

Orientamenti per la definizione del metodo tariffario per il servizio di teleriscaldamento

Osservazioni FIPER

Milano, li 30 settembre 2025

1. PREMESSA

La proposta di regime tariffario si delinea in un contesto di forte incertezza e instabilità del quadro normativo. Nonostante i target vincolanti definiti a livello europeo di incremento di impiego delle fonti rinnovabili- FER nei sistemi di teleriscaldamento, con l'obiettivo di raggiungimento del 100% FER al 2050, a livello italiano perdura un "vuoto" legislativo che non favorisce e attrae gli investimenti nel settore per agire questa transizione. A macchia di leopardo, le Regioni e le province autonome rappresentano l'unico contesto legislativo che permette di promuovere i sistemi di teleriscaldamento FER attraverso misure specifiche afferenti alle linee del programma FEARS (Vedasi ad ex. recenti bandi Regione Lombardia, Piemonte, Provincia autonoma Bolzano). La possibilità paventata nel documento di una possibile riduzione dei target, contribuisce a favorire un ulteriore elemento di incertezza, che si aggiunge all'attesa della definizione del nuovo sistema ETS 2, della pubblicazione del DM sull'obbligo di incremento dell'energia rinnovabile termica- OIERT nelle forniture di energia che avrebbe dovuto decorrere dal 1° gennaio 2024 e del conto termico 3.0.

Riteniamo utile evidenziare che il mandato conferito ad ARERA è la promozione dei sistemi di teleriscaldamento efficienti, pertanto risulta prioritario e imprescindibile per la definizione del sistema tariffario che il quadro legislativo del settore sia definito e dia indicazioni di medio-lungo periodo agli operatori e possibili investitori. Ne consegue che il documento, pur presentando maggiori elementi di dettaglio rispetto alla precedente consultazione, necessita di approfondimenti su alcuni elementi utili per poter effettuare una valutazione completa e approfondita del metodo tariffario.

2. Quesiti ARERA

S.1 Si ritiene che ci siano ulteriori elementi rilevanti per la definizione del metodo tariffario?

Come accennato nella premessa la definizione del metodo tariffario non può prescindere dalla definizione di un quadro di riferimento legislativo che recepisca le indicazioni europee.

In particolare, l'entrata in vigore del sistema ETS 2 previsto dal Il capo IV bis della direttiva 2003/87/CE che introduce il Sistema per lo scambio di quote di emissioni per i settori degli edifici e

del trasporto stradale e ulteriori settori¹ e l'effetto che questa misura provocherà sugli utenti finali del settore gas. L'Italia è in ritardo nei tempi di decorrenza previsti dal 1° gennaio 2025.

In secondo luogo, considerando la progressiva attenzione dell'Unione Europea a promuovere l'utilizzo di fonti rinnovabili nel settore del teleriscaldamento, non si può ignorare l'impatto che il D.M. OIERT avrà sul settore: la sua mancata adozione provoca, ad oggi, una considerevole incertezza rispetto alle effettive implicazioni e conseguenze dell'obbligo di integrazione delle fonti rinnovabili. In mancanza di indicazioni precise sulle modalità applicative, gli operatori non sono infatti in grado di valutare l'entità degli investimenti necessari e pianificare in modo adeguato gli interventi o i costi ad esso associati (ad esempio, in materia di contributo compensativo).

A livello microeconomico, si sottolinea l'importanza di definire "gli impianti a minor costo" a seconda della FER impiegata o del mix delle FER impiegate. Infatti, nel caso delle biomasse legnose vergini, e residui provenienti dalla gestione forestale, dal presidio del territorio, e dalle lavorazioni, il prezzo di acquisto della materia prima è proprio di un mercato locale; pertanto accade spesso che il prezzo della biomassa possa essere differente a seconda della località in cui hanno sede gli impianti. Si tenga conto anche dell'importanza del costo della logistica e della prossima certificazione di sostenibilità prevista dalla RED 2 (impianti > di 20 MW) e della prossima RED 3 (impianti >7,5 MW di potenza).

Pertanto, in considerazione delle differenze relative alla struttura dei costi di approvvigionamento di altre fonti rinnovabili che, una volta portati a termine i costi *up-front* negli impianti (termovalorizzazione, solare termico, geotermia) si configurano effettivamente come "a basso costo di erogazione", e costanti nel valore quantitativo dello stesso, si ritiene di definire la biomassa una fonte a valore di mercato, meritevole di un trattamento diversificato rispetto alle fonti a basso costo.

Importante, inoltre, distinguere le realtà dei sistemi di teleriscaldamento urbano dalle realtà montane e delle aree interne. Ci sembra che il quadro di riferimento richiamato da ARERA per la densità degli utenti sia parziale e scollegato dal contesto territoriale. Si evidenzia che la presenza di sistemi di teleriscaldamento a biomassa in aree montane rappresenta un forte elemento di presidio e gestione del territorio nonché elemento di sviluppo locale. Realtà piccole e medie in termini di calore erogato ma che rivestono una funzione fondamentale in termini di economia locale e autonomia energetica dalle fonti fossili; si ricorda che la provincia autonoma di Bolzano riveste il primato a livello europeo per la concentrazione di impianti di teleriscaldamento a biomassa legnosa vergine in aree montane. Queste reti sono caratterizzate da significative variazioni altimetriche, che devono, a nostro avviso, essere considerate nella configurazione e analisi dei costi. Inoltre, l'utente tipico a cui sembra riferirsi ARERA per il servizio di teleriscaldamento sia il condominio; tuttavia, tale caratteristica non trova riscontro nelle aree montane. Per tale ragione chiediamo che per le zone montane, caratterizzate da situazioni geografiche e urbanistiche "specifiche", rispetto alla definizione di utente tipico del teleriscaldamento venga considerata una valorizzazione della densità differente e adeguata alla propria realtà territoriale.

¹ industrie energetiche, manifatturiere e delle costruzioni non già ricomprese nell'ambito di applicazione dell'attuale EU ETS

Le buone pratiche messe in atto dagli operatori del teleriscaldamento a biomassa legnosa nei territori montani hanno permesso ai Comuni e alle Comunità montane di poter gestire e contenere gli effetti causati dal bostrico sul patrimonio boschivo e sulla tenuta dei versanti montani. I gestori del teleriscaldamento hanno ricoperto un ruolo importante per ripristinare gli equilibri della natura attraverso i prelievi degli alberi danneggiati.

Questa funzione di presidio del territorio, necessita di un'adeguata valorizzazione tariffaria, che consenta non solo ai clienti di ottenere un prezzo giusto, ma anche agli operatori di continuare ad avere la possibilità di innovarsi ed essere parte attiva del contesto sociale economico del proprio territorio.

S.2. Si condivide un periodo di applicazione del metodo della durata di 4 anni?

Alla luce delle premesse e considerando l'approssimarsi sempre più imminente del prossimo periodo regolatorio, si ritiene molto critica la possibilità di rispettare le tempistiche identificate dall'Autorità nel documento. Pur apprezzando i tentativi del Regolatore di predisporre degli strumenti che permettano di adeguare la disciplina prevista al variare delle condizioni di contesto (es. applicazione graduale del nuovo regime e meccanismi di indicizzazione dei parametri rilevanti per la definizione del vincolo ai ricavi), si ritiene che, in questa fase di mutamenti nella struttura normativa, tecnica e commerciale del servizio, tali correttivi non sarebbero tuttavia sufficienti per fronteggiare in modo adeguato i possibili impatti derivanti dall'evoluzione del framework normativo, di cui ad oggi non sono note le modalità operative, economiche e temporali.

In questo contesto in evoluzione, si condivide l'idea di un orizzonte temporale di 4 anni a condizione che venga già definita una verifica intermedia (dopo 2 anni) sull'operatività del nuovo regime, in modo tale che il regolatore possa intervenire in maniera puntuale per adeguare la metodologia stabilita ad un eventuale nuovo contesto.

S.3 Si condivide l'applicazione di un regime speciale per gli esercenti di minori dimensioni?

Si condivide visto l'eterogeneità dei sistemi TLR i minori dimensioni a fonti rinnovabili. Si rinnova la necessità di innalzare la soglia di esenzione a 50 MW e di valutare la possibilità di esclusione per rete anziché per operatore. Si rinnova la richiesta di escludere le cooperative per le motivazioni ribadite nel DCO 214/2024/R/tlr. Risulta fondamentale prevedere un regime speciale per i piccoli impianti, che spesso sono il fulcro della filiera corta della biomassa e della gestione attiva del bosco. La filiera corta e la gestione attiva del bosco sono elementi distintivi delle realtà montane, che giustificano un regime speciale e semplificato.

Una valutazione per rete, infatti, permetterebbe di non penalizzare gli esercenti montani e delle aree interne, che, spesso – in luce della formula di calcolo della potenza convenzionale, che non tiene conto delle temperature più rigide che sperimentano questi territori rispetto ad altre realtà - raggiungono potenze convenzionali non trascurabili seppur a fronte di un numero di clienti serviti molto limitato.

S.4 Si condivide l'orientamento di applicare un perimetro flessibile del vincolo ai ricavi?

Si condivide la proposta di un ambito tariffario più esteso che preveda il calcolo del vincolo ai ricavi calcolato in aggregato sulle reti gestite dall'operatore e non per ogni singola rete come già segnalato nelle osservazioni al DCO 214/2024/R/TLR.

Infatti, tra le reti di un medesimo esercente sussistono specificità locali che comportano costi di servizio differenti tra cui:

- Gestione impianto in funzione delle apparecchiature e potenze
- Distanza per l'approvvigionamento della biomassa legnosa in filiera corta
- Densità dell'utenza servita

Le reti di teleriscaldamento per loro natura vengono realizzate "su misura" delle esigenze del territorio cui è destinato il servizio, con caratteristiche molto diversificate sotto i profili dell'utenza presente, e delle tecnologie di produzione. La predisposizione di un vincolo per esercente garantisce un'adeguata flessibilità al metodo, e potenzialmente, tutela l'equilibrio economico-finanziario di tutte le esperienze di teleriscaldamento. In aggiunta, si ritiene che la suddetta impostazione debba essere adottata in via definitiva e non solamente "nel breve termine" come suggerito dall'Autorità (par. 3.16).

S.5 Si condividono le modalità di trattamento degli operatori non verticalmente integrati?

Si condivide a condizione che non impatti anche sui produttori di calore terzi rispetto alla filiera del teleriscaldamento, ponendo loro in capo oneri amministrativi e di comunicazione ulteriori.

S.6 Si condividono le modalità di gestione degli scostamenti tra costo riconosciuto e i ricavi effettivamente conseguiti?

Si condivide la modalità di gestione degli scostamenti.

S.7 Quale metodo tariffario si ritiene preferibile tra quelli proposti?

Si condivide l'opzione "costo evitato A0" riferito al gasolio per le aree non metanizzate e al gas per le aree metanizzate. L'opzione "costo evitato" in considerazione delle tempistiche ristrette, sarebbe certamente la soluzione di più facile e di efficiente applicazione, in quanto si porrebbe in continuità con il metodo attualmente utilizzato.

Per poter svolgere un'analisi puntuale tra i diversi metodi tariffari ipotizzati nel documento da parte degli operatori, è necessario poter disporre di tutti gli elementi applicativi (algoritmi) per la simulazione dei vari scenari. Si auspica che nel corso del prossimo focus group vengano forniti gli approfondimenti necessari a tal fine.

S.8 Nel caso dell'adozione di un approccio di tipo cost of service, si condivide l'ipotesi di continuare a fare riferimento al costo evitato per la valutazione dei costi di erogazione del servizio?

È un'opzione possibile – ferma restando la necessità, prima di esprimersi in maniera solida sul punto, di valutare nella sua totalità un'eventuale proposta, soprattutto a livello numerico - a condizione che si possa calcolare il costo evitato tenendo conto dei seguenti elementi:

1. eliminazione del CAP alle fonti rinnovabili al metano che richiedono costi maggiori (vedasi biomasse legnose);
2. rendimenti medi annui degli impianti;
3. eliminazione della pompa di calore in aree montane dove la carenza di ore di sole non consente l'installazione di fotovoltaico nel periodo invernale;

Inoltre, vista l'intenzione di mantenere il costo evitato come elemento costante del metodo tariffario, si coglie l'occasione per esprimere nuovamente la preferenza per l'adozione di tale metodo a fondamento del calcolo per la determinazione del vincolo ai ricavi.

S.9 Quale opzione si ritiene preferibile per la valorizzazione dell'energia termica prodotta da impianti di cogenerazione?

Si ritiene preferibile per la valorizzazione dell'energia termica prodotta da impianti di cogenerazione tener conto di due gradi di libertà del *power bonus*.

S.10 Quale opzione si ritiene preferibile per il trattamento dei recuperi di calore di scarto?

Al momento nessun operatore aderente alla Federazione si approvvigiona di calore di scarto.

S.11 Si condividono le ipotesi per il calcolo del costo evitato di cui all'opzione C.3?

Si condividono le condizioni per il calcolo del costo evitato, così come avvenuto per il metodo transitorio è fondamentale differenziare le aree metanizzate e non.

S.12 Si condivide l'orientamento di mantenere la struttura dei corrispettivi prevista nei contratti di fornitura del servizio?

Si condivide l'orientamento di mantenere la struttura dei corrispettivi prevista nei contratti di fornire del servizio e di provvedere ad un aggiornamento annuale del coefficiente correttivo.

S.13 Quale meccanismo risulta più efficace per assicurare un'adeguata responsabilizzazione del coefficiente di correzione?

Il meccanismo più adeguato alle esigenze degli operatori del teleriscaldamento a biomassa si basa sul definire in modo dettagliato il coefficiente di correzione utilizzato.

S.14 Si condivide le proposte dell’Autorità in materia di validazione dei dati?

Si condivide la proposta avanzata dall’Autorità di affidare al GSE l’attività di validazione dei dati in quanto ente istituzionale che possiede le competenze e delle risorse necessarie per svolgere il suddetto compito.

L’unica criticità individuata rispetto a questa scelta è di carattere temporale in quanto, l’applicazione della nuova metodologia dovrebbe iniziare dal 1° gennaio 2026 e la necessità di nominare il nuovo collegio potrebbe influenzare le tempistiche le mansioni che eventualmente assegnateli. Si segnala, inoltre, la necessità di una maggiore sinergia e coordinamento per le richieste dati da parte di ARERA, GSE, a volte gli stessi dati vengono richiesti a più riprese.