebbe trasferita agli utenti, mentre la parte residua resterebbe in capo al gestore.
- 4.24. L'Autorità intende tuttavia confermare l'approccio prospettato nel documento di consultazione, in quanto il ricorso a un prezzo convenzionale consente non solo di assicurare coerenza tra costi e ricavi, evitando il conseguimento di profitti eccessivi, ma anche di garantire agli utenti finali una maggiore stabilità dei prezzi. Tale ulteriore beneficio non potrebbe essere conseguito mediante un meccanismo di *sharing*, che manterrebbe comunque il prezzo del servizio esposto alle variazioni del prezzo del combustibile assunto a riferimento per il calcolo del costo evitato.
- 4.25. Ai fini dell'applicazione del prezzo convenzionale, l'Autorità intende adottare un approccio differenziato tra reti di nuova realizzazione e reti esistenti. Tale differenziazione tiene conto, da un lato, della necessità di definire un criterio coerente con le decisioni di investimento future e, dall'altro, dell'esigenza di individuare, per le infrastrutture già in esercizio, un riferimento oggettivo e applicabile senza ricostruzioni retrospettive eccessivamente complesse.
- 4.26. Per le reti di nuova realizzazione, il prezzo convenzionale del gas dovrebbe essere definito e fissato sulla base delle aspettative di lungo termine relative all'evoluzione del prezzo del combustibile. Tale criterio consente di riflettere il costo evitato atteso, depurando il riferimento tariffario dagli effetti di breve periodo connessi a tensioni contingenti dei mercati.
- 4.27. Per le reti esistenti, invece, l'applicazione del medesimo criterio non risulterebbe pienamente praticabile. Sarebbe infatti necessario ricostruire quali fossero, al momento della realizzazione della rete o degli impianti, le aspettative di lungo termine sull'evoluzione del prezzo del combustibile. Tale ricostruzione

presenterebbe rilevanti margini di incertezza e potrebbe condurre a esiti non sufficientemente oggettivi e verificabili.

- 4.28. Per tale ragione, con riferimento alle reti esistenti, l'Autorità ritiene preferibile adottare un criterio convenzionale fondato su una *proxy* di lungo periodo, individuata nel prezzo medio del gas registrato dall'introduzione della componente CMEM (ultimi 13 anni). Tale valore consente di approssimare un riferimento strutturale del prezzo del combustibile, evitando al tempo stesso di assumere come base del costo evitato valori influenzati da fasi eccezionali o contingenti dei mercati.
- 4.29. Sulla base dei dati disponibili, la media storica della componente rappresentativa della componente energia del gas naturale risulta pari a circa 32 euro/MWh. Tale valore risente tuttavia degli eventi eccezionali che hanno interessato i mercati energetici negli ultimi anni, con particolare riferimento alla crisi energetica conseguente al conflitto russo-ucraino. Al netto di tali effetti, il valore si attesterebbe intorno a 20,5 euro/MWh.
- 4.30. Per le reti di nuova realizzazione, il riferimento prospettico, come precedentemente evidenziato, non può invece essere determinato sulla base di valori certi, ma deve fondarsi su previsioni di lungo termine. A tal fine, la determinazione del prezzo di riferimento potrà basarsi sulle indicazioni desumibili dai mercati a termine e dai documenti di programmazione disponibili.
- 4.31. Considerato l'orizzonte temporale di applicazione, il valore convenzionale del prezzo del gas dovrebbe essere periodicamente aggiornato al fine di preservarne il valore reale nel tempo, mediante un adeguamento correlato all'andamento dell'inflazione.
- 4.32. Un ulteriore elemento applicativo, con riferimento agli impianti di nuova realizzazione, è rappresentato dall'individuazione del momento in cui fissare il prezzo convenzionale di riferimento. In linea teorica, tale momento dovrebbe coincidere con l'assunzione della decisione finale di investimento (*Final Investment Decision* – FID). Tuttavia, poiché la data della FID non è sempre individuabile in modo univoco, si potrebbe prevedere la presentazione di un'apposita istanza, corredata dalla documentazione necessaria a consentirne la verifica. In alternativa, per ragioni di semplicità applicativa, si potrebbe assumere come riferimento la data di entrata in esercizio dell'impianto, pur nella consapevolezza che essa è successiva rispetto alla FID.
- 4.33. Nel precedente documento di consultazione l'Autorità aveva inoltre prospettato la possibilità di prevedere specifiche deroghe all'applicazione del prezzo convenzionale per alcune tipologie di impianti non alimentati da combustibili fossili. In particolare, tale ipotesi riguardava, da un lato, gli impianti alimentati da fonti rinnovabili innovative che, pur non presentando costi di produzione direttamente influenzati dall'andamento del prezzo dei combustibili, possono essere caratterizzati da costi strutturalmente superiori a quelli delle tecnologie

convenzionali; dall'altro, gli impianti che, pur non utilizzando combustibili fossili, risultano indirettamente esposti all'andamento del prezzo dei medesimi.

- 4.34. Alla luce degli approfondimenti svolti, l'Autorità ritiene di non prevedere deroghe per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili innovative. Gli eventuali maggiori costi di tali tecnologie rispetto alle fonti tradizionali devono infatti trovare copertura attraverso specifici strumenti di incentivazione esterni alla tariffa del servizio, e non mediante un incremento della valorizzazione riconosciuta nell'ambito del metodo del costo evitato. Una diversa soluzione finirebbe per attribuire a tali impianti una remunerazione dipendente dalla volatilità dei prezzi dei combustibili, introducendo un elemento aleatorio e non correlato ai costi effettivi di produzione, con il rischio di determinare livelli di redditività non giustificati. Verrebbe inoltre meno uno dei principali benefici attesi dalle fonti rinnovabili, rappresentato dalla maggiore stabilità dei costi e, conseguentemente, dei prezzi applicati agli utenti finali.
- 4.35. Diversa è la valutazione per gli impianti che presentano una forma di esposizione indiretta all'andamento dei prezzi dei combustibili fossili. È il caso, in particolare, delle pompe di calore, i cui costi di esercizio dipendono dal prezzo dell'energia elettrica, a sua volta influenzato, nel sistema elettrico nazionale, dall'andamento del prezzo del gas. Per tali impianti, l'Autorità intende valutare l'introduzione di indici specifici, idonei a riflettere l'effettiva incidenza del costo dell'energia elettrica sulla produzione di energia termica. Tale incidenza deve tenere conto del COP³ dell'impianto, dal momento che le pompe di calore producono più energia termica di quanta energia elettrica consumino. Di conseguenza, un aumento del prezzo dell'elettricità si trasferisce sul costo dell'energia termica prodotta solo in misura parziale.

Spunti per la consultazione

S.7 *Si condividono le modalità di trattamento degli impianti non alimentati da combustibili fossili? Motivare la risposta.*

Modalità di integrazione dell'ETS2

- 4.36. Nell'ambito della consultazione, alcuni operatori hanno evidenziato l'opportunità di prevedere una revisione del metodo tariffario in occasione dell'avvio del sistema ETS2, al fine di tener conto degli effetti che tale sistema potrà determinare sui prezzi dei combustibili assunti a riferimento per il calcolo del costo evitato.

³ Il COP (Coefficient of Performance), o coefficiente di prestazione, indica l'efficienza istantanea di una pompa di calore in modalità riscaldamento. Per esempio, un COP pari a 4 significa che, consumando 1 kWh di energia elettrica, la pompa di calore fornisce circa 4 kWh di calore all'ambiente. L'energia restante viene prelevata gratuitamente dall'aria esterna, dal terreno o dall'acqua.

- 4.37. L'Autorità ritiene tuttavia preferibile definire fin d'ora i principi per l'integrazione dell'ETS2 nel metodo tariffario. Tale impostazione consente di fornire maggiore certezza in merito ai criteri di determinazione del costo evitato, rinviando alla fase di avvio del nuovo sistema solo eventuali adeguamenti di carattere operativo che si rendessero necessari.
- 4.38. In linea generale, l'Autorità ritiene opportuno che i costi connessi all'ETS2 siano considerati nel calcolo del costo evitato. L'integrazione di tali costi consente infatti di riflettere correttamente il costo della soluzione alternativa presa a riferimento e, al contempo, di fornire agli esercenti segnali economici coerenti con l'obiettivo di promuovere interventi di decarbonizzazione delle reti.
- 4.39. Sotto il profilo applicativo, l'integrazione dell'ETS2 dovrebbe avvenire automaticamente, in quanto i relativi costi dovrebbero essere intercettati dalle condizioni economiche di fornitura previste per gli utenti vulnerabili, assunte a riferimento nell'ambito del metodo del costo evitato. Qualora tali condizioni non includessero, in tutto o in parte, gli oneri connessi all'ETS2, l'Autorità provvederà ad adeguare il testo del metodo tariffario, al fine di assicurarne la corretta considerazione nel calcolo del costo evitato.
- 4.40. Fermo restando il principio generale di inclusione dei costi connessi all'ETS2 nel calcolo del costo evitato, l'avvio del nuovo sistema potrebbe determinare criticità per gli impianti non soggetti ad ETS. L'incremento del costo evitato si tradurrebbe in un aumento del livello tariffario, senza che a tale aumento corrisponda un incremento dei costi sostenuti per la produzione dell'energia termica.
- 4.41. Per tali impianti, il pieno riconoscimento delle quotazioni ETS2 nel costo evitato potrebbe quindi determinare livelli di redditività non giustificati dai costi effettivamente sostenuti, con il rischio di generare profitti eccessivi. Tale rischio assume particolare rilievo per le tecnologie mature caratterizzate da bassi costi di produzione dell'energia termica.
- 4.42. Al fine di superare tale criticità, l'Autorità intende valutare l'utilizzo di un prezzo convenzionale della CO₂ per gli impianti che non sono soggetti a vincoli ETS. Tale soluzione, coerente con l'approccio previsto per il prezzo del combustibile, consentirebbe di evitare che l'avvio dell'ETS2 si traduca in incrementi tariffari non correlati ai costi effettivi di produzione.

Spunti per la consultazione

S.8 *Si condividono le modalità di integrazione dell'ETS 2 nel calcolo del costo evitato? Motivare la risposta.*

5. Profili applicativi del metodo tariffario

Periodo di applicazione

- 5.1. Nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr, l'Autorità ha proposto di adottare un periodo di regolazione della durata di quattro anni, in analogia con quanto previsto negli altri settori regolati. Tale orientamento è motivato dall'esigenza di assicurare agli operatori un adeguato livello di stabilità e prevedibilità del quadro regolatorio, anche alla luce degli investimenti richiesti per lo sviluppo e la decarbonizzazione dei sistemi di teleriscaldamento.
- 5.2. Nell'ambito della consultazione, la proposta di adottare un periodo regolatorio quadriennale ha raccolto un generale consenso. Alcuni operatori hanno tuttavia evidenziato l'opportunità di prevedere una verifica intermedia del metodo, richiamando i possibili mutamenti del quadro normativo e regolatorio, con particolare riferimento all'avvio del sistema ETS2 e ai potenziali effetti che tale meccanismo potrebbe determinare sulle condizioni economiche dei servizi di climatizzazione concorrenti al teleriscaldamento.
- 5.3. L'Autorità ritiene tuttavia opportuno confermare l'impostazione già prospettata nel documento per la consultazione. L'eventuale introduzione di disposizioni normative suscettibili di produrre effetti significativi sul settore potrà infatti essere gestita mediante specifici interventi regolatori, ove necessari, senza che ciò renda necessario prevedere *ex ante* una revisione intermedia del metodo.
- 5.4. Con specifico riferimento all'ETS2, si osserva inoltre che il metodo del costo evitato risulta già strutturalmente idoneo a recepire gli effetti derivanti dall'introduzione di costi ambientali associati alle tecnologie alternative al teleriscaldamento. L'eventuale incremento dei costi emissivi sostenuti dai sistemi concorrenti verrebbe infatti riflesso nel calcolo del costo evitato e, conseguentemente, nel livello del *benchmark* utilizzato ai fini della determinazione del vincolo ai ricavi.
- 5.5. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si ritiene opportuno confermare un periodo di regolazione della durata di quattro anni, in quanto idoneo a garantire un adeguato equilibrio tra esigenze di stabilità regolatoria, prevedibilità degli assetti tariffari e capacità di adattamento all'evoluzione del contesto normativo e di mercato.
- 5.6. L'unico elemento di attenzione riguarda la proposta di applicare un valore convenzionale del prezzo delle quote ETS2 (cfr. paragrafi da 4.35 a 4.41) agli impianti non soggetti ad ETS. La definizione sin d'ora di tale valore contribuirebbe ad assicurare maggiore certezza e prevedibilità alle decisioni di investimento relative alla realizzazione di nuovi impianti. Tuttavia, l'incertezza che ancora caratterizza la data di effettivo avvio del sistema ETS2 e il futuro livello del prezzo delle quote di emissione potrebbe rendere preferibile rinviarne la determinazione all'entrata in operatività del sistema.

Spunti per la consultazione

*S.9 Si condivide un periodo di applicazione del metodo della durata di 4 anni?
Motivare la risposta.*

Regime di esclusione

- 5.7. Nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr, l'Autorità ha proposto di confermare il regime di esclusione già previsto nell'ambito del metodo tariffario transitorio, prevedendo l'applicazione della regolazione tariffaria esclusivamente agli esercenti con potenza pari o superiore a 30 MW. Tale orientamento era motivato dall'esigenza di evitare che gli oneri amministrativi derivanti dall'applicazione del metodo tariffario risultassero sproporzionati per gli operatori di minori dimensioni.
- 5.8. Nell'ambito della consultazione, numerosi operatori hanno condiviso l'opportunità di prevedere un regime differenziato per gli esercenti di minori dimensioni. Alcuni esercenti hanno tuttavia proposto di incrementare la soglia di esclusione, suggerendo in particolare di elevarla a 50 MW. Sono inoltre pervenute osservazioni volte a introdurre criteri alternativi per l'individuazione degli operatori ammessi al regime di esclusione, facendo riferimento, ad esempio, al numero di utenti serviti o ad altri indicatori dimensionali.
- 5.9. Con riferimento a tali osservazioni, si evidenzia preliminarmente che la presente consultazione non riguarda le modalità di definizione delle soglie dimensionali degli esercenti. Tali aspetti sono stati infatti disciplinati del Testo unico sulla Classificazione dimensionale degli esercenti il servizio di teleriscaldamento (TUD) e non costituiscono oggetto del presente procedimento. La consultazione concerne esclusivamente l'individuazione della soglia da utilizzare ai fini dell'esclusione dall'ambito di applicazione della regolazione tariffaria. Per tale ragione, non si ritiene opportuno approfondire, in questa sede, proposte relative all'utilizzo di parametri dimensionali differenti da quelli già individuati dalla regolazione vigente.
- 5.10. Per quanto concerne il livello della soglia di esclusione, si evidenzia che la proposta originariamente formulata dall'Autorità era stata sviluppata anche alla luce della possibilità di adottare una metodologia tariffaria di tipo *cost of service*. Tale approccio richiede infatti la raccolta, l'elaborazione e la validazione di dati contabili e patrimoniali, determinando un onere amministrativo significativo soprattutto per gli operatori di minori dimensioni. In tale contesto, l'introduzione di un ampio regime di esclusione risultava funzionale a garantire un adeguato equilibrio tra esigenze di tutela degli utenti e sostenibilità degli adempimenti richiesti agli esercenti.
- 5.11. Come precedentemente evidenziato, l'Autorità intende tuttavia adottare un metodo tariffario basato sul costo evitato. Tale metodologia si caratterizza per un livello di complessità amministrativa significativamente inferiore rispetto a quello associato

ad approcci di tipo *cost of service*, in quanto il vincolo ai ricavi è determinato prevalentemente sulla base di formule parametriche e non richiede la predisposizione e la validazione di un articolato set di dati contabili. Ne consegue una significativa riduzione degli oneri amministrativi connessi all'applicazione della regolazione tariffaria.

- 5.12. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità intende pertanto limitare l'esclusione dall'applicazione della regolazione tariffaria ai soli micro esercenti e di applicare il metodo tariffario agli operatori classificati come esercenti di media e grande dimensione ai sensi della regolazione vigente (operatori con potenza contrattuale uguale o superiore a 6 MW).
- 5.13. Oltre alle osservazioni relative alla soglia dimensionale di esclusione, nell'ambito della consultazione è stata altresì proposta l'introduzione di un'esenzione specifica per le società cooperative. A supporto di tale richiesta è stato evidenziato come tali società tendano, in genere, a redistribuire gli utili conseguiti ai soci attraverso meccanismi di ritorno ovvero mediante la riduzione dei prezzi applicati agli utenti.
- 5.14. L'Autorità non ritiene opportuno accogliere tale proposta. La definizione dell'ambito di applicazione della regolazione tariffaria deve infatti basarsi esclusivamente su valutazioni relative alla dimensione degli esercenti e alla sostenibilità degli adempimenti derivanti dall'applicazione del metodo tariffario. Non appare invece opportuno differenziare il livello di tutela riconosciuto agli utenti sulla base della forma giuridica dell'esercente.
- 5.15. Si osserva inoltre che le società cooperative possono fornire il servizio anche a utenti non soci, che non partecipano ai meccanismi di redistribuzione degli utili tipici del modello cooperativo. La natura cooperativa dell'esercente non costituisce pertanto un elemento idoneo a giustificare l'esclusione dall'ambito di applicazione della regolazione tariffaria.
- 5.16. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità ritiene opportuno confermare un approccio fondato su criteri dimensionali oggettivi, indipendentemente dalla forma giuridica adottata dall'esercente.
- 5.17. Per quanto riguarda il trattamento degli operatori esclusi dall'applicazione del metodo tariffario, l'Autorità intende confermare quanto già proposto nel precedente documento di consultazione. In particolare, sarà previsto il monitoraggio dei prezzi applicati, con la possibilità di introdurre misure prescrittive in caso di anomalie.

Spunti per la consultazione

S.10 Si condivide l'applicazione di un regime speciale per gli esercenti di minori dimensioni? Motivare la risposta.

Perimetro di applicazione del vincolo ai ricavi

- 5.18. Nel caso di esercenti che gestiscono più reti di teleriscaldamento, occorre individuare il perimetro rispetto al quale applicare il vincolo ai ricavi. Se il vincolo è determinato separatamente per ciascuna rete, i ricavi riconosciuti possono riflettere in modo più puntuale le condizioni tecniche ed economiche dei singoli sistemi, con una minore rischio di sussidi incrociati tra utenti serviti da reti diverse. La determinazione a livello di esercente offre invece una maggiore flessibilità commerciale nell'articolazione delle condizioni economiche applicate alle diverse reti e può rendere più graduale la transizione verso il nuovo regime di regolazione tariffaria.
- 5.19. Il tema assume particolare rilievo nell'ambito di metodologie tariffarie di tipo *cost of service*, nelle quali le differenze di costo tra le singole reti possono risultare rilevanti. Come illustrato nella sezione relativa alla scelta del metodo tariffario, l'Autorità intende tuttavia orientarsi verso l'adozione di un metodo basato sul costo evitato. In tale contesto, gli effetti connessi alla scelta del perimetro di applicazione del vincolo risultano più contenuti, poiché i ricavi riconosciuti sono determinati sulla base di criteri parametrici comuni alle diverse reti.
- 5.20. Nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr, l'Autorità ha espresso una preferenza per la determinazione del vincolo a livello di esercente, ritenendo che tale opzione fosse maggiormente coerente con le esigenze del settore nella fase di prima applicazione della regolazione tariffaria.
- 5.21. Nell'ambito della consultazione, gli operatori hanno sostanzialmente condiviso l'orientamento prospettato dall'Autorità. Alcuni esercenti hanno inoltre proposto di introdurre ulteriori margini di flessibilità, lasciando agli esercenti la possibilità di individuare autonomamente il perimetro di applicazione del vincolo ai ricavi.
- 5.22. Con riferimento a quest'ultima osservazione, relativa alla possibilità di lasciare agli esercenti la scelta del perimetro di applicazione del vincolo, si evidenzia che l'applicazione del vincolo ai ricavi a livello di esercente consente già agli operatori di modulare le condizioni economiche applicate alle diverse reti gestite. Una volta rispettato il vincolo complessivo definito dall'Autorità, l'esercente può infatti articolare diversamente le tariffe tra le singole reti, senza necessità di prevedere ulteriori margini di flessibilità.
- 5.23. Alla luce delle osservazioni ricevute, l'Autorità intende confermare l'orientamento di applicare il vincolo ai ricavi a livello di esercente, circoscrivendone tuttavia l'ambito alle reti già in esercizio alla data di entrata in vigore del metodo tariffario.
- 5.24. Per tali reti, infatti, la flessibilità commerciale associata alla determinazione del vincolo a livello di esercente assume particolare rilievo, in quanto consente di tenere conto di assetti commerciali e modalità gestionali consolidati nel tempo e di favorire una transizione più graduale verso il nuovo regime di regolazione tariffaria.

- 5.25. Per le reti di nuova realizzazione, invece, non emergono analoghe esigenze di gradualità. In questi casi, l'applicazione del vincolo ai ricavi a livello di singola rete consente di limitare il rischio di sussidi incrociati che potrebbero rendere sostenibili anche singoli investimenti inefficienti (con costi superiori a quelli evitati) e di assicurare una maggiore coerenza tra i ricavi riconosciuti e le caratteristiche dello specifico sistema di teleriscaldamento.
- 5.26. Sulla base di tali considerazioni, si propone pertanto di applicare il vincolo ai ricavi a livello di esercente per le reti già esistenti alla data di entrata in vigore del metodo tariffario di regime e a livello di singola rete per le reti realizzate successivamente.

Spunti per la consultazione

S.11 Si condivide l'orientamento di applicare un perimetro flessibile del vincolo ai ricavi? Motivare la risposta.

Trattamento degli operatori non verticalmente integrati

- 5.27. Il servizio di teleriscaldamento è generalmente erogato da operatori verticalmente integrati o appartenenti a gruppi societari che presidiano le diverse fasi della filiera. In alcune configurazioni, tuttavia, l'esercente acquista l'energia termica da soggetti terzi esterni al proprio gruppo societario. In tali casi, l'applicazione del vincolo tariffario può determinare disallineamenti tra i costi sostenuti per l'approvvigionamento del calore e i ricavi riconosciuti.
- 5.28. La criticità può risultare particolarmente rilevante quando il prezzo di acquisto dell'energia termica è determinato secondo logiche di costo opportunità e una parte dell'energia acquistata è prodotta da impianti non alimentati da combustibili fossili. In queste situazioni, il calcolo del costo evitato risente dell'applicazione del *cap* al costo del combustibile previsto dal metodo tariffario, con il rischio che i ricavi riconosciuti non siano sufficienti a coprire i costi di approvvigionamento.
- 5.29. Nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr, l'Autorità aveva evidenziato l'opportunità di svolgere ulteriori approfondimenti su tali fattispecie. Tali approfondimenti hanno condotto, in sede di proroga del metodo tariffario transitorio, all'introduzione di un meccanismo basato sulla presentazione di specifiche istanze da parte degli esercenti, finalizzate alla modifica del vincolo ai ricavi, al fine di assicurare la sostenibilità economica del servizio.
- 5.30. L'Autorità ritiene opportuno confermare tale impostazione anche nell'ambito del metodo tariffario a regime. Gli esercenti potranno pertanto presentare una specifica istanza qualora il disallineamento tra i costi di approvvigionamento del calore e i ricavi riconosciuti possa determinare criticità per la sostenibilità economica del servizio. L'accesso al meccanismo sarà consentito solo nel caso in cui il contratto di acquisto dell'energia termica sia stato sottoscritto prima dell'entrata in vigore

della regolazione tariffaria e le relative condizioni economiche continuino a produrre effetti nel periodo di applicazione del metodo.

- 5.31. La misura è finalizzata esclusivamente alla gestione di situazioni originate da rapporti contrattuali definiti in un contesto antecedente all'introduzione della regolazione tariffaria e mantiene pertanto carattere transitorio. Alla scadenza dei contratti interessati, gli esercenti saranno tenuti ad applicare le condizioni ordinarie previste dal metodo tariffario, senza possibilità di accedere al meccanismo derogatorio.
- 5.32. In caso di accoglimento dell'istanza, l'Autorità potrà disporre un adeguamento del vincolo ai ricavi limitatamente agli effetti determinati dall'applicazione del *cap* al costo del combustibile nel calcolo del costo evitato, ferma restando l'applicazione degli altri criteri previsti dal metodo tariffario.

Spunti per la consultazione

S.12 Si condividono le modalità di trattamento degli operatori non verticalmente integrati? Motivare la risposta.

Modalità di convergenza al vincolo ai ricavi

- 5.33. Nell'ambito del metodo tariffario transitorio, l'Autorità ha previsto l'applicazione delle condizioni economiche vigenti prima dell'introduzione della regolazione tariffaria, nel caso in cui fossero più favorevoli per gli utenti del servizio. Tale previsione, di carattere asimmetrico, era volta ad assicurare un'adeguata gradualità nel passaggio a un regime di tariffe amministrate, evitando che l'avvio della regolazione producesse discontinuità significative nei prezzi applicati agli utenti.
- 5.34. Successivamente, in sede di proroga del metodo tariffario transitorio, l'Autorità ha introdotto una prima misura di graduale convergenza verso il livello dei ricavi riconosciuti dalla regolazione. In particolare, per gli esercenti che gestiscono reti di teleriscaldamento qualificate come efficienti ai sensi della disciplina europea e nazionale in materia di efficienza energetica, è stata prevista la possibilità di incrementare progressivamente le componenti tariffarie entro limiti prestabiliti. Tale intervento è stato motivato dall'esigenza di sostenere gli investimenti necessari al processo di transizione energetica e di favorire il progressivo allineamento dei ricavi effettivamente conseguiti ai livelli riconosciuti dalla regolazione.
- 5.35. Con il passaggio al metodo tariffario a regime, l'Autorità intende rendere strutturale tale meccanismo, prevedendo un percorso di convergenza graduale al vincolo ai ricavi, da completare entro il termine del periodo di regolazione.
- 5.36. A tal fine, si propone di determinare, all'inizio del periodo regolatorio, un differenziale convenzionale tra i ricavi effettivamente conseguiti dall'esercente e i ricavi riconosciuti dalla regolazione. Tale differenziale sarebbe determinato con

riferimento all'ultimo anno disponibile (2025), utilizzando i ricavi effettivamente conseguiti e i volumi di energia termica erogati nel medesimo anno.

- 5.37. L'utilizzo di una base storica certa e consolidata consentirebbe infatti di definire un obiettivo di convergenza stabile per l'intera durata del periodo regolatorio. Il vincolo ai ricavi e i ricavi effettivamente conseguibili dagli esercenti risultano infatti soggetti a variazioni connesse all'evoluzione delle variabili rilevanti ai fini della loro determinazione, tra cui, in particolare, l'andamento del prezzo del combustibile considerato nel calcolo del costo evitato e le variazioni dei quantitativi di energia termica venduti agli utenti.
- 5.38. Sulla base del differenziale convenzionale così determinato, ciascun esercente individuerrebbe un coefficiente annuale di convergenza, volto a consentirne il progressivo assorbimento entro il termine del periodo di regolazione.
- 5.39. L'applicazione del coefficiente di convergenza non potrà in alcun caso comportare il superamento del vincolo ai ricavi applicabile nell'anno considerato, che costituirà comunque il limite massimo dei ricavi conseguibili dall'esercente.

Spunti per la consultazione

S.13 Si condividono le modalità di convergenza al vincolo ai ricavi? Motivare la risposta.

Gestione degli scostamenti tra il vincolo ai ricavi e i ricavi effettivamente conseguiti

- 5.40. In tutti i servizi regolati possono verificarsi scostamenti tra il vincolo ai ricavi e i ricavi effettivamente conseguiti dagli esercenti, a causa dell'incertezza legata all'andamento dei *driver* tariffari utilizzati per la determinazione dei corrispettivi. Nel caso del servizio di teleriscaldamento tale fenomeno assume particolare rilevanza poiché il vincolo ai ricavi, determinato sulla base del metodo del costo evitato, dipende anche dall'andamento di variabili esogene, tra cui il prezzo del combustibile della tecnologia di riferimento. La volatilità di tali parametri, unitamente all'incertezza relativa ai quantitativi di energia termica effettivamente erogati agli utenti, può determinare differenze significative tra il vincolo ai ricavi risultante a consuntivo e i ricavi effettivamente conseguiti. Risulta pertanto necessario definire specifiche modalità per la gestione di tali scostamenti, al fine di garantire il corretto funzionamento del metodo tariffario e il rispetto del vincolo ai ricavi definito dall'Autorità.
- 5.41. Nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr l'Autorità aveva prospettato l'introduzione di un meccanismo di compensazione degli scostamenti basato sull'adeguamento del vincolo ai ricavi relativo all'anno t rispetto agli scostamenti registrati nell'anno $t-2$, così da consentire l'utilizzo di dati certi e consolidati. Successivamente, nel documento per la consultazione 487/2025/R/tlr, tale

impostazione è stata ulteriormente sviluppata e coordinata con le modalità applicative del metodo tariffario transitorio, prevedendo che la compensazione riguardasse esclusivamente le eccedenze dei ricavi rispetto al vincolo applicabile e che tali importi fossero rivalutati per tener conto dell'inflazione. Gli orientamenti così definiti sono stati successivamente recepiti nell'ambito della deliberazione 580/2025/R/tlr, che ne ha disciplinato in modo puntuale le modalità applicative.

5.42. L'Autorità ritiene opportuno confermare anche nell'ambito del metodo tariffario a regime il meccanismo di gestione degli scostamenti introdotto con la deliberazione 580/2025/R/tlr.

5.43. Ai fini dell'applicazione del meccanismo, l'eccedenza registrata nell'anno $t-2$ è determinata secondo la seguente formula:

$$E_t = \max(0; R_{t-2} - V_{t-2}) \cdot \prod_{a=t-1}^t (1 + I_a)$$

dove:

- R_{t-2} sono i ricavi conseguiti nell'anno $t-2$;
- V_{t-2} è il vincolo ai ricavi applicato nell'anno $t-2$;
- I_a è il tasso medio, per l'anno a , di variazione percentuale della media calcolata sui dodici mesi precedenti dell'indice mensile ISTAT per le Famiglie di Operai e Impiegati (FOI), al netto dei tabacchi.

5.44. L'eccedenza così determinata viene portata in detrazione dal vincolo ai ricavi applicabile nell'anno di riferimento.

Spunti per la consultazione

S.14 Si condividono le modalità di gestione degli scostamenti tra costo riconosciuto e ricavi effettivamente conseguiti? Motivare la risposta.

6. Corrispettivi per l'erogazione del servizio

Struttura dei corrispettivi

6.1. Nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr, l'Autorità aveva proposto di circoscrivere il proprio intervento alla definizione del vincolo ai ricavi, lasciando agli esercenti la facoltà di articolare i corrispettivi applicati agli utenti finali. In tale prospettiva, era stata ipotizzata l'applicazione di un coefficiente di riproporzionamento dei corrispettivi, finalizzato ad assicurare il rispetto del vincolo.

- 6.2. Tale impostazione rispondeva all'esigenza di preservare adeguati margini di flessibilità commerciale per gli operatori, in un settore caratterizzato da una significativa eterogeneità sotto il profilo tecnologico, impiantistico e contrattuale. La scelta di non intervenire direttamente sulla struttura dei corrispettivi era inoltre volta a favorire una transizione graduale verso il nuovo quadro regolatorio, evitando modifiche immediate agli assetti tariffari e contrattuali in essere.
- 6.3. Le osservazioni pervenute hanno evidenziato una sostanziale condivisione dell'orientamento posto in consultazione. Gli operatori hanno richiamato, in particolare, l'esigenza di tenere conto della pluralità degli assetti gestionali presenti nel settore e dell'opportunità di preservare, per quanto possibile, le condizioni economiche e contrattuali già definite nei rapporti con gli utenti finali.
- 6.4. Sul tema non sono emerse osservazioni significative da parte delle associazioni dei consumatori, che si sono prevalentemente concentrate su altri aspetti del metodo tariffario.
- 6.5. Alla luce delle osservazioni ricevute e delle valutazioni svolte, l'Autorità ritiene opportuno confermare l'orientamento già posto in consultazione nel documento 353/2025/R/tlr, non ravvisando l'esigenza di introdurre una regolazione specifica della struttura dei corrispettivi. Si propone pertanto di lasciare agli esercenti la facoltà di definire la struttura delle condizioni economiche applicate agli utenti finali, nel rispetto del vincolo ai ricavi e delle ulteriori disposizioni previste dal metodo tariffario.

Spunti per la consultazione

S.15 Si condividono la proposta di mantenere la struttura dei corrispettivi prevista nei contratti di fornitura del servizio? Motivare la risposta.

Aggiornamento infrannuale del coefficiente di adeguamento dei corrispettivi

- 6.6. Nel documento per la consultazione 353/2025/R/tlr, l'Autorità aveva già evidenziato l'esigenza di prevedere meccanismi di aggiornamento infrannuale del coefficiente di adeguamento dei corrispettivi (coefficiente correttivo σ), al fine di assicurare la coerenza tra i ricavi conseguiti dagli esercenti e il vincolo ai ricavi definito dalla regolazione.
- 6.7. L'aggiornamento infrannuale si rende necessario perché sia il vincolo ai ricavi che i ricavi effettivamente conseguiti dagli esercenti possono variare nel corso dell'anno, in funzione, tra l'altro, dell'andamento dei prezzi dei combustibili e dei volumi di energia termica erogati agli utenti. In tale contesto, la determinazione del coefficiente σ su base annuale non risulterebbe idonea ad assicurare l'allineamento tra i ricavi effettivi e il vincolo ai ricavi applicabile.

- 6.8. Le proposte relative alle verifiche infrannuali sono state successivamente sviluppate nell'ambito del documento per la consultazione 487/2025/R/tlr, che ne ha definito le modalità applicative. Gli orientamenti posti in consultazione sono stati quindi recepiti nella deliberazione 580/2025/R/tlr, che ha confermato sia il carattere obbligatorio delle verifiche sia le relative tempistiche.
- 6.9. Con riferimento a tali disposizioni, alcuni operatori e le relative associazioni di categoria hanno evidenziato criticità connesse alla frequenza delle verifiche, ritenendo che le tempistiche previste possano comportare oneri amministrativi e organizzativi significativi. È stato pertanto richiesto di limitare il numero delle verifiche da effettuare nel corso dell'anno.
- 6.10. L'Autorità ritiene tuttavia che le verifiche infrannuali costituiscano un elemento essenziale per il corretto funzionamento del metodo tariffario. La disponibilità di verifiche periodiche e il conseguente aggiornamento del coefficiente σ consentono, infatti, di responsabilizzare gli esercenti e di ridurre in tal modo il rischio di scostamenti significativi tra i ricavi effettivamente conseguiti e quelli riconosciuti dalla regolazione.
- 6.11. Alla luce delle considerazioni sopra richiamate, si propone di confermare, anche nell'ambito del metodo tariffario a regime, le modalità di verifica infrannuale introdotte dalla deliberazione 580/2025/R/tlr. In particolare, l'esercente sarebbe tenuto a effettuare una verifica del rispetto del vincolo ai ricavi in occasione di ciascun aggiornamento dei prezzi e, comunque, con frequenza almeno trimestrale.
- 6.12. Nell'ambito di ciascuna verifica, l'esercente sarebbe tenuto a registrare almeno i seguenti dati e informazioni:
- a) il valore dei ricavi ottenuti dall'applicazione dei corrispettivi per la fornitura del servizio di teleriscaldamento;
 - b) i fattori di ponderazione utilizzati ai fini del calcolo del costo evitato;
 - c) il valore del costo evitato e dei relativi parametri utilizzati per il calcolo;
 - d) i quantitativi di energia termica erogata agli utenti;
 - e) il valore del vincolo ai ricavi applicabile.
- 6.13. I dati e le informazioni registrati nell'ambito delle verifiche infrannuali sarebbero conservati dall'esercente per un periodo non inferiore a dieci anni e resi disponibili all'Autorità in caso di richiesta.

Spunti per la consultazione

*S.16 Si condividono le modalità di aggiornamento del coefficiente sigma?
Motivare la risposta.*

7. Monitoraggio dei costi

- 7.1. Il metodo tariffario basato sul costo evitato, a differenza degli approcci regolatori di tipo *cost of service*, non richiede l'analisi sistematica dei dati contabili degli esercenti. Il livello dei ricavi ammessi è infatti definito sulla base di parametri esterni all'operatore, riconducibili al costo dei servizi alternativi di riscaldamento.
- 7.2. Ciò nondimeno, l'Autorità ritiene che la disponibilità di informazioni sui costi sostenuti dagli esercenti costituisca un utile elemento conoscitivo per lo svolgimento dell'attività regolatoria. Tali informazioni potrebbero, in particolare, essere impiegate a supporto delle istruttorie relative alle istanze di integrazione dei vincoli ai ricavi, anche al fine di valutare la congruità dei costi rappresentati dagli esercenti. La raccolta di dati omogenei consentirebbe inoltre di verificare nel tempo l'adeguatezza del metodo del costo evitato rispetto alle condizioni economiche di erogazione del servizio, anche in vista di eventuali successivi aggiornamenti dell'impianto regolatorio.
- 7.3. A tal fine, si propone di introdurre specifici obblighi informativi in capo agli esercenti, aventi ad oggetto la trasmissione annuale di dati economici, patrimoniali e tecnico-dimensionali relativi all'attività di teleriscaldamento. Gli obblighi riguarderebbero, in primo luogo, le principali voci di conto economico e la consistenza e l'evoluzione delle immobilizzazioni impiegate nello svolgimento dell'attività. Oltre ai dati di costo, gli esercenti sarebbero tenuti ad inviare i principali *driver* tecnico-dimensionali del servizio, al fine di consentire lo svolgimento di analisi comparative. Le informazioni raccolte sarebbero utilizzate esclusivamente per finalità di monitoraggio, analisi e supporto alle attività istruttorie dell'Autorità.
- 7.4. Ai fini della raccolta, gestione ed elaborazione delle informazioni, l'Autorità intende avvalersi del supporto del Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A., nell'ambito dei protocolli di collaborazione già in essere. Il coinvolgimento del GSE consentirebbe di valorizzare competenze e strumenti già disponibili presso tale soggetto, anche per l'elaborazione di *benchmark* a supporto delle valutazioni dell'Autorità.

Spunti per la consultazione

S.17 Si condividono le proposte dell'Autorità in materia di monitoraggio dei costi? Motivare la risposta.