



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

SEGNALAZIONE

Ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

in relazione all'art. 10, commi 16 e 17 dello Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, riguardante la regolamentazione del servizio di teleriscaldamento / teleraffrescamento

Inviata al

Presidente del Consiglio dei Ministri  
Ministro dello Sviluppo Economico  
Presidente della Commissione X (Industria, Commercio, Turismo)  
del Senato della Repubblica  
Presidente della X Commissione (Attività Produttive, commercio, turismo)  
della Camera dei Deputati

Rif. n. S1992



Autorità garante della concorrenza e del mercato  
ANSIM

Prot. **0025880** del: **09/05/2014 15:28**

Documento: Principale Registro: Partenza

*00198 Roma*

*Piazza G. Verdi, 6/a - Tel. 06858211*

Sen. Massimo Mucchetti  
Presidente della X Commissione  
Industria, Commercio e Turismo del  
Senato della Repubblica  
Palazzo Madama  
00186 Roma

Nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende formulare, sulla base dei risultati dell'Indagine Conoscitiva sul Teleriscaldamento chiusa lo scorso 5 marzo 2014, alcuni rilievi riguardo alle possibili distorsioni della concorrenza derivanti dalla regolamentazione del servizio di teleriscaldamento/teleraffrescamento (nel prosieguo, per brevità, "teleriscaldamento") affidata all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas ed il Settore Idrico (di seguito, AEEGSI) dai commi 16 e 17 dell'art. 10 dello Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica (nel prosieguo, Schema).

L'Indagine Conoscitiva ha mostrato come, nonostante la presenza a livello locale di un assetto monopolistico verticalmente integrato nella produzione, distribuzione e vendita del calore attraverso la rete di teleriscaldamento, il processo concorrenziale non sia affatto assente dal settore. E' risultata infatti di particolare efficacia la concorrenza tra sistemi di riscaldamento per aggiudicarsi i clienti, nell'ambito della quale il gestore della rete di teleriscaldamento può utilizzare sia la leva del prezzo dell'allacciamento, sia la leva del prezzo del calore. In altre parole, il teleriscaldamento deve essere competitivo con i sistemi di riscaldamento localmente dominanti o comunque più diffusi, tenuto conto delle differenti spese di gestione e manutenzione dei vari sistemi.

In questo contesto, l'Indagine Conoscitiva condotta dall'Autorità non ha, altresì, messo in evidenza fallimenti del mercato di ampiezza tale da richiedere una regolamentazione più severa o più ampia di quella già esistente a livello locale. All'esito della stessa l'Autorità ha pertanto auspicato che un eventuale intervento normativo in materia di teleriscaldamento consistesse nella approvazione di una legge quadro settoriale contenente una disciplina pro-concorrenziale del settore piuttosto che in una generalizzata sottoposizione del settore alla regolazione.

Nella loro attuale formulazione, i commi 16 e 17 dell'art. 10 (*Promozione dell'efficienza per il riscaldamento e il raffreddamento*) dello Schema affidano all'AEEGSI il compito di dettare una regolamentazione specifica per il teleriscaldamento.

Le previsioni contenute nella lettera *a*) del comma 16 (definizione di standard di qualità e sicurezza da parte dell'AEEGSI) attuano quanto auspicato dall'Autorità nell'Indagine Conoscitiva riguardo alla definizione di standard di continuità, qualità e sicurezza del servizio di TLR.

Un primo profilo critico è contenuto alla lettera *b*), del comma 16, dello Schema, che dà all'AEEGSI il compito di stabilire *“i criteri per la determinazione delle tariffe di allacciamento delle utenze alla rete del teleriscaldamento e le modalità per l'esercizio del diritto di discollegamento”*. Dall'Indagine Conoscitiva è emerso che le tariffe di allacciamento costituiscono una leva concorrenziale nella competizione tra sistemi di riscaldamento e che per i distacchi, nella maggior parte dei casi, non sono previste penalità. Al fine di conservare tale prerogativa delle tariffe di allacciamento, l'Autorità ritiene necessario che la norma chiarisca che nella definizione dei “criteri” per la loro determinazione l'AEEGSI deve limitarsi ad indicare dei criteri generali, ad esempio al fine di evitare l'inclusione in tali tariffe di oneri impropri, senza giungere alla identificazione precisa delle componenti o comunque alla adozione di previsioni che si trasformino di fatto nella definizione delle tariffe stesse.

La lettera *c*), del comma 16, dello Schema affida invece all'AEEGSI la definizione delle *“modalità con cui sono resi pubblici da parte dei gestori delle reti i prezzi per la fornitura del calore, l'allacciamento e la disconnessione, le attrezzature accessorie, ai fini delle analisi costi-benefici sulla diffusione del teleriscaldamento”*. L'Autorità apprezza la previsione di una maggiore trasparenza *ex-ante* sulle condizioni contrattuali relative al servizio di teleriscaldamento, in quanto ciò favorisce una maggiore

consapevolezza nelle scelte dei consumatori e, in definitiva, lo sviluppo della concorrenza tra sistemi di riscaldamento. Proprio per questo motivo, tuttavia, appare riduttivo che la norma preveda che il fine di tale trasparenza sia soltanto la analisi costi-benefici, soprattutto se tale analisi, come risulta dall'art. 10, comma 6, lettera *d*), è limitata alle reti di nuova costruzione. La norma dovrebbe invece esplicitamente prevedere che lo scopo della trasparenza sia anche quello di permettere ai singoli clienti, potenziali o attuali, di prendere nel modo più informato possibile le proprie decisioni di allacciamento o disconnessione. Conseguentemente, il contenuto e il formato di tali informazioni dovrebbero essere facilmente comprensibili ai consumatori, mettendoli in grado di esprimere il costo del servizio di teleriscaldamento in €/kWh e di confrontarlo con il costo del sistema di riscaldamento alternativo più diffuso localmente. Tali obblighi di trasparenza dovrebbero inoltre essere esplicitamente estesi anche alle reti esistenti.

La lettera *d*), del comma 16, dispone poi che l'AEEGSI "*individua condizioni di riferimento per l'accesso dei terzi alla rete, al fine di favorire l'integrazione di nuove unità di generazione del calore e il recupero del calore utile disponibile in ambito locale*". Tale norma presuppone che l'accesso di terzi per fornire in concorrenza calore al gestore della rete o addirittura agli utenti finali (sul modello di quanto avviene per gas ed elettricità) sia una attività effettivamente praticabile. L'Indagine Conoscitiva ha mostrato che, allo stato, la vendita di calore in concorrenza agli utenti finali di una stessa rete di teleriscaldamento non è stata sperimentata in nessun Paese. Ci sono invece diversi esempi (ma non ancora in Italia) di cessione di calore all'ingrosso al gestore del sistema di teleriscaldamento, per la quale tuttavia non sembra indispensabile una regolamentazione delle condizioni di accesso alla rete. La previsione contenuta nel citato passaggio dello Schema rischia dunque di tradursi in un inutile aggravio per le imprese che vogliono offrire il proprio calore ai gestori delle reti di teleriscaldamento, e al momento potrebbe essere sufficiente ribadire il principio generale secondo cui l'accesso alla rete deve eventualmente avvenire a condizioni eque e non discriminatorie. Lo Schema prevede peraltro (art. 10, comma 1) che il GSE presenti entro il 31 ottobre 2015 al MISE un rapporto relativo, tra l'altro, al potenziale nazionale di applicazione del teleriscaldamento. Laddove dal rapporto del GSE le potenzialità per lo sviluppo di mercati all'ingrosso e al dettaglio del calore dovessero risultare sufficientemente elevate, il legislatore potrebbe riconsiderare l'opportunità di regolare l'accesso alle reti e i rapporti tra il gestore della rete e gli operatori attivi in

concorrenza nella vendita di calore. Nel frattempo, al fine di favorire comunque lo sviluppo dei mercati all'ingrosso locali del calore, sarebbe opportuno integrare il comma 6, dell'art. 10 prevedendo che, in caso di ampliamento sostanziale delle reti esistenti o della capacità di generazione installata, l'analisi costi-benefici individui le possibilità di utilizzo del calore di scarto prodotto da impianti attualmente esistenti e che sia data priorità all'uso di tale calore, laddove economicamente giustificato.

Infine, l'Autorità richiama l'attenzione sul contenuto della lettera e), del comma 16, dello Schema, la quale dispone che *“nei soli casi di nuove reti di teleriscaldamento ubicate in aree urbane non metanizzate, nonché qualora sussista l'obbligo, imposto dai comuni, di allacciamento alla rete di teleriscaldamento, stabilisce le tariffe di cessione del calore”*. Tale previsione assoggetta alla regolamentazione di prezzo dell'AEEGSI due tipologie di reti di teleriscaldamento: (i) quelle site in aree in cui sussista l'obbligo di allacciamento imposto dai Comuni e (ii) tutte le reti ubicate nelle “aree urbane” appartenenti a comuni non metanizzati.

L'Autorità ritiene particolarmente critico, dal punto di vista concorrenziale, l'assoggettamento alla regolamentazione di prezzo delle reti ubicate nelle “aree urbane” appartenenti a comuni non metanizzati. Infatti, atteso che il teleriscaldamento è economicamente conveniente solo in determinate zone climatiche, tale definizione di fatto individua le reti ubicate nelle aree montane non metanizzate, nelle quali tuttavia, secondo quanto emerge dall'Indagine Conoscitiva, la concorrenza tra sistemi di riscaldamento è stata finora comunque in grado di limitare l'esercizio del potere di mercato da parte dei gestori delle reti di TLR. In queste condizioni, la regolamentazione di prezzo non consente di ottenere benefici concreti per i consumatori e potrebbe invece frenare gli investimenti in nuove reti e quindi la concorrenza tra sistemi di riscaldamento. L'Autorità ritiene pertanto che la norma che assoggetta queste aree a regolamentazione dovrebbe essere eliminata. Casi residui di fissazione di prezzi eccessivamente gravosi potranno essere comunque perseguiti dall'Autorità quali ipotesi di violazione dell'art. 3, lettera a), della legge n. 287/90.

Al contrario, l'Autorità concorda con la previsione di una regolamentazione di prezzo per le aree di cui al punto (i), nelle quali i consumatori non hanno alternative all'allacciamento alla rete di TLR e dunque il gestore monopolista può esercitare pienamente il suo potere di mercato.

Sulla base dei rilievi sopra esposti, l'Autorità auspica una revisione nel senso indicato dei commi 16 e 17, dell'art. 10, dello Schema di decreto di legislativo di recepimento della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, al fine di non ostacolare la concorrenza tra sistemi di riscaldamento e lo sviluppo di questo settore.

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*

