A565 - COMOCALOR/PREZZO DEL TELERISCALDAMENTO
Provvedimento n. 31386

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 26 novembre 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 3;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTO il proprio provvedimento n. 30659 del 13 giugno 2023, con il quale è stata avviata un'istruttoria nei confronti delle società ComoCalor S.p.A., Acinque Ambiente S.r.l., e di A2A S.p.A., ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, per accertare l'esistenza di possibili violazioni dell'articolo 3, comma 1, lettera a) della legge n. 287/1990;

VISTO il proprio provvedimento del 28 novembre 2023, con cui è stato esteso il procedimento nei confronti delle società Acinque S.p.A.;

VISTO il proprio provvedimento del 28 novembre 2023, con cui è stata rigettata la proposta di impegni ritenendo sussistente l'interesse dell'Autorità a procedere all'accertamento dell'infrazione;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie e del termine di chiusura della fase di acquisizione degli elementi probatori inviata alle Parti il 3 ottobre 2024;

VISTO il proprio provvedimento del 21 maggio 2024 con cui veniva disposta la proroga del termine di chiusura del procedimento al 29 novembre 2024;

VISTE la memoria conclusiva di ComoCalor S.p.A., pervenuta in data 6 novembre 2024;

SENTITI in audizione finale, in data 11 novembre 2024, i rappresentanti di ComoCalor S.p.A.;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. A seguito di alcune segnalazioni, che hanno trovato riscontro anche nel dibattito pubblico e sulla stampa, circa l'aumento delle tariffe del teleriscaldamento (di seguito, "TLR") a partire dagli ultimi mesi del 2021 e nel corso del 2022, in data 13 giugno 2023, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di ComoCalor S.p.A. (di seguito, "Comocalor"), società del gruppo A2A che gestisce i servizi di TLR nella rete di Como, di Acinque Ambiente S.r.l. (di seguito, "Acinque Ambiente"), da cui Comocalor si approvvigiona di calore e della capogruppo A2A S.p.A. (di seguito, "A2A"), per accertare possibili violazioni dell'articolo 3, lettera a), legge 287/1990. In data 28 novembre 2023 il procedimento è stato esteso ad Acinque S.p.A. che detiene il 51% delle quote di Comocalor S.p.A. e il 100% delle quote di Acinque Ambiente.

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

II.1 Le segnalazioni e l'apertura del fascicolo istruttorio

2. A partire dal settembre 2022 sono pervenute alcune segnalazioni che lamentavano l'onerosità delle tariffe del servizio del TLR e le difficoltà di adottare un diverso sistema di riscaldamento. Le segnalazioni denunciavano notevoli aumenti dei corrispettivi richiesti per il servizio, che non parevano giustificabili con l'aumento del costo delle materie prime, in particolare per le reti di teleriscaldamento le cui fonti di calore prevalenti sono diverse dal gas (per esempio quelle alimentate dalla termovalorizzazione dei rifiuti).
3. Sulla base di queste informazioni, in data 8 settembre 2022, la Direzione ha aperto il fascicolo istruttorio A565.

II.2 L'attività preistruttoria e istruttoria

4. Al fine di acquisire elementi utili alla comprensione del fenomeno legato all'aumento dei prezzi del teleriscaldamento, in data 2 dicembre 2022 la Direzione ha inviato una richiesta di informazioni a A2A avente a oggetto le reti di teleriscaldamento appartenenti al gruppo. A2A ha fornito un primo riscontro in data 3 gennaio 2023, integrato con comunicazioni del 7 e 10 febbraio 2023. In data 16 marzo 2023 la Direzione ha inviato una seconda richiesta di informazioni, alla quale la Società ha risposto in data 19 aprile 2023[1].
5. Alla luce degli elementi raccolti in fase preistruttoria, in data 13 giugno 2023, l'Autorità ha avviato, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/1990, un procedimento istruttorio nei confronti delle società Comocalor S.p.A., Acinque Ambiente S.r.l., e della capogruppo A2A S.p.A., volto ad accertare possibili violazioni consistenti in politiche

[1] *[Cfr. docc. 2-8.3.]*

tariffarie che hanno condotto negli ultimi mesi del 2021 e nel 2022 a prezzi eccessivamente gravosi per gli utenti della rete di teleriscaldamento di Como[2].

6. In particolare, la condotta di Comocalor è stata valutata, insieme a quella di altre Società, come potenzialmente abusiva. Comocalor applica agli utenti del servizio di teleriscaldamento una tariffa binomia dove le variazioni, sia della parte fissa che di quella legata al consumo, sono basate sull'evoluzione dei prezzi del gas naturale. Tuttavia, Comocalor produce una quota prevalente del calore tramite termovalorizzazione dei rifiuti, e ricorre, solo in via residuale, al gas naturale. In un contesto dominato da aumenti estremamente significativi del prezzo del gas registrati a partire dagli ultimi mesi del 2021, la formula tariffaria applicata è apparsa in sede di avvio suscettibile di integrare una violazione dell'articolo 3, lettera a) della legge n. n. 287/1990 per la rete di teleriscaldamento di Como, nella misura in cui avrebbe comportato l'applicazione di prezzi eccessivi, generando extraprofitti non giustificati per Comocalor.

7. In data 21 giugno 2023 sono stati svolti accertamenti ispettivi presso la sede amministrativa della Società A2A[3] e presso la sede legale di Comocalor[4].

8. In data 14 luglio 2023, A2A ha presentato una istanza di restituzione e stralcio dal fascicolo istruttorio di alcuni documenti acquisiti presso la propria sede. Tale istanza è stata parzialmente accolta in data 2 agosto 2023, a seguito di un contraddittorio, e detti documenti sono stati restituiti in data 20 ottobre 2023[5].

9. In data 11 settembre 2023 è pervenuta da parte di A2A una richiesta di proroga del termine per la presentazione degli impegni e in data 12 settembre 2023 è pervenuta la richiesta di proroga da parte di Comocalor[6]. Entrambe le istanze sono state accolte in data 27 settembre 2023[7].

10. In data 27 ottobre 2023 è pervenuto da parte delle società Comocalor ed Acinque Ambiente un formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/1990 relativo al procedimento in oggetto, successivamente integrato in data 8 novembre 2023[8]. L'Autorità ha rigettato gli impegni con delibera del 28 novembre 2023, ritenendo sussistente l'interesse dell'Autorità a procedere all'accertamento dell'infrazione[9].

11. In data 28 novembre 2023 il procedimento è stato esteso ad Acinque S.p.A. - che detiene il 51% delle quote di Comocalor e il 100% delle quote di Acinque Ambiente - in quanto responsabile dell'attività di direzione e coordinamento di Comocalor e quindi potenzialmente responsabile della condotta oggetto di accertamento.

12. Nel corso del procedimento, la Direzione ha formulato delle richieste di informazioni in data 27 settembre 2023 ad Acinque Ambiente in relazione, *inter alia*, ai prezzi di trasferimento *intercompany* del calore da questa praticati, ottenendo un riscontro in data 12 ottobre 2023[10]. Comocalor ha fornito informazioni in relazione ai dati di bilancio in data 17 ottobre 2023[11]. La Società ha dato riscontro a una seconda richiesta di informazioni riguardante costi e margini in data 18 marzo 2024 con successiva integrazione del 29 marzo 2024[12]. Infine, è stata rivolta ad Acinque S.p.A. una richiesta di informazioni riguardante principalmente il funzionamento del termovalorizzatore ("TMV") e la natura dei rapporti societari con Comocalor, alla quale si è ottenuto riscontro in data 12 aprile 2024[13].

13. Inoltre, allo scopo di ottenere informazioni rilevanti ai fini del procedimento, la Direzione ha sentito in audizione Comocalor e Acinque Ambiente il 21 settembre 2023, il 3 novembre 2023 e il 22 febbraio 2024. A2A è stata sentita il 18 ottobre 2023 e Acinque S.p.A. il 20 marzo 2024[14]. A2A ha, inoltre, versato in atti una memoria il 19 aprile 2024[15].

14. Il procedimento istruttorio è stato prorogato in data 21 maggio 2024[16], con termine previsto per il 29 novembre 2024.

15. La Direzione ha richiesto ulteriori chiarimenti rispetto ai dati forniti da Comocalor in data 9 agosto 2024, e ricevuto riscontro in data 6 settembre 2024[17]. In data 7 agosto 2024 sono state acquisite agli atti informazioni fornite dagli

---

2 *[Cfr. docc. 13, 14 e 20.]*
3 *[Cfr. docc. 15-19.2.2, 19.2.4-19.2.6, 19.2.8, 19.2.10-19.2.12, 19.2.14, 19.2.16, 19.2.23-19.2.25, 19.2.27-19.2.34.]*
4 *[Cfr. docc. 24-27.4.]*
5 *[Cfr. doc. 59.]*
6 *[Cfr. docc. 47 e 48.]*
7 *[Cfr. docc. 49 e 50.]*
8 *[Cfr. doc. 60 e 63.]*
9 *[Cfr. docc. 68 e 69.]*
10 *[Cfr. docc. 51 e 56.]*
11 *[Cfr. docc. 54.1 e 57.]*
12 *[Cfr. docc. 82.1, 84-84.3 e 86.]*
13 *[Cfr. docc. 89 e 92.]*
14 *[Cfr. docc. 54.1, 58.1, 62.1, 82.1 e 89.]*
15 *[Cfr. doc. 99.]*
16 *[Cfr. docc. 95, 96 e 97.]*
17 *[Cfr. doc. 106.]*

utenti del servizio di teleriscaldamento della rete di Ferrara nell'ambito del procedimento A564[18], ritenuti utili ai fini del presente procedimento.

16. Durante l'istruttoria le società coinvolte hanno più volte effettuato l'accesso agli atti[19].

17. Comocalor ha presentato le sue memorie conclusive in data 6 novembre 2024[20].

18. Comocalor è stata sentita in audizione finale davanti al Collegio l'11 novembre 2024. A2A ha rinunciato a partecipare all'audizione finale in data 11 novembre 2024.

II.3 Le Parti

19. A2A S.p.A. è la *holding* del gruppo A2A, attivo nella produzione e vendita di energia elettrica, nella distribuzione e vendita di gas naturale, nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti e nella realizzazione e gestione di reti di teleriscaldamento. In quest'ultimo settore il gruppo opera attraverso cinque distinte società: A2A Calore e Servizi S.p.A., Linea Green S.r.l. (fino al 31 dicembre 2022), Acinque Tecnologie S.p.A., ComoCalor S.p.A. e Gelsia S.p.A. Il fatturato consolidato realizzato dal Gruppo A2A nel 2023 è stato di circa 15 miliardi di euro.

20. Comocalor S.p.A. è la società cui il comune di Como ha affidato il servizio pubblico di teleriscaldamento. ComoCalor S.p.A. opera nel settore del teleriscaldamento urbano e nella produzione e distribuzione di energia termica nel comune di Como. Le quote di proprietà del capitale dei soci risultano così costituite: 51% posseduto da Acinque S.p.A. e 49% posseduto da Pezzoli Petroli S.r.l. Il fatturato realizzato da Comocalor S.p.A. nel 2023 è stato di circa 4 milioni di euro.

21. Acinque Ambiente S.r.l. è la società del Gruppo Acinque che si occupa della raccolta e del trattamento dei rifiuti nelle province di Como e Varese. Acinque Ambiente offre i servizi fondamentali nella catena del valore e nella gestione dei rifiuti, inclusa la gestione dell'impianto per il recupero di energia dai rifiuti non riciclabili di Como. La Società, nell'esercizio dell'attività di termovalorizzazione, produce inoltre energia termica ed elettrica. Quest'ultima, per la parte non auto consumata, viene ceduta interamente alla società Acinque Energia del Gruppo Acinque, mentre l'energia termica alimenta la rete di teleriscaldamento che a Como è gestita da Comocalor. La Società è soggetta all'attività di direzione e coordinamento della controllante Acinque S.p.A. Il fatturato realizzato da Acinque Ambiente S.r.l. nel 2023 è stato di circa 28 milioni di euro.

22. Il Gruppo Acinque è una *multiutility* che opera nei territori di Como, Lecco, Monza, Sondrio, Udine, Varese e Venezia. Gestisce la vendita e la distribuzione di energia elettrica e gas, il teleriscaldamento, la raccolta e il recupero dei rifiuti, la mobilità elettrica, i progetti per la *smart city*, l'illuminazione pubblica e i servizi a rete. Le attività del Gruppo sono organizzate in tre Business Unit: Vendita e Soluzioni Energetiche, Ambiente e Reti e Infrastrutture. Le attività di guida, indirizzo strategico, coordinamento e controllo della gestione industriale, i servizi a supporto del *business* e dell'operatività sono in capo alla *holding*, Acinque S.p.A. Acinque S.p.A., frutto dell'aggregazione fra le utilities di Como, Monza, Lecco, Sondrio e Varese, è quotata alla Borsa di Milano dal 1999, con A2A azionista di riferimento e partner industriale. Il fatturato consolidato del gruppo Acinque del 2023 ammonta a 650 milioni di euro.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

III.1 Il settore del teleriscaldamento

III.1.1 Funzionamento e diffusione

23. Il teleriscaldamento è un servizio di riscaldamento/raffrescamento degli edifici residenziali, terziari e commerciali e di produzione di acqua calda igienico-sanitaria, basata sulla produzione centralizzata di energia termica che viene poi trasmessa mediante una rete di tubazioni a un insieme di utenti relativamente vicini tra loro (la rete di distribuzione locale del calore), ma distanti anche alcuni chilometri dalla fonte di produzione del calore.

24. Le componenti essenziali di una rete[21] di teleriscaldamento sono dunque *(i)* gli impianti di generazione del calore che sostengono il carico di base, *(ii)* le caldaie di integrazione e riserva, che gestiscono i picchi di domanda e le fermate degli impianti di base, *(iii)* la rete di distribuzione primaria del calore dagli impianti di generazione alle aree di fornitura del calore e *(iv)* la rete secondaria di distribuzione del calore che si diparte da quella primaria e raggiunge le

---

18 *[Cfr. docc. 78.]*

19 *[Cfr. docc. 44bis, 45bis, 55, 66, 75, 77, 84bis, 88, 92, 101,130, 138, 141.]*

20 *[Cfr. docc. 133 e 133.A.]*

21 *[La rete di TLR è una rete chiusa, connessa all'impianto (o agli impianti) di generazione del calore attraverso una doppia rete di tubature: il calore prodotto dagli impianti di generazione circola nella rete attraverso un fluido vettore (acqua calda o surriscaldata a temperature che dipendono dalle specifiche tecniche della rete, vapore). Il fluido vettore distribuisce il calore agli utenti mediante le tubature di "mandata", e ritorna alla centrale, ormai raffreddato, attraverso le tubature di "ritorno". Nella centrale il fluido è nuovamente riscaldato e il ciclo ricomincia.]*

utenze, presso le quali sono posizionati gli scambiatori di calore[22]. Per sua natura un sistema di teleriscaldamento è dunque un sistema a rete, realizzato prevalentemente su suolo pubblico al servizio di un comparto urbano esistente o programmato.

25. Oggetto del contratto di fornitura del servizio di teleriscaldamento non è quindi un combustibile (gas naturale, gasolio, pellet ecc.) o una fonte energetica (energia elettrica) che sono utilizzati per produrre energia termica – come accade in tutti i sistemi di riscaldamento/raffrescamento alternativi al teleriscaldamento – ma l'energia termica stessa (calore, prevalentemente). La fornitura avviene sulla base di contratti di somministrazione (generalmente di medio-lungo periodo) e il sistema è gestito in modo da consentire, nei limiti di capacità del sistema stesso, l'allacciamento alla rete di ogni potenziale cliente secondo principi di non discriminazione[23].

26. In Italia il teleriscaldamento è concentrato in Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto. La produzione del calore può avvenire attraverso la combustione di combustibili fossili, rifiuti o biomassa in una centrale termica o in un impianto di cogenerazione, oppure mediante l'estrazione da una sorgente geotermica o il riscaldamento di un fluido mediante energia solare (c.d. solare termico). Nel 2021-2022 oltre il 70% dell'energia termica immessa in rete è stata prodotta mediante fonte fossile. Biomasse, biogas e bioliquidi e rifiuti urbani hanno permesso di produrre il 22,3% dell'energia termica immessa in rete nel 2021 e il 23,1% di quella immessa nel 2022. Complessivamente, oltre il 65% dell'energia termica è stato prodotto in impianti di cogenerazione che consentono la contemporanea produzione di energia elettrica e calore.

III.1.2 Il quadro normativo e l'evoluzione delle forme di regolamentazione del TLR

27. Come argomentato più ampiamente nell'Indagine Conoscitiva sul teleriscaldamento pubblicata dall' Autorità nel 2014 (IC46), la rete di distribuzione del calore ha ingenti costi di costruzione e manutenzione e può essere considerata un monopolio naturale a livello locale, nel senso che la sua duplicazione sarebbe antieconomica. Pur essendo astrattamente possibile immaginare assetti concorrenziali nella produzione e nella vendita di calore[24], le reti di teleriscaldamento italiane, tranne rare eccezioni[25], hanno una struttura verticalmente integrata, in cui il gestore della rete immette nella propria rete di distribuzione e vende ai clienti finali calore prodotto direttamente o acquistato da società che fanno parte del medesimo gruppo a un prezzo ("prezzo di trasferimento") definito da appositi contratti *intercompany*.

28. Proprio in ragione della sua natura di monopolio naturale a livello locale, spesso il servizio di TLR è gestito nell'ambito di schemi concessori, nei quali il servizio è, esplicitamente o implicitamente, qualificato come servizio pubblico locale. Ciò avviene sia nei casi in cui il TLR è gestito dalla stessa società che ha già la concessione del servizio di distribuzione del gas, sia nei pochi casi in cui gas e TLR sono distribuiti da soggetti differenti.

29. Nell'ambito degli schemi concessori attivati dai comuni, vi sono forme di regolamentazione sia delle connessioni (in genere, previsioni di non discriminazione e di obbligo di connessione, specificando in quali casi l'utente deve corrispondere il contributo di allacciamento), sia dei prezzi. Riguardo ai prezzi, una previsione ricorrente è l'agganciamento della tariffa del TLR al prezzo regolato delle forniture di gas metano ai clienti domestici. Ciò può riguardare il solo meccanismo di aggiornamento di un prezzo base definito nel Contratto di Servizio, oppure il livello del prezzo del servizio di TLR. In quest'ultimo caso, si richiede che il prezzo del TLR sia sostanzialmente pari al prezzo regolato del gas, tenuto conto dei costi evitati di manutenzione ecc. In assenza di Convenzioni, la determinazione del prezzo del servizio è esplicitamente lasciata alla libertà del gestore.

30. Il decreto legislativo 4 luglio 2014 n. 102, come successivamente modificato e integrato, ha recepito nell'ordinamento nazionale la Direttiva europea 2012/27/UE di promozione dell'efficienza energetica, attribuendo all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito, "ARERA") specifiche funzioni in materia di teleriscaldamento e teleraffrescamento. In particolare, i poteri di regolazione conferiti all'Autorità attengono (cfr. articolo 10, commi 17 e 18 e articolo 9, vari commi): alla continuità, qualità e sicurezza del servizio, nonché degli impianti e dei sistemi di contabilizzazione; ai criteri per la determinazione delle tariffe di allacciamento delle utenze alla rete; alle modalità per l'esercizio del diritto di scollegamento; alle modalità con cui i gestori delle reti rendono pubblici i prezzi per la fornitura del calore, per l'allacciamento, per la disconnessione e per le attrezzature accessorie; alle condizioni di riferimento per la connessione alle reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento, al fine di favorire l'integrazione di nuove unità di generazione del calore e il recupero del calore utile disponibile in ambito locale; ai criteri e alle modalità per la fornitura ai clienti finali di teleriscaldamento, teleraffrescamento e acqua calda per uso domestico di contatori di fornitura; alla disciplina relativa ai documenti di fatturazione, nonché all'accesso alle informazioni sulla fatturazione e ai dati di consumo. Ai sensi del decreto legislativo n. 102/2014, l'ARERA esercita

---

[22] *[Lo scambiatore è di proprietà del distributore del calore e delimita il confine tra la rete di teleriscaldamento e la rete dell'utente.]*

[23] *[Cfr. IC46 - Indagine conoscitiva sul settore del teleriscaldamento, §§. 1-2. Questa definizione "ristretta" esclude i sistemi di produzione centralizzata e distribuzione di calore all'interno di reti interne private (reti interne di stabilimenti industriali, supercondomìni, complessi ospedalieri, complessi terziari-commerciali).]*

[24] *[Cfr. sezioni 3.3 e 3.4 di IC46, cit.]*

[25] *[In alcune situazioni – per esempio, le reti di Piacenza, Mantova e Aosta - una parte significativa del calore immesso nella rete proviene da impianti di cogenerazione o da impianti industriali (calore di recupero) appartenenti a società terze rispetto al gruppo di cui fa parte il gestore della rete.]*

altresì i poteri di controllo, ispezione e sanzione previsti dalla legge 14 novembre 1995 n. 481, nonché i poteri sanzionatori di cui all'articolo 16 del decreto legislativo n. 102/2014.

31. Con la deliberazione n. 277/2023/R/tlr, l'ARERA ha avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti in materia di regolazione tariffaria del servizio di teleriscaldamento, con l'obiettivo di pervenire a una regolazione di tipo *cost-reflective* nel settore. Tale iniziativa dell'ARERA si fonda sulla modifica normativa intervenuta in sede di conversione in legge del DL PNRR (DL 24 febbraio 2023, n. 13, convertito in Legge 21 aprile 2023, n. 41) che riformulava l'articolo 10, comma 17, lettera e), del Decreto legislativo n. 102/2014 ampliando le competenze dell'ARERA sul settore del teleriscaldamento e attribuendo all'ARERA il potere di stabilire "*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*". Tale modifica normativa, a sua volta, ha fatto seguito all'indagine conoscitiva sul teleriscaldamento avviata dall'ARERA a marzo del 2022 e conclusasi a novembre con la segnalazione a Governo e Parlamento 568/2022/I/TLR, in cui tale Autorità evidenziava potenziali criticità sia in relazione alle dinamiche di mercato, sia, in alcuni casi, all'iniquità dei prezzi applicati[26].

32. Nell'ambito del procedimento di regolazione, l'ARERA ha pubblicato un primo documento di consultazione il 3 agosto 2023, n. 388/2023/R/tlr, illustrando gli orientamenti iniziali per la definizione del metodo tariffario transitorio, da applicare nelle more della successiva determinazione di un metodo tariffario definitivo, prevedendo che tale "periodo transitorio" avesse inizio non prima del 1° gennaio 2024.

33. Il 24 novembre 2023 è stato pubblicato un secondo documento di consultazione n. 546/2023/R/tlr, nel quale le iniziali proposte di regolazione sono state ulteriormente sviluppate, al fine di identificare criteri semplificati per la definizione delle tariffe nel periodo transitorio per assicurare un'adeguata gradualità nell'introduzione del regime di tariffe regolate, in linea con quanto previsto dall'articolo 10, comma 18 del Decreto legislativo n. 102/2014. Il 28 dicembre 2023, con la delibera n. 638/2023/R/tlr, l'ARERA ha, quindi, approvato il metodo tariffario teleriscaldamento per il periodo transitorio 1° gennaio 2024 - 31 dicembre 2024. Con tale provvedimento è stata confermata l'adozione di un approccio multifase, prevedendo: (i) di applicare, per il periodo transitorio (compreso tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2024), un vincolo ai ricavi basato su logiche di costo evitato, la metodologia di definizione dei prezzi più diffusa nel settore, con la contestuale introduzione di meccanismi correttivi volti a superare le criticità individuate nell'ambito dell'indagine conoscitiva; e (ii) di avviare un procedimento per la definizione del metodo tariffario a regime (a partire dal 1° gennaio 2025), con l'obiettivo di definire il vincolo ai ricavi sulla base dei costi del servizio di teleriscaldamento.

34. Il 30 maggio 2024, l'ARERA ha pubblicato un nuovo documento di consultazione n. 214/2024/R/tlr nel quale sono illustrati gli orientamenti iniziali per la definizione della metodologia tariffaria da applicare a regime, quindi a far data dal 1° gennaio 2025. In tale documento sono state approfondite varie tematiche tra cui: (i) la metodologia tariffaria da utilizzare per la definizione del vincolo ai ricavi; (ii) le modalità di trattamento degli impianti di cogenerazione; e (iii) le modalità di valorizzazione dell'energia ottenuta tramite il recupero di calore di scarto. L'ARERA ha, inoltre, annunciato che provvederà a predisporre un ulteriore documento di consultazione, al fine di approvare il provvedimento finale di regolazione "a regime" entro il mese di dicembre 2024, rispettando quindi il termine previsto nella menzionata delibera n. 638/2023/R/tlr per la conclusione del procedimento.

III.1.3 Le normative nazionali e regionali volte a promuovere lo sviluppo delle reti di teleriscaldamento sul territorio

35. Sin dagli anni '80 il legislatore è intervenuto tramite normative nazionali e regionali con previsioni volte a promuovere lo sviluppo delle reti di TLR sul territorio, in considerazione del fatto che l'incentivazione dell'efficienza nella produzione e utilizzazione del calore potesse rappresentare una fonte di risparmio energetico per il sistema economico. Gli interventi normativi in materia di teleriscaldamento hanno avuto a oggetto contributi sia finalizzati a ridurre i costi di investimento e di esercizio della rete, che a premiare il contributo all'efficienza energetica generato dallo sviluppo di tali sistemi di riscaldamento[27].

36. L'obiettivo di promozione della diffusione di reti di teleriscaldamento è stato poi perseguito tramite il meccanismo dei cd. certificati bianchi[28]. Il sistema, entrato in vigore nel 2004[29], costituisce il principale strumento di promozione

---

[26] *[Cfr. Allegato A all'indagine conoscitiva dell'ARERA (Delibera 02 novembre 2022 547/2022/R/tlr), §. 6.5: "Oltre a quanto evidenziato in merito al funzionamento del mercato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sono emerse delle potenziali criticità in merito all'equità dei prezzi applicati. Come evidenziato nel Capitolo 5, nelle reti caratterizzate dall'utilizzo di fonti energetiche con bassi costi variabili (rifiuti e geotermico), all'incremento dei prezzi del servizio (tipicamente indicizzati alle quotazioni del gas naturale) non è seguito un corrispondente aumento dei costi variabili di produzione. La divaricazione tra il livello di costi e ricavi ha determinato una crescita significativa dei margini destinati alla remunerazione del capitale investito, con potenziali extraprofitti per gli operatori del settore.".]*

[27] *[La legge del 1982 è stata la prima a prevedere degli incentivi statali volti a promuovere l'utilizzo del teleriscaldamento, introducendo dei contributi a fondo perduto per la realizzazione di studi di fattibilità di impianti TLR e per la loro successiva attuazione. I contributi statali previsti da tale legge sono stati rifinanziati fino al 1995.]*

[28] *[I certificati bianchi, così come gli abrogati certificati verdi, integrano degli incentivi "in conto esercizio", in quanto finalizzati a ridurre i costi relativi alle reti di TLR o premiare il contributo dato all'efficienza energetica (a differenza dei contributi in conto capitale, che sono finalizzati all'incremento dei mezzi patrimoniali dell'impresa, senza essere necessariamente correlati all'obbligo di effettuazione di specifici investimenti o alla copertura delle perdite d'esercizio).]*

[29] *[Istituiti in Italia con il d.m. 20 luglio 2004 elettricità e gas, i certificati bianchi sono entrati in vigore nel gennaio 2005.]*

dell'efficienza energetica in Italia e consiste nell'emissione di certificati "bianchi", che corrispondono a titoli negoziabili certificanti il conseguimento di risparmi negli usi finali di energia attraverso interventi e progetti di incremento dell'efficienza energetica. Al fine di incentivare il teleriscaldamento, è stato previsto il rilascio di certificati bianchi anche alle unità di cogenerazione, ovvero quelle unità che generano simultaneamente energia elettrica (o meccanica) e termica per le reti di teleriscaldamento.

37. Tra le normative che hanno avuto un impatto sulla diffusione del teleriscaldamento rientrano certamente quelle relative al perseguimento dell'efficienza energetica nell'edilizia. In particolare, la normativa italiana ha favorito l'implementazione delle reti di teleriscaldamento, equiparandole, a certi fini, a impianti di produzione di calore basati su fonti rinnovabili. In questo senso, il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28[30] ha disposto con l'articolo 11 un obbligo di integrazione delle fonti rinnovabili negli edifici di nuova costruzione e negli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni rilevanti, stabilendo l'inapplicabilità di tale obbligo nel caso in cui l'edificio fosse allacciato a una rete teleriscaldamento che ne coprisse l'intero fabbisogno di calore per il riscaldamento ambienti e per la fornitura di acqua calda[31]. L'articolo 22 aveva invece istituito un Fondo di Garanzia a sostegno della realizzazione di reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento.

38. Ulteriori incentivi di carattere economico sono stati introdotti con il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, attuativo della direttiva 2012/27/UE e con il decreto legislativo n. 47, adottato in attuazione della direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio. Inoltre, nell'ambito del PNRR è stato previsto un finanziamento di progetti per lo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento. A tale scopo, il 28 luglio 2022, il Ministero della Transizione Ecologica ha stanziato degli investimenti pari a 200.000.000 di euro per la costruzione di nuove reti e/o estensione di reti esistenti, attribuite tramite bandi.

Teleriscaldamento nella regione Lombardia

39. Lo sviluppo di reti di teleriscaldamento ha subito un impulso anche grazie a iniziative regionali. Con riferimento alla Lombardia, fin dal 1999 sono stati selezionati progetti di realizzazione di reti di teleriscaldamento, sulla base di appositi bandi che descrivono le caratteristiche dei progetti finanziabili. Attualmente, la Lombardia rientra tra le 9 regioni[32] ammesse al finanziamento disposto dal Ministero della Transizione Ecologica in attuazione del PNRR.

40. Inoltre, la regione Lombardia aveva già nel 2008[33] implementato l'obbligo, nel caso di edifici pubblici e privati di nuova costruzione ovvero in occasione di nuova installazione o di ristrutturazione di impianti termici, di progettare e realizzare l'impianto di produzione di energia termica in modo tale da coprire almeno il 50% del fabbisogno annuo di energia primaria richiesta per la produzione di acqua calda sanitaria attraverso impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile; nonché stabilendo che la quota del 50% del fabbisogno annuo di energia richiesta per la produzione di acqua calda sanitaria fosse da considerare rispettata, qualora l'acqua calda sanitaria derivasse da una rete di teleriscaldamento[34]. Tale obbligo è stato successivamente modificato, stabilendosi che gli impianti di produzione di energia termica dovessero garantire il contemporaneo rispetto della copertura, tramite il ricorso a energia prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili, del 50% dei consumi previsti per l'acqua calda sanitaria e del 50% della somma dei consumi previsti per l'acqua calda sanitaria, il riscaldamento e il raffrescamento, e che tale obbligo non si applicasse qualora l'edificio fosse allacciato a una rete di teleriscaldamento che ne copra l'intero fabbisogno di calore per il riscaldamento degli ambienti e la fornitura di acqua calda sanitaria[35].

III.2 La concorrenza tra sistemi alternativi di riscaldamento

41. Nel caso del teleriscaldamento, l'assetto verticalmente integrato della fornitura del servizio fa sì che non esista concorrenza tra fornitori del "bene di consumo" (combustibile o vettore energetico) compatibile con il bene durevole e quindi con il sistema di riscaldamento scelto. Di conseguenza, l'unica forma di concorrenza possibile è quella proveniente dai sistemi alternativi di riscaldamento.

42. Vi è un'ampia gamma di sistemi di riscaldamento alternativi applicabili al riscaldamento centralizzato e/o individuale tra i quali il consumatore può scegliere. A differenza del teleriscaldamento tali sistemi sono accomunati dalla circostanza che tutti comportano la produzione dell'energia termica da parte dell'utente.

---

30 *[Il decreto legislativo n. 199 del 2021 ha modificato il decreto legislativo 28/2011. Il contenuto dell'articolo 11 è tutt'ora vigente in quanto confluito nell'articolo 26, decreto legislativo 199/2021.]*

31 *[L'equiparazione del riscaldamento a mezzo di TLR a quello effettuato tramite fonti rinnovabili ai fini dell'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 11 citato è stabilito dall'allegato 3, co. 5 del medesimo decreto legislativo 28/2011 (ad oggi la medesima previsione è stata riprodotta all'articolo 2, co. 4, all. 3, decreto legislativo 199/2021).]*

32 *[Le Regioni ammesse sono: Toscana, Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Trentino, Liguria, Lazio e Sardegna.]*

33 *[Delibera giunta regionale n. 8/8745 del 22/12/2008.]*

34 *[Cfr. D.g.r. citata, articolo 6.5.]*

35 *[Cfr. articolo 1, D.g.r. 18 novembre 2019 - n. 11/2480. La previsione citata è stata modificata, stabilendo che "per quanto riguarda gli immobili destinati ai servizi abitativi pubblici o sociali, di cui alla l.r. 16/2016, non è più ammessa la possibilità di deroga dall'obbligo di installazione dei suddetti dispositivi a seguito di interventi di riqualificazione energetica degli edifici o di allaccio al teleriscaldamento". In particolare, è stato specificato che "la deroga sarà possibile solo in presenza, come previsto per i condomìni privati, di una relazione tecnica che dimostri la mancanza di convenienza dell'installazione, in termini di costi-benefici, a causa della situazione specifica dell'edificio".]*

43. Il processo concorrenziale tra sistemi alternativi di riscaldamento può esplicarsi in due momenti: *(a)* al momento della scelta del sistema da installare nella propria abitazione di nuova costruzione o ristrutturata, il consumatore mette in concorrenza tra loro i diversi sistemi di riscaldamento (concorrenza "*ex ante*"); *(b)* una volta effettuata la scelta del sistema di riscaldamento e acquistati le componenti durevoli, il consumatore valuta la possibilità di cambiare sistema di riscaldamento (concorrenza "*ex post*").
44. Come evidenziato in precedenza, il settore del teleriscaldamento è stato favorito nella concorrenza *ex ante* dalla normativa statale e regionale vigente volta a promuoverne l'adozione, e dall'adozione nelle Concessioni comunali di una formula tariffaria che ne agganciasse i prezzi a quelli del concorrente più prossimo e cioè il riscaldamento tramite caldaia a gas naturale. Ai fini del presente procedimento, tuttavia, ciò che interessa maggiormente è la concorrenza che si sviluppa *ex post*, cioè una volta che il teleriscaldamento è stato scelto da un consumatore come sistema di riscaldamento. Tale concorrenza è fortemente influenzata dagli *switching cost* che riducono la capacità della concorrenza potenziale dei sistemi alternativi di ostacolare l'esercizio del potere di mercato da parte del gestore del teleriscaldamento.

III.2.1 La concorrenza ex post e gli switching costs

45. In linea generale, i generatori di calore e le reti di trasporto fino al consumatore sono specifici ai singoli sistemi[36], mentre le tubature interne agli stabili e agli appartamenti dove scorre l'acqua calda e i corpi radianti possono essere utilizzati indifferentemente da vari sistemi, anche se in modo talvolta inefficiente. La presenza di importanti componenti durevoli specifiche ai singoli sistemi (per esempio scambiatori, caldaie, tubature per l'acqua calda o per il combustibile) rende i differenti sistemi incompatibili tra loro. Nella misura in cui non esiste un mercato secondario delle componenti durevoli, gli investimenti in tali componenti rappresentano investimenti irrecuperabili che creano degli *switching costs*.
46. A tali *switching costs* monetari occorre aggiungere poi gli eventuali ostacoli di carattere normativo che possono rendere più difficoltoso lo *switching* verso altri sistemi di riscaldamento, i costi di transazione, nonché eventuali *bias* cognitivi (per esempio, il c.d. *present bias*[37] o *l'endowmnent effect*[38]) che potrebbero limitare l'apprezzamento dei vantaggi di lungo periodo di tecnologie più efficienti del teleriscaldamento e, quindi, della relativa convenienza economica.

Switching costs monetari

47. Gli *switching costs* monetari verso un sistema di riscaldamento alternativo sono: *(a)* costi di disconnessione contrattuali, attualmente regolati dal "*Testo Unico della Regolazione dei criteri di determinazione dei corrispettivi di allacciamento e delle modalità di esercizio da parte dell'utente del diritto di recesso per i servizi di teleriscaldamento e teleraffrescamento*" (c.d. TUAR, contenuto nell'allegato A alla del. 463/2021 e s.m.i.), che per i contratti sottoscritti dopo il 1° giugno 2018 li limita al solo corrispettivo di salvaguardia; *(b)* il costo di acquisto delle apparecchiature necessarie a utilizzare un'altra tecnologia di produzione del calore[39], ivi inclusa l'eventuale connessione alla rete di distribuzione del combustibile o vettore energetico (gas, GPL, elettricità); *(c)* il costo di costruzione dei locali necessari all'alloggiamento della caldaia e dell'eventuale deposito di combustibile, qualora essi non siano già presenti/disponibili. Affinché il passaggio dal teleriscaldamento a una tecnologia di riscaldamento alternativa sia conveniente, il risparmio di spesa permesso da tale tecnologia deve essere superiore a tali *switching costs*.
48. L'ARERA ha fornito una stima degli *switching cost* verso le moderne caldaie a condensazione a gas naturale nella propria indagine conoscitiva sul teleriscaldamento. Assumendo che non vi siano né costi di disconnessione, né costi di adeguamento dell'edificio o di collegamento alla rete gas, né benefici fiscali o di altro genere legati al TLR, e attribuendo le spese di gestione e manutenzione annuali al costo della fornitura del calore con la tecnologia alternativa, lo *switching cost* si riduce al costo della nuova caldaia a condensazione, il quale, nelle ipotesi dell'ARERA[40], per una

---

36 *[Un generatore cogenerativo può tuttavia essere utilizzato da sistemi differenti.]*

37 *[In presenza di present bias, detto anche hyperbolic discounting, le decisioni vengono prese per ottenere una gratificazione immediata, ignorando le possibilità di guadagno differite nel tempo. Questo atteggiamento influenza i comportamenti in molte aree della vita quotidiana tra le quali le scelte economiche legate ai risparmi e ai flussi economici futuri.]*

38 *[La tendenza ad attribuire a un bene che già possediamo un valore superiore rispetto al prezzo che saremmo disposti a pagare per acquistare quello stesso bene.]*

39 *[I costi irreversibili di entrata nel sistema, per quanto irrecuperabili, possono legittimamente essere inclusi – per la porzione non ancora ammortizzata – nel calcolo di convenienza relativo alla scelta di cambiare sistema di riscaldamento, in particolare se i decisori sono soggetti a vincoli finanziari (cfr. McAfee R.P., Mialon H.M., Mialon S.H. (2010): Do Sunk Costs Matter?, Economic Inquiry, 48(2), pp. 323-336).]*

40 *[Più precisamente, l'ARERA (i) ha determinato il costo specifico di installazione della caldaia a condensazione a gas naturale sulla base del massimale di costo per il riconoscimento degli incentivi fiscali di cui all'Allegato I del decreto del ministero dello sviluppo economico 6 agosto 2020, pari a 180 €/kW; (ii) ha assunto che non vi fossero ulteriori costi di adeguamento dell'edificio al nuovo sistema di fornitura del servizio (es. adeguamento locali e impianto termico di edificio, collegamento alla rete gas); (iii) ha assunto una vita utile per la caldaia di 15 anni; (iv) ha considerato un tasso reale di sconto (costo opportunità del capitale) pari al 4%; (v) ha considerato benefici fiscali pari a una detrazione fiscale del 50% dei costi di investimento, ripartita su un periodo di 10 anni (cd. "bonus caldaia").]*

utenza condominiale "tipo"[41] è pari a 21.600 euro. Tale valore, tenuto conto dei benefici fiscali, della durata della caldaia e dei consumi attesi, si trasla in un costo attualizzato di realizzazione dell'impianto alternativo di poco più di 20.000 euro (ammortamenti inclusi), corrispondente, sulla base dei consumi di una utenza condominiale "tipo" lungo la vita della caldaia, a 9,3 €/MWh. Tale costo rappresenta il minimo risparmio che deve essere garantito dalla produzione di calore con una caldaia a condensazione affinché sia conveniente lasciare il teleriscaldamento.

49. Secondo ARERA, fino al secondo trimestre 2021 incluso, la mediana dei prezzi di listino dell'energia termica fornita con il teleriscaldamento è stata inferiore al prezzo soglia (costo evitato del riscaldamento con caldaia a condensazione, comprensivo di *switching cost*), segnalando *(i)* la presenza di un numero significativo di offerte in cui la presenza di *switching costs* rendeva poco conveniente l'abbandono del teleriscaldamento e *(ii)* che solo una minoranza di offerte risultava caratterizzata da un prezzo dell'energia termica inferiore o uguale al costo evitato. Nel periodo ottobre 2021-marzo 2022 la mediana dei prezzi del teleriscaldamento si era invece portata al di sopra del prezzo soglia, rendendo conveniente lo *switching* per gran parte delle offerte di teleriscaldamento. ARERA attribuisce l'assenza di *switching* massicci da un lato all'incertezza circa la durata di tale situazione, dall'altro alla razionalità limitata dei consumatori e alla difficoltà che questi ultimi affrontano nel confrontare i prezzi delle possibili alternative[42].

50. Dall'analisi istruttoria emerge che oltre alle ipotesi formulate dall'ARERA, e confermate nell'ambito del procedimento, che attribuiscono alla razionalità limitata dei consumatori e all'incertezza la mancanza di *switching*, esistono altri fattori piuttosto rilevanti che spiegano l'inerzia degli utenti: i) la stima dell'ARERA rappresenta il minimo costo di *switching*, che si rileva spesso essere più elevato, ii) l'esistenza di ostacoli di tipo normativo molto rilevanti.

51. La stima fornita dall'ARERA deve essere considerata un limite minimo per il vantaggio di costo che il sistema alternativo deve garantire affinché sia conveniente lo *switching*. Da un lato, infatti, essa non include i costi di installazione e messa in opera delle nuove caldaie e gli eventuali costi di installazione delle canne fumarie e allaccio delle caldaie condominiali alla rete di distribuzione del gas metano[43]. Dall'altro lato, la normativa nazionale e regionale vigente sembrerebbe di fatto vietare lo *switching* verso tecnologie meno efficienti del teleriscaldamento in termini di consumi di energia primaria e di emissioni in atmosfera e richiederebbe un significativo contributo da fonte rinnovabile (cfr. *infra*). Da questo punto di vista, il raffronto dovrebbe essere effettuato con un sistema ibrido, costituito da una caldaia a condensazione affiancata da un impianto fotovoltaico e/o una pompa di calore. Ciò comporta un aumento del costo base del sistema di generazione alternativo e quindi anche del vantaggio di costo richiesto al sistema alternativo al teleriscaldamento per giustificare lo *switching*[44].

Gli ostacoli normativi allo switching

52. La normativa nazionale e regionale italiana in tema di uso efficiente delle risorse energetiche contiene un importante plesso normativo volto al contenimento del consumo di energia degli edifici, aggiornato secondo le direttive europee.

53. La normativa prevede, di fatto, un confronto tra le opzioni che soddisfano i requisiti minimi di efficienza media stagionale o di efficienza di generazione (per la mera sostituzione del generatore) previsti dal decreto legislativo 192/2005[45], e prescrive la scelta di quella che permette di contenere maggiormente l'utilizzo di fonti non rinnovabili e i consumi energetici totali, tenuto conto dei costi relativi. Il confronto in questione non può prescindere dalla considerazione delle prestazioni dell'eventuale rete di teleriscaldamento efficiente cui l'edificio esistente è collegato e quest'ultimo può essere chiaramente avvantaggiato rispetto a un sistema centralizzato basato su caldaie a condensazione a gas laddove il calore da teleriscaldamento provenga in maniera sostanziale da fonti rinnovabili, come accade a Como. In tali situazioni, la soluzione alternativa al mantenimento dell'allaccio al teleriscaldamento deve essere identificata in impianti ibridi, più costosi della sola caldaia a condensazione a gas metano.

---

[41] *[Potenza pari a 120 kW e consumo annuo di 144 MWh.]*

[42] *[Cfr. §. 4.11 dell'Indagine Conoscitiva dell'ARERA, allegato A: "Gli switching costs non possono essere eliminati e pertanto, per assicurare un esito concorrenziale del mercato, è necessario rafforzare la trasparenza dei costi nella fase antecedente alla stipula del contratto di fornitura, rendendo più semplice il confronto tra i prezzi dei diversi servizi di climatizzazione disponibili. Al riguardo va peraltro considerato che il numero di utenti che recede dal servizio di teleriscaldamento è estremamente ridotto anche nelle realtà in cui i differenziali di prezzo potrebbero compensare gli switching costs. La scarsa propensione degli utenti al passaggio a servizi alternativi, anche in presenza di vantaggi di natura economica, sembrerebbe confermare la difficoltà per gli utenti di comparare i prezzi dei servizi di climatizzazione.".]*

[43] *[Cfr. Allegato A, §. 4.5 dell'Indagine Conoscitiva dell'ARERA.]*

[44] *[Si noti che la normativa vigente (per esempio, l'Allegato IV al d.lgs. n. 199/2021) richiede degli elevati livelli minimi di efficienza per gli impianti ibridi, circostanza che concorre ad aumentare il costo di tali impianti.]*

[45] *[In particolare, l'articolo 4, comma 5, del DPR n. 59/2009, recante il regolamento di attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 192/2005 stabilisce che "nel caso di nuova installazione e ristrutturazione di impianti termici o sostituzione di generatori di calore [in edifici esistenti], si procede al calcolo del rendimento globale medio stagionale dell'impianto termico e alla verifica che lo stesso risulti superiore al valore limite riportato al punto 5 dell'allegato C al decreto legislativo. Nel caso di installazioni di potenze nominali del focolare maggiori o uguali a 100 kW, è fatto obbligo di allegare alla relazione tecnica di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo [192/2005], una diagnosi energetica dell'edificio e dell'impianto nella quale si individuano gli interventi di riduzione della spesa energetica, i relativi tempi di ritorno degli investimenti, e i possibili miglioramenti di classe dell'edificio nel sistema di certificazione energetica in vigore, e sulla base della quale sono state determinate le scelte impiantistiche che si vanno a realizzare." . Questa previsione è stata ribadita e ampliata dall'Allegato 1 al citato Decreto 26 giugno 2015 sui requisiti minimi.]*

54. Inoltre, i valori dei consumi di energia primaria da fonte non rinnovabile e dei consumi totali di energia primaria concorrono, assieme alle caratteristiche edilizie, a determinare la prestazione energetica e la classe energetica corrispondentemente assegnata all'edificio e alle unità immobiliari che lo compongono, che ne influenza anche il valore di mercato.
55. In altri termini, il peso delle fonti rinnovabili nel teleriscaldamento di Como agisce come un ostacolo all'abbandono del teleriscaldamento, alla luce degli obiettivi di riduzione del consumo energetico degli edifici perseguiti dalla legislazione nazionale e comunitaria e dei corrispondenti stringenti requisiti imposti in caso di modifica dell'impianto termico esistente.
56. Infine, l'allacciamento a una rete di teleriscaldamento efficiente consente, sia per la normativa nazionale (cfr. allegato III d.lgs. n. 199/2021) che per quella regionale, di soddisfare automaticamente gli elevati requisiti di apporto di energia termica da fonti rinnovabili ivi previsti per gli edifici di nuova costruzione o sottoposti a una ristrutturazione rilevante. Tale circostanza potrebbe disincentivare i condomìni che prevedono di doversi sottoporre nel prossimo futuro a una ristrutturazione rilevante a disconnettersi dalla rete di teleriscaldamento per evitare di incorrere in ulteriori costi per adeguarsi alla normativa più recente in tema di efficienza energetica. La medesima normativa, peraltro, incentiva l'allacciamento al teleriscaldamento.
57. Ulteriori ostacoli all'abbandono del teleriscaldamento all'interno di un condominio sono creati dalla necessità di raggiungere le maggioranze previste dalla legge in caso di passaggio dell'intero condominio a un sistema di riscaldamento alternativo al teleriscaldamento e dalle regole che governano il distacco individuale[46].
58. Il passaggio dal teleriscaldamento alle caldaie individuali per tutto il condominio (con conseguente rimozione dello scambiatore) appare richiedere l'unanimità dei condòmini, a meno che non sia possibile dimostrare che un sistema di moderne caldaie individuali sia energeticamente più efficiente e non comporti emissioni significativamente maggiori dell'attuale sistema di teleriscaldamento (nel qual caso la decisione potrebbe beneficiare della maggioranza semplice prevista dall'articolo 26 della legge n. 10/1991). Assente tale dimostrazione, la decisione di abbandono del riscaldamento centralizzato richiede che tutti i condòmini contemporaneamente esercitino il proprio diritto potestativo di distacco dalla rete di teleriscaldamento.
59. Quanto invece al distacco individuale dal sistema di teleriscaldamento cui è allacciato il condominio, esso è condizionato alla dimostrazione che il distacco dall'impianto di TLR non determini notevoli squilibri di funzionamento dell'impianto stesso o aggravi di spesa per gli altri condòmini, come stabilito dall'articolo 1118 del Codice civile e confermato dalla Corte di Cassazione[47]. A seguito del distacco, tuttavia, "*il condomino* […] *rimane obbligato a pagare le sole spese di conservazione di quest'ultimo - quali, ad esempio, quelle di sostituzione della caldaia -, perché l'impianto centralizzato è comunque un accessorio di proprietà comune, al quale egli potrà, in caso di ripensamento, riallacciare la propria unità immobiliare*"[48]. Tali spese, potrebbero comunque dissuadere il distacco individuale.

Ostacoli allo switching legati alla razionalità limitata dei consumatori e alle preferenze non monetarie.

60. Come emerge dalle risposte dei condomìni acquisite dal fascicolo del procedimento A564[49] riguardante un presunto caso di prezzi eccessivi sulla rete di teleriscaldamento di Ferrara, gli elevati costi iniziali da sostenere per cambiare sistema di riscaldamento costituiscono un disincentivo tale per i consumatori da scoraggiare ulteriori approfondimenti[50]. Come argomentato dalla letteratura teorica e dimostrato da quella empirica[51], il cosiddetto "*energy efficiency paradox*"[52] – l'incapacità dei consumatori di adottare tecnologie energeticamente più efficienti – nasce anche da alcuni *bias* cognitivi. Tra questi, la tendenza dei consumatori a impiegare implicitamente nei propri

---

[46] *[In linea generale, l'abbandono del sistema di teleriscaldamento da parte dell'intero condominio con contemporanea adozione di una caldaia centralizzata va qualificato come un atto di amministrazione straordinaria. Esso richiede quindi, come previsto dagli articoli 1120 e 1136 c.d., il voto favorevole di tanti condòmini che rappresentino la maggioranza degli intervenuti all'assemblea condominiale e almeno i due terzi del valore dell'edificio se vi sono già delle parti comuni dedicate o facilmente dedicabili alla caldaia condominiale. Tuttavia, qualora dovessero essere modificate le destinazioni delle parti comuni (ad esempio, per creare un adeguato locale caldaia), allora la necessità di rispettare l'ultimo comma dell'articolo 1120 ("Sono vietate le innovazioni […] che rendano talune parti comuni dell'edificio inservibili all'uso o al godimento anche di un solo condomino") non permette di escludere a priori che la decisione di modifica della tecnologia di riscaldamento richieda l'unanimità.]*

[47] *[Cfr. sentenze della Corte di Cassazione. n. 7708 del 2007; n. 15079 del 2006; n. 5974 del 2004 e n. 22285 del 2016.]*

[48] *[Ordinanza della Corte di Cassazione n. 26185/2023, pubblicata in data 8 settembre 2023.]*

[49] *[Cfr. docc. 103-103.15.]*

[50] *[Cfr. doc. 103.9, "In merito all'individuazione dei costi si specifica quanto segue: la soluzione della disconnessione dal teleriscaldamento e l'installazione di caldaie a gas condominiali prevedrebbe diversi lavori ingenti, tra cui a titolo esemplificativo: allacci alla rete gas, acquisto e installazione caldaie, messa a norma locali, installazione canne fumarie, rifacimento colonne di distribuzione negli edifici, eventuale adeguamento impianti interni agli appartamenti; l'adeguamento degli impianti interni, attualmente composti da radiatori ad alta temperatura, andrebbe effettuato ove si prevedesse di passare a un sistema di distribuzione a bassa temperatura (a pavimento, a fan coil) per meglio sfruttare l'efficienza di una caldaia a condensazione; già senza approfondimenti la spesa per la modifica degli impianti esistenti risulta ingente, pertanto non si è proseguito con l'individuazione precisa degli stessi e nemmeno con l'individuazione dei successivi costi manutentivi, gestionali ed amministrativi.".]*

[51] *[H. Allcott et al., Behavior and energy policy, Science (2010); H. Allcott et al., The short-run and long-run effects of behavioral interventions: experimental evidence from energy conservation, American Economic Review (2014); H. Allcott et al., Evaluating behaviorally-motivated policies: experimental evidence from the light bulb market, American Economic Review (2015).]*

[52] *[Jaffe, A. B., & Stavins, R. N. (1994). The energy-efficiency gap. What does it mean?. Energy policy, 22(10), 804-810).]*

ragionamenti tassi di sconto molto elevati, che portano ad attribuire ai futuri benefici apportati dalle tecnologie più efficienti un peso minore rispetto al peso dei costi legati all'investimento iniziale o alle commissioni di uscita.

61. Rilevano inoltre le preoccupazioni circa il processo di cambiamento e le tempistiche[53], l'inerzia dei consumatori, e il maggiore valore associato a ciò che è già in proprio possesso rispetto a ciò che si deve acquistare.

62. In linea con quanto descritto in precedenza, le ulteriori ragioni per cui i condomìni di Ferrara non hanno effettuato il passaggio a una fonte di riscaldamento differente sono gli ostacoli di tipo normativo[54] che disincentivano il passaggio a un sistema meno efficiente, i costi in termini di certificazione di efficienza energetica[55], la reticenza a passare a un sistema individuale per gli elevati costi legati alle regole condominiali e ai requisiti tecnici[56].

III.3 La condotta contestata

63. Nella presente sezione vengono illustrati gli elementi fattuali strumentali per la valutazione delle condotte oggetto di accertamento. In particolare, verrà illustrata la politica tariffaria (sezione III.3.1), i tassi di *switching* (sezione III.3.2), e i costi (sezione III.3.3) di Comocalor. Inoltre, in considerazione degli *standard* probatori definiti dalla giurisprudenza in tema di prezzi ingiustificatamente gravosi - il *test* a due fasi c.d. United Brands - verranno analizzati i margini e i rendimenti (sezione III.3.4), effettuato il confronto tra costi e ricavi della società con il metodo del *cost-plus* (sezione III.3.5).

III.3.1 La politica tariffaria

64. Comocalor S.p.A. è la società cui il comune di Como ha affidato il servizio pubblico di teleriscaldamento. Attualmente la rete si sviluppa nella zona sud di Como, nei quartieri di Camerlata, Muggiò, Rebbio, Breccia e Albate, per una lunghezza totale di 18 chilometri, il calore è fornito a circa 130 utenti (nel 2023). Gli utenti della rete si suddividono in utenti residenziali e utenti non residenziali (di tipo commerciale, industriale e pubblico). La rete di Como è considerata una rete di piccole/medie dimensioni ed eroga circa 30 GWh di energia termica all'anno.

65. Comocalor gestisce il servizio di TLR nella città di Como in forza di una concessione trentennale stipulata nel 1986 con il comune di Como e operativa dal 1990. Al tempo della concessione Comocalor era partecipata dal comune di Como. Successivamente, è entrata a far parte del gruppo ACSM (oggi Acinque S.p.A.) che gestiva anche la distribuzione del gas nel medesimo comune.

66. Alla scadenza della concessione, nel 2020, è stata accordata a Comocalor una proroga di due anni fino ad ottobre 2022, alle condizioni previste dal contratto firmato tra le parti a giugno 2021. Successivamente (a ottobre 2022), in assenza di una riassegnazione della concessione, il comune di Como ha richiesto a Comocalor di proseguire la gestione del servizio di teleriscaldamento anche per la stagione termica 2022/2023 e 2023/2024 alle stesse condizioni previste dal contratto di proroga sottoscritto per la stagione precedente. In attesa della finalizzazione dei contratti, il servizio è stato svolto da Comocalor in regime di proroga di fatto.

67. Nella documentazione acquisita in corso d'ispezione, è emerso che le modalità di fissazione dei prezzi del calore agli utenti da parte di Comocalor sono definite dalla convenzione. La convenzione indica sia i parametri in base ai quali determinare il prezzo sia le relative modalità di aggiornamento. L'articolo 10 della convenzione stabilisce che "*il Concessionario, adotterà nella definizione del prezzo del calore il criterio di sostanziale equiparazione di detto prezzo al*

---

53 *[Cfr. doc. 103.9, "Anche per la definizione precisa delle tempistiche servirebbe un progetto e si prospetterebbe comunque una mancanza di riscaldamento e acqua calda sanitaria molto prolungata nel tempo; ulteriore disagio per i condòmini sarebbero i lavori, che oltre agli androni e ai vani scala potrebbero interessare anche le parti esclusive (in molti casi gli impianti interni sono quelli originali e l'allaccio con parti di nuova realizzazione risulta essere sempre problematico). Ovviamente sarebbe da considerare tra questi anche la non applicabilità dello sconto governativo (agevolazione legge 448/1998 articolo 8, c.10 lett. f).".]*

54 *[Cfr. doc. 103.9, "Al momento la discussione è rimasta a carattere informativo, per cui non sono state necessarie maggioranze per la deliberazione della disconnessione dal servizio di teleriscaldamento. Si specifica tuttavia, che un invalicabile ostacolo riscontrato appare di carattere normativo: difatti, per il rifacimento di un impianto termico nel caso di disconnessione dal teleriscaldamento, sarebbe necessaria la redazione di un progetto che comprenda la cosiddetta Relazione tecnica ex Legge 10 (articolo 28 della legge 9 gennaio 1991, n. 10) a firma di un termotecnico, che deve attestare la prestazione energetica attuale e finale del sistema edificio-impianto e conseguentemente dichiarare un miglioramento. La normativa a vari livelli (europea, nazionale e regionale) impedisce di fatto il peggioramento della prestazione energetica, quindi nel caso di rifacimento degli impianti si deve giustamente trovare un sistema maggiormente prestante: partendo da classi energetiche B/C come sopra evidenziato (conseguenti all'utilizzo della fonte energetica del teleriscaldamento) appare chiaro che un sistema più prestante risulta di difficile realizzazione e molto costoso. Ciò significa quindi che non è possibile la sostituzione della fonte energetica del teleriscaldamento con sole caldaie a condensazione (singole o condominiali) ma servirebbero sistemi ibridi (gas/PdC) o con sole pompe di calore collegati a pannelli solari/fotovoltaici.".]*

55 *[Cfr. doc. 103.9, "Tra i costi andrebbero inoltre considerati gli eventuali deprezzamenti degli immobili: infatti, attualmente, nonostante il condominio sia stato costruito attorno al 1970, molti degli appartamenti risultano essere in classe energetica D per il solo fatto di essere teleriscaldati; il passaggio ad una fonte energetica come il gas porterebbe a un declassamento di classe energetica che si rifletterebbe sul valore degli immobili (si vedano successivamente gli ostacoli di carattere normativo).".]*

56 *[Cfr. doc. 103.9, "Per quanto riguarda i costi a carico del singolo condomino, la tecnologia del teleriscaldamento, unita alla conformazione del condominio e la suddivisione condominiale dei millesimi del riscaldamento per la quota non a consumo fanno sì che al singolo condomino rimanga una quota fissa da pagare per il mantenimento degli impianti molto elevata (20-30%), anche in caso di distacco. Non sono stati approfonditi costi per installazione di caldaie individuali in quanto il passaggio a caldaie singole a gas risulta di quasi impossibile attuazione per la conformazione degli impianti interni e per la considerevole incidenza dei lavori impiantistici ed edili connessi, nuovi impianti interni, canne fumarie, radiatori, tracce, demolizioni e rifacimenti di pareti, pavimenti, ecc., (a titolo esemplificativo si fa presente che i radiatori sono attualmente dimensionati per una temperatura dell'acqua molto elevata, tale da non poter sfruttare al meglio le moderne caldaie a condensazione, progettate per funzionare alla massima efficienza a temperature di mandata più basse) non essendo proseguito l'interesse, non sono stati valutati oneri manutentivi e gestionali.".]*

costo finale di produzione del calore da parte dell'utente con propria caldaia a metano fornito dalla rete urbana di Como per la stessa classe d'uso o d'utenza.". Tale criterio è stato scelto allo scopo di "*favorire al meglio l'azione di coordinamento tra teleriscaldamento e sistema gas*" e di "*conseguire l'ottimale integrazione tra i due sistemi*". In altre parole, come espressamente dichiarato all' articolo 5 della convenzione, la tariffa ha l'obiettivo di tutelare il nascente sistema di teleriscaldamento dalla concorrenza del sistema a metano. L'articolo 5 sancisce: "*onde assicurare un più razionale coordinamento tra i due sistemi energetici* [gas e teleriscaldamento*], il Comune e l'ACSM dovranno evitare situazioni di concorrenza con il Concessionario nelle zone di influenza del teleriscaldamento* […]".

68. I parametri che costituiscono la formula e i criteri di aggiornamento non sono mai stati rivisti dal 1986, nonostante la convenzione preveda espressamente che il concessionario, previa approvazione del Comune, possa applicare all'utenza prezzi del calore determinati secondo criteri o misure diversi da quelli previsti qualora le condizioni del mercato lo consigliassero (articolo 10)[57].

69. La tariffa binomia applicata da Comocalor, così come previsto nella convenzione, è costituita da una quota fissa annua relativa alla portata impegnata di acqua surriscaldata[58] e una quota proporzionale relativa ai prelievi di calore effettuati[59]. Il prezzo del calore è determinato come un prezzo monomio che viene poi ripartito tra quota fissa e quota proporzionale energia in misura del *[29-42%]** circa e del *[58-71%]* circa per gli utenti residenziali. Entrambe le componenti sono indicizzate al prezzo del gas, anche la quota fissa risulta indicizzata alle quotazioni del gas proprio perché deriva dalla scomposizione del prezzo monomio. In base alle dichiarazioni rilasciate durante l'accertamento ispettivo, la quota fissa è determinata in modo da assicurare che ciascun cliente impegni la potenza che effettivamente utilizzerà per evitare sovraccarichi e non ha dunque lo scopo di coprire gli investimenti effettuati[60].

70. La Figura 1 mostra il prezzo al pubblico imposto da Comocalor, a confronto con quello di altre reti di teleriscaldamento, nel periodo oggetto di accertamento. Dal quarto trimestre del 2021 in poi, il prezzo di Comocalor si è mantenuto al di sopra del prezzo medio calcolato con la formula di "costo evitato gas" proposta da ARERA nell'indagine conoscitiva[61] e al di sopra del prezzo medio delle reti del gruppo A2A, al quale Comocalor appartiene.

---

[57] *[Cfr. doc. 27.2.7.]*

[58] *[Tale quota è ottenuta moltiplicando la portata impegnata per il corrispettivo unitario Cf. Cf= [omissis].]*

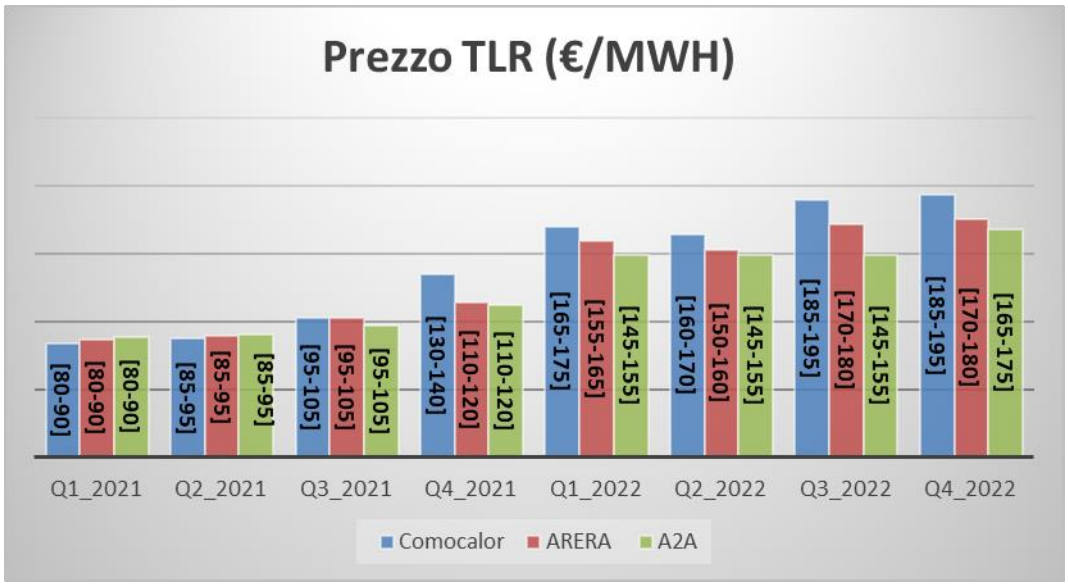
[59] *[Tale quota è ottenuta moltiplicando le megacalorie misurate da contatore per il corrispettivo unitario Cp. Cp= [omissis]. Si veda la nota a piè di pagina precedente per la definizione dei parametri.]*

[*] *[Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]*

[60] *[Cfr. doc. 27.3.]*

[61] *[Tale prezzo non è inclusivo delle misure correttive previste dall'ARERA nel regime transitorio di regolamentazione dei prezzi per le reti di teleriscaldamento il cui calore proviene da fonti non fossili ma è inclusivo delle misure di contenimento dei prezzi del riscaldamento a gas messe in campo dal Governo a partire dal gennaio 2022, come la riduzione dell'IVA al 5% e l'azzeramento degli oneri di sistema.]*

Figura 1: I prezzi del TLR nel 2021 e nel 2022



La figura mostra l'evoluzione dei prezzi di Comocalor per gli utenti residenziali, della media dei prezzi delle altre reti di TLR di A2A e del costo medio calcolato con la formula di "costo evitato gas" proposta dall'ARERA[62].

71. I prezzi di Comocalor sono aumentati tra il primo trimestre 2021 e il primo trimestre 2022 del 102%, mentre tra il 2022 e il 2021 l'aumento è stato del 75%. Per le reti di A2A Calore & Servizi, tra cui alcune alimentate interamente a gas, gli aumenti dei prezzi sono stati più contenuti, rispettivamente del 67% nel primo trimestre 2022 rispetto al primo trimestre 2021 e del 58% tra il 2022 e il 2021.

72. Le differenze tra i prezzi di Comocalor e quelli delle altre reti di TLR di A2A dipendono principalmente dal fatto che i prezzi praticati da A2A Calore & Servizi riflettono le fonti di provenienza del calore, ossia sono indicizzati ad una formula che è una media ponderata tra l'andamento del prezzo del gas (combustibile utilizzato per il calore prodotto da impianti a gas) e l'andamento del PUN (ricavo di riferimento del mercato elettrico all'ingrosso e che rappresenta il "costo opportunità" per il calore prodotto da fonti non fossili). Inoltre, A2A ha bloccato i prezzi praticati agli utenti allacciati alle reti di TLR di A2A Calore & Servizi e di Linea Green nel secondo e nel terzo trimestre 2022 mantenendoli uguali a quelli del primo trimestre. Nel quarto trimestre 2022, nella formula di indicizzazione del prezzo del teleriscaldamento di A2A Calore & Servizi è stato bloccato l'aggiornamento della componente indicizzata al prezzo dell'energia elettrica (PUN), con un *cap* a *[150-250]* €/MWh. Comocalor, invece, non ha adottato alcuna misura di contenimento dei prezzi e applica una tariffa indicizzata al solo prezzo del gas, che quindi non riflette la fonte di provenienza del calore.

III.3.2 I tassi di switching nella rete di Como

73. La Tabella 1 evidenzia la bassa variabilità nel tempo del numero di utenti allacciati alla rete di TLR di Como, con un decremento lievemente più accentuato nel 2023. Nel 2022 il *[5-10%]* degli utenti ha effettuato un reclamo (non necessariamente in relazione ai prezzi praticati) e nel 2023 la percentuale di disattivazioni è stata del *[5-10%].*

74. Le utenze della rete di Comocalor sono costituite, in termini di consumo di energia termica, per il *[40-50%]* da condomìni, per il *[20-30%]* da strutture pubbliche, per il *[1-10%]* da clienti industriali e per il *[15-25%]* da esercizi commerciali. Pertanto, le disattivazioni mostrate in Tabella 1 catturano alternativamente il passaggio ad un sistema di riscaldamento differente oppure la cessazione dell'attività industriale o commerciale. Tale circostanza potrebbe spiegare un tasso di disattivazioni nel 2023 maggiore per i clienti industriali ([*15-25%]),* rispetto ai clienti commerciali/istituzionali[63] ([*1-10%])* e residenziali ([*1-10%]).*

---

62 *[Il prezzo trimestrale di Comocalor è stato stimato ricostruendo il prezzo monomio del calore a partire dai dati forniti dalla Società sulla quota proporzionale. I prezzi medi delle reti di A2A sono stati estrapolati dalla documentazione raccolta in ispezione presso A2A. Fino a settembre 2022 tutte le reti adottavano formule tariffarie in cui il prezzo variava trimestralmente in base alle variazioni annunciate dall'ARERA relativamente alle condizioni economiche del servizio gas. A partire dal 1° ottobre 2022, data a partire dalla quale l'ARERA ha modificato il valore di riferimento per la determinazione della componente materia prima nelle forniture gas del servizio di tutela, tali società hanno modificato il proprio indicatore di riferimento, adottando per l'aggiornamento dei prezzi la media mensile del prezzo PSV day ahead.]*

63 *[In particolare, per quanto riguarda questa categoria si evince dai documenti agli atti che nel 2023 Comocalor non serve più utenze pubbliche (a eccezione di un'azienda ospedaliera), che invece rappresentavano il [1-10%] dei consumi nel 2022. Il tasso di disattivazioni registrato è pertanto attribuibile almeno in parte a tale circostanza.]*

Tabella 1: Numero di utenze della rete di Como tra il 2019 e il 2023

	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Utenti	150	148	145	141	131
Residenziali	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Industriali	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Commerciali/Istituzionali	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Scollegamenti		*[omissis]*	*[omissis]*		
Disattivazioni	*[omissis]*		*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Reclami			*[omissis]*	*[omissis]*	

III.3.3 I costi di Comocalor

75. La prima parte della rete di teleriscaldamento di Como è stata realizzata negli anni '70 e veniva alimentata dal calore prodotto dall'inceneritore, costruito pochi anni prima nel 1968. Nel 1986 è stata completata un'importante modernizzazione dell'inceneritore e nel 1997 è stata realizzata una seconda linea di incenerimento. Nel 2001 viene installata la turbina a vapore per la produzione di energia elettrica. In questa nuova configurazione non si parla più di inceneritore, ma di termovalorizzatore. Nel 2010 è messo in funzione l'impianto di recupero energetico da fumi.

76. La rete di Como gestita da Comocalor è alimentata prevalentemente da calore proveniente dal termovalorizzatore di proprietà di Acinque Ambiente, che rappresentava il *[75-95%]* del calore utilizzato nel 2021 e il *[75-95%]* del calore utilizzato nel 2022, e in via residuale da calore proveniente da combustibile gas. La proporzione mensile tra fonti (gas e TMV) per la produzione di calore è stabilita dando la priorità al calore prodotto dal termovalorizzatore. Il ricorso al gas avviene nelle situazioni in cui limiti tecnici non permettono il pieno utilizzo del calore prodotto dal termovalorizzatore[64].

77. Le caldaie a gas per la produzione di calore sono di proprietà di Comocalor, che tramite un contratto di affitto di ramo d'azienda ne concede la gestione ad Acinque Ambiente. Di fatto, Comocalor acquista da Acinque Ambiente sia il calore prodotto dal termovalorizzatore sia il calore prodotto tramite le caldaie a gas. Acinque Ambiente acquista il gas utilizzato per la produzione di calore da *[omissis].*

78. Il termovalorizzatore di Como tratta circa 95.000 tonnellate di rifiuti all'anno mediante due linee di processo. L'impianto produce in cogenerazione energia elettrica (39 GWhe, di cui il 70% circa ceduta alla rete di trasmissione nazionale) ed energia termica (36.266 GWhe) utilizzata per il teleriscaldamento.

79. L'energia termica da combustione dei rifiuti proveniente dal termovalorizzatore di Como si distingue in tre diverse categorie: i) il calore ottenuto con il recupero energetico da fumi, un cascame termico proveniente dai fumi della combustione che viene recuperato a valle della depurazione e trasferito all'acqua surriscaldata; ii) il calore in esubero, vapore prodotto dalle caldaie che, a causa del sottodimensionamento della turbina rispetto al vapore prodotto, non può essere trasformato in energia elettrica[65]; iii) quando queste due fonti di calore non sono sufficienti a garantire il servizio di teleriscaldamento, prevalentemente in inverno, si ricorre al calore spillato dalla turbina, in altre parole si preleva parte del vapore utilizzabile per produrre energia elettrica per destinarlo al teleriscaldamento.

80. Nella documentazione acquisita agli atti del procedimento[66] è emerso che anche il prezzo di trasferimento del calore *intercompany* è stato definito in accordo con il comune di Como. I criteri di determinazione di tale prezzo sono stati modificati negli anni di pari passo con l'evoluzione dell'impianto.

81. In un primo momento, il prezzo di trasferimento del calore era pari al costo marginale della produzione dello stesso, più una componente che teneva conto della parte dei costi fissi dell'inceneritore attribuibile alla produzione del calore, delle spese di fornitura sostenute dal comune di Como, degli introiti derivanti dall'autoproduzione elettrica, degli investimenti per le opere energetiche.

82. L'addendum del 1997 alla convenzione con il comune di Como modificava le regole di fornitura di calore, e introduceva il principio per cui il calore fosse valorizzato al mancato guadagno dalla produzione di elettricità. Comocalor e Acinque Ambiente (che gestisce il termovalorizzatore) sono due società distinte, con diversa compagine azionaria. Ciò ha reso necessario valorizzare secondo criteri di mercato il calore prodotto dal termovalorizzatore e ceduto a Comocalor. Infatti, dall'entrata in funzione della turbina a vapore per la produzione di energia elettrica, l'immissione di calore nella rete di TLR avrebbe comportato un sacrificio in termini di produzione di energia elettrica.

83. Il criterio introdotto nel 1997, iniziò ad essere applicato nel 2002 e contestualmente veniva definito il nuovo prezzo di cessione del vapore a seguito della sottoscrizione, da parte di ACSM S.p.A. (oggi Acinque S.p.A.), della convenzione

---

64 *[Cfr. docc. 27.3 e 82.1.]*

65 *[Il termovalorizzatore ha disponibilità di quantitativi aggiuntivi di vapore (c.d. esubero), grazie all'ampliamento dell'impianto di combustione avvenuto negli anni 2000, [omissis].]*

66 *[Cfr. docc. 27.2.12 e 27.2.15.]*

per la cessione di energia elettrica in regime di incentivazione c.d. CIP6/92[67]. In tale periodo, a causa del significativo costo del calore fornito dal termovalorizzatore, fu intensificato l'utilizzo delle caldaie di integrazione a gas, al fine di sfruttare la fonte energetica in quel momento più economica. Attualmente, tali caldaie vengono invece utilizzate per gestire i picchi di domanda, considerato che il profilo di produzione del termovalorizzatore è piuttosto piatto.

84. Nel corso dell'anno 2010 è venuta a scadenza la convenzione CIP6/92 con conseguente venire meno del regime incentivante collegato alla cessione di energia elettrica e necessità di determinare il nuovo prezzo di cessione del vapore con un "Nuovo accordo integrativo e modificativo all'atto di disciplina della fornitura del calore proveniente dall'incremento R.S.U. a Comocalor S.p.A." sottoscritto il 25 gennaio 2010[68]. Dal 2010 Acinque applica tre prezzi differenti al calore trasferito a Comocalor sulla base della fonte di provenienza. Il calore in esubero veniva ceduto a Comocalor al valore di *[1-7]* euro per ogni MWh termico, con rivalutazione annuale nella misura dell'indice ISTAT del costo del lavoro fino al 2014. Dal 2015 il prezzo è uguale al prezzo dell'anno precedente, al quale si aggiunge la rivalutazione annuale ISTAT. Al 31 dicembre 2022 il prezzo era di *[1-7]* euro. Tale calore rappresentava circa il *[20-40%]* del calore trasferito dal TMV a Comocalor nel 2022[69]. Il calore ottenuto con il recupero energetico da fumi viene venduto a Comocalor con le stesse modalità di prezzo del calore in esubero. Al 31 dicembre 2022 il prezzo era di *[1-7]* euro. Tale calore rappresentava circa il *[20-40%]* del calore trasferito dal TMV a Comocalor nel 2022[70]. Infine, il prezzo di cessione del vapore spillato alla turbina viene determinato in contraddittorio tra le parti sulla base del mancato guadagno. Tale calore rappresentava circa il *[20-40%]* di quello trasferito dal TMV a Comocalor nel 2022[71]. Il prezzo medio nel 2022 era di circa *[30-60]* euro per ogni MWh termico[72].

85. Relativamente alla determinazione del prezzo a cui viene ceduta l'energia termica proveniente da turbina sulla base del mancato guadagno, il prezzo è calcolato dividendo *[omissis]* il prezzo medio ponderato dell'energia elettrica del periodo di riferimento[73]. Tale criterio dipende dal fatto che da un MWht di calore destinato al TLR, si potrebbero produrre *[0,1-0,7]* MWhe di energia elettrica. Per gli anni 2015-2022 l'energia elettrica prodotta dal TMV è stata sempre venduta a società interna al gruppo ma la formula tariffaria dell'energia elettrica, sulla base del quale viene determinato il prezzo di trasferimento del calore, ha subito variazioni nel tempo.

86. Dalle informazioni fornite da Acinque Ambiente in risposta alla richiesta di informazioni del 27 settembre 2023, si rileva che per gli anni 2015-2022 il calore prodotto dal TMV è stato venduto a Comocalor secondo le tariffe riportate nella Tabella 2. Negli anni 2021 e 2022 Acinque Ambiente ha introdotto un sistema tariffario che prevedeva che una quota dell'energia venduta a Acinque Energia e a Comocalor fosse pagata a prezzo fisso proprio per arginare gli effetti su Comocalor e su Acinque Energia dell'aumento del prezzo dell'energia elettrica. Il prezzo fisso era, infatti, inferiore a quello di mercato.

Tabella 2: Prezzo di vendita dell'energia termica da Acinque Ambiente a Comocalor

Anno	**Tariffa energia elettrica (EE)**	**Tariffa Calore (mancata produzione)**
2015-2020	PUN	EE x *[0,1-0,7]*
2021	*[40-60%]* fisso; *[40-60%]* PUN	EE x *[0,1-0,7]*
2022	*[60-80%]* fisso; *[20-40%]* PUN	EE x *[0,1-0,7]*

Fonte: Dati forniti da Acinque Ambiente.

87. Segnatamente, la quota fissa (corrispondente al *[40-60%]* del totale) della tariffa applicata a Comocalor per l'acquisto del calore da turbina è stata valorizzata nel 2021 a *[omissis]€/*MWhe, quindi, ad un valore più contenuto rispetto al PUN[74] medio dell'anno pari a 125,46 €/MWh (fonte GME). Nel 2022, la quota fissa (corrispondente al *[60-*

---

[67] *[Il CIP6 è una delibera del Comitato interministeriale dei prezzi adottata il 29 aprile 1992 (pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 109 del 12 maggio 1992) a seguito della legge n. 9/1991, con cui sono stabiliti prezzi incentivati per l'energia elettrica prodotta con impianti alimentati da fonti rinnovabili e "assimilate".]*

[68] *[Cfr. doc. 27.2.15.]*

[69] *[Cfr. doc. 19.2.12.]*

[70] *[Cfr. doc. 19.2.12.]*

[71] *[Cfr. doc. 19.2.12.]*

[72] *[Cfr. doc 56.]*

[73] *[A titolo di esempio, per il secondo trimestre del 2022 il prezzo di trasferimento del calore da turbina pari a [30-60] euro al MWht è stato calcolato dividendo [omissis] il prezzo medio dell'energia elettrica calcolato come media ponderata del prezzo fisso e del prezzo del PUN registratosi nel primo trimestre del 2022 pari a 142,29 € MWhe.]*

[74] *[Il PUN (acronimo di Prezzo Unico Nazionale) è il prezzo di riferimento all'ingrosso dell'energia elettrica che viene acquistata sul mercato della Borsa Elettrica Italiana (IPEX - Italian Power Exchange).]*

80%] del totale) è stata valorizzata (i) per il *[40-60%]* a *[omissis]* e (ii) per il *[20-40%]* a *[omissis];* in entrambi i casi, dunque, valori più contenuti rispetto al PUN medio dell'anno, pari a 303,95 €/MWh (fonte GME).

88. In definitiva, considerando che nel 2021 e nel 2022 circa il *[40-80%]* del calore acquistato da Comocalor era calore in esubero o da recupero, il cui costo è molto contenuto, e che il restante *[20-60%]* del calore è stato acquistato ad un prezzo inferiore al PUN di mercato, Comocalor ha sofferto solo parzialmente degli effetti dell'incremento del prezzo del gas sul costo della materia prima.

89. La Tabella 3 fornisce una stima mensile, per il 2021 ed il 2022, del costo del calore prodotto con combustibile gas e di quello acquistato dal TMV[75].

Tabella 3: Costi operativi e ammortamenti nel 2021 e nel 2022

	Calore da gas[76] (mwh)	**Calore da gas (euro)**	**Calore da TMV (mwh)**	**Calore da TMV (euro)**	**Totale calore (mwh)**	**Totale spesa (euro)**	**Ulteriori costi operativi[77]**	**Ammort.**	**Totale costi**
2021									
	[omissis]	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
% totale costi		*[5-20%]*		*[5-20%]*		*[5-20%]*	*[50-65%]*	*[5-20%]*	100%
% totale calore	*[5-20%]*		*[80-95%]*						
% totale spesa calore		*[35-50%]*		*[50-65%]*					
2022									
	[omissis]	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
% totale costi		*[5-20%]*		*[5-20%]*		*[10-25%]*	*[50-65%]*	*[5-20%]*	100%
% totale calore	*[5-20%]*		*[80-95%]*						
% totale spesa calore		*[35-50%]*		*[50-65%]*					

90. La Tabella 3 mostra che il calore rappresenta circa il *[10-25%]* del totale dei costi nel 2022 per un totale di *[omissis]* euro e circa il *[5-20%]* nel 2021 per un totale di *[omissis]* euro. La spesa per calore nel 2022 è *aumentata* del 40% rispetto al 2021. La Tabella 3 mostra, inoltre, che nonostante il calore prodotto da gas costituisca solo rispettivamente il *[5-20%]* e il *[5-20%]* del totale in termini di quantità, il suo costo rappresenta rispettivamente circa il *[35-50%]* e il *[35-50%]* della spesa totale per calore nel 2021 e nel 2022. La proporzione mensile tra fonti (gas e TMV) per la produzione di calore è stabilita dando la priorità al calore prodotto dal termovalorizzatore. Il ricorso al gas avviene nelle situazioni in cui limiti tecnici non permettono il pieno utilizzo del calore prodotto dal termovalorizzatore[78].

---

[75] *[Cfr. doc. 8.1.]*

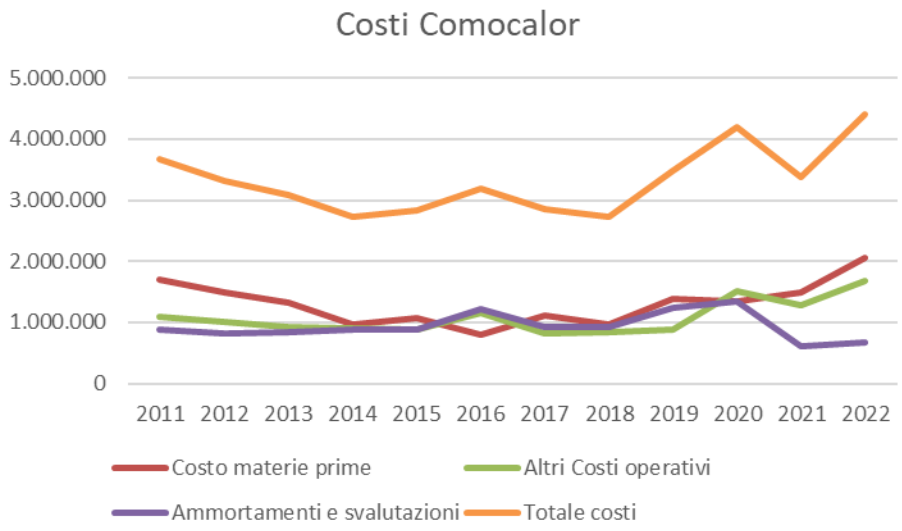
[76] *[La voce include esclusivamente il costo del combustibile gas naturale mentre gli altri costi legati al funzionamento della centrale termica (per esempio manutenzioni e trattamento acqua) sono inclusi negli ulteriori costi operativi.]*

[77] *[Le voci che contribuiscono agli "Ulteriori costi operativi" sono riferibili a: altri materiali diversi; accise energia elettrica; costo acqua; costo energia elettrica; costi variabili; canoni (concessione e servitù); costi per altri servizi terzi; costi prestazioni manutenzione ordinaria; costi materiali diretti (carburante mezzi); costi per altri servizi intercompany; costi di affitto; costi telefonia; compensi amministratori, organi di vigilanza; compenso sindaci; compenso società di revisione; costi assicurazione; costo oneri e spese bancarie; imposte tasse varie; oneri e spese diverse; costo consulenze; costo imposta di bollo; costi contratti servizio intercompany; costi personale; costo per servizi di produzione; costi commerciali.]*

[78] *[Si noti, che i costi forniti dalla Parte si discostano dai dati di bilancio, la Parte ha dichiarato in Audizione (cfr. doc. 82.1) che "la*

91. L'installazione dell'impianto di recupero energetico da fumi, entrato in funzione al termine del 2010, ha aumentato in modo significativo l'efficienza del TMV e ridotto i costi di produzione del calore. Successivamente la rete di teleriscaldamento di Como è stata caratterizzata da un aumento dei costi operativi (Figura 2), tale variabilità influisce in modo significativo sulla valutazione della redditività della rete. Comocalor rileva nei documenti agli atti che la rete di distribuzione ha avuto importanti guasti e rotture che hanno richiesto importanti interventi di manutenzione; tali costi, correlati altresì alle variazioni climatiche stagionali di richiesta di calore e alle variazioni di calore fornite dal TMV in manutenzione, hanno determinato significative variazioni nei risultati d'esercizio. Il menzionato rilevante aumento di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria verificatosi sulla rete ha comportato, conseguentemente, un incremento di costi sia operativi sia per ammortamenti dal 2017 in poi[79].

Figura 2: Evoluzione dei costi operativi di Comocalor (dati di bilancio[80])



III.3.4 L'eccessività dei prezzi, il metodo del cost-plus

92. La metodologia adottata per stabilire se vi sia un'eccessiva sproporzione tra il costo effettivamente sostenuto e il prezzo effettivamente richiesto consiste nell'esaminare la seguente relazione:
PQ – *cost-plus* = EXC
dove il *cost-plus* rappresenta la somma dei costi diretti (CDQ o costo del venduto), costi indiretti (CI) e una misura della redditività di impresa (IR):
***cost-plus* = (CDQ + CI +IR)**
93. La differenza tra i ricavi (PQ) e il *cost-plus* genera l'eccesso (EXC) di cui dovrà valutarsi l'eventuale assenza di "ragionevolezza". La misura dell'eccesso derivante verrà rapportata al *cost-plus* per ottenere un valore percentuale (EXC%), invariante rispetto ai volumi di vendita e confrontabile con i risultati raggiunti in altri casi di *excessive pricing*:
EXC/*cost-plus* %= EXC%
94. Di seguito vengono riportati i risultati di due differenti *test* basati sul *cost-plus*, il primo, in linea con l'approccio regolatorio, che riconosce all'impresa un rendimento sul capitale investito pari al costo del capitale medio del settore, il secondo che riconosce all'impresa un rendimento sui ricavi comparabile a quello di altre reti di teleriscaldamento.

Cost-plus basato sul costo del capitale

95. Il presente procedimento riguarda la fissazione del prezzo del calore fornito attraverso la rete di teleriscaldamento di Como nel periodo 2021 - 2022. Con riferimento all'orizzonte temporale si osserva che le caratteristiche del teleriscaldamento rendono tale attività, come anche la profittabilità della stessa e la remunerativà degli investimenti, fortemente stagionale, per cui un'ipotesi di eccessività andrebbe valutata su un orizzonte annuale, che tenga conto di

---

differenza è spiegata dal fatto che nel bilancio sono riportati come costi delle materie prime e costi operativi non solo i costi del teleriscaldamento ma anche i costi dell'erogazione del vapore industriale.". La Parte conferma che i "costi correttamente attribuibili al servizio di teleriscaldamento sono i costi riportati nella risposta alla richiesta di informazioni e non i costi indicati nel bilancio.". I costi forniti dalla Parte corrispondono in effetti al 90% di quelli riportati nel bilancio. Si deduce (in assenza di spiegazioni a riguardo) che la Parte abbia usato come driver il peso dei ricavi da teleriscaldamento (circa l'88% nel 2022) rispetto ai ricavi totali (derivanti da teleriscaldamento e vapore industriale) per imputare i costi al teleriscaldamento. Contrariamente a quanto fatto per gli altri costi operativi, gli ammortamenti sono stati imputati per il loro valore totale al TLR, scelta non motivata dalla Parte e non condivisibile.]

[79] *[Cfr. doc. 82.1.]*

[80] *[I dati sui quali si basa la figura sono contenuti nei bilanci pubblici della società ottenuti dal portale Telemaco, servizi di accesso al sistema informativo dedicati alla pubblica amministrazione. Essi quindi sono sempre stati noti e verificabili dalla Parte.]*

un ciclo completo di stagioni e quindi di utilizzo del servizio. Pertanto, nonostante la condotta sia imputata a Comocalor a partire dall'ultimo trimestre del 2021, in via prudenziale, l'eccessività è valutata per l'intero anno 2021 e per l'anno 2022.

96. Nel metodo del *cost-plus* vengono messi a confronto i costi ed i ricavi attribuibili all'attività oggetto della condotta.

97. Per quanto riguarda i ricavi, dato che l'attività oggetto del procedimento consiste nella fornitura del servizio di teleriscaldamento, sono stati isolati i ricavi derivanti dalla fornitura di tale servizio, escludendo i ricavi dalla vendita di vapore industriale. Sono stati, altresì, considerati nei ricavi i contributi statali straordinari attribuiti nella forma di crediti d'imposta previsti a sostegno delle imprese non energivore, particolarmente impattate dall'aumento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale. I contributi statali sono attribuiti al servizio del teleriscaldamento usando come *driver* il peso di tale servizio rispetto al calore totale erogato (teleriscaldamento + vapore industriale). Sono esclusi dai "Ricavi del venduto" i ricavi per affitto ramo d'azienda nei confronti della società Acinque Ambiente S.r.l. per 24.000 euro (costanti negli anni).

98. Per quanto riguarda i costi, la Parte ha fornito dati di costo relativi alla sola attività del teleriscaldamento. Da un confronto con i dati di bilancio è emerso che i costi forniti dalla Parte corrispondono a circa il 90% dei costi riportati nel bilancio. Si presume, quindi, che la Parte abbia usato come *driver* per l'imputazione di tali costi il peso del teleriscaldamento in termini di ricavi dal venduto. I ricavi del teleriscaldamento corrispondono nel 2022 all'88% dei ricavi totali (da teleriscaldamento e vapore industriale). La Parte ha imputato al TLR il totale del valore degli ammortamenti. Tale scelta non è stata motivata e appare ingiustificata in quanto anche l'attività di fornitura del vapore industriale implica l'utilizzo della rete ed è interessata dagli investimenti effettuati dalla Società. Data l'incertezza sul metodo di allocazione della Parte, sia per quanto riguarda i costi operativi che per gli ammortamenti si è proceduto all'individuazione della porzione di costi attribuibile al solo teleriscaldamento attraverso l'utilizzo del *driver* (in seguito, *driver* calore) basato sulla percentuale di calore utilizzato per il teleriscaldamento rispetto al totale per teleriscaldamento e vapore industriale. La percentuale di calore per teleriscaldamento rispetto al totale è del *[80-90%]* nel 2022 e del *[80-90%]* nel 2021. In assenza di obiezioni della Parte sul metodo adottato dagli Uffici e presentato nella CRI, si ritiene che quest'ultimo risulti più attendibile.

99. I costi operativi riconosciuti sono stati costruiti escludendo i cc.dd. costi "non riconoscibili" secondo la definizione dell'ARERA nel documento per la consultazione nell'ambito del procedimento per l'adozione di provvedimenti in materia di regolazione tariffaria del settore del teleriscaldamento e teleraffrescamento, avviato con la deliberazione 20 giugno 2023, 277/2023/R/tlr[81]. Pertanto, tra i costi non è stato incluso l'accantonamento effettuato dalla Società nel corso dell'esercizio relativo al fondo rischi per possibili rischi connessi alle tariffe applicate agli utenti (non meglio specificati), che era invece stato sommato agli ammortamenti nella stima della Parte per il 2022 (ma non per il 2021).

100. Per quanto riguarda la scelta del WACC, considerato che il WACC rappresenta il rendimento minimo che occorre offrire ad un investitore affinché operi in un dato settore, si ritiene opportuno valutare l'equo rendimento del capitale non sulla base di un unico valore, ma di una griglia di valori determinata a partire dal WACC della distribuzione del gas. Tale approccio permette peraltro di verificare la sensibilità di un eventuale risultato di eccessività all'aumentare del rendimento garantito all'impresa.

101. Si è scelto di confrontare il ritorno sul capitale di Comocalor con il WACC (costo medio ponderato del capitale) calcolato dall'ARERA per il settore del gas[82]. Da un punto di vista operativo per determinare la redditività riconosciuta all'impresa si è fatto ricorso all'utilizzo di una remunerazione al WACC nominale da applicare al capitale investito netto al costo storico[83]. Tale approccio non richiede infatti stime o indici di inflazione per la rivalutazione dei costi di capitale, in quanto non c'è bisogno né di indicizzare il capitale investito netto (e quindi individuare l'indice più appropriato a questo scopo), né di convertire il WACC nominale[84] (che di per sé include le aspettative di inflazione) in termini reali.

102. Per quanto riguarda i valori nominali del WACC, quello del 2022 è stato calcolato dall'ARERA[85], mentre quello del 2021 è stato ricavato[86] utilizzando il tasso di inflazione attesa dell'1,7% utilizzato dall'ARERA per determinare il valore

---

81 *[Il punto 4.21 del documento di consultazione del 3 agosto 2023, 388/2023/R/tlr esclude "dai costi operativi riconosciuti le seguenti voci, in quanto non pertinenti o già riconosciute nella definizione delle componenti di ricavo relative ai costi di capitale: a) gli accantonamenti, diversi dagli ammortamenti, operati in applicazione di norme tributarie o per la copertura di rischi e oneri; b) gli oneri finanziari e le rettifiche di valori di attività finanziarie; c) gli oneri straordinari; d) gli oneri per assicurazioni, qualora non espressamente previste da specifici obblighi normativi; e) gli oneri per sanzioni, penali e risarcimenti, nonché i costi sostenuti per il contenzioso ove l'impresa sia risultata soccombente; f) i costi connessi all'erogazione di liberalità; g) i costi pubblicitari e di marketing, a esclusione di oneri che derivino da obblighi normativi la cui copertura non sia assicurata da disposizioni specifiche".]*

82 *[L'ARERA stessa, nel documento di consultazione denominato "orientamenti per la definizione del metodo tariffario per il servizio di teleriscaldamento", ipotizza per il calcolo del valore del WACC del TLR, di fare riferimento all'Allegato A alla delibera 23 dicembre 2021, 614/2021/R/com riguardante il settore del gas, prevedendo contestualmente la definizione dei parametri specifici per il settore del teleriscaldamento (gearing e β asset). In assenza di tali specifici parametri, ancora in via di definizione, si ricorre al WACC del gas.]*

83 *[Tale approccio è stato ipotizzato dall'ARERA nel documento di consultazione sui criteri di rivalutazione dei costi di capitale per i servizi infrastrutturali dell'energia elettrica e del gas (340/2024/R/COM).]*

84 *[Verifica dell'attivazione del meccanismo di trigger di cui all'articolo 8 del tiwacc 2022-2027 per l'anno 2023 e correzione di un errore materiale nel tiwacc 2022-2027 (deliberazione 6 dicembre 2022, 654/2022/r/com).]*

85 *[Cfr. Relazione tecnica allegata alla deliberazione 614/2021/R/Com.]*

86 *[La trasformazione è stata effettuata utilizzando la nota formula (1+tasso reale) = (1+tasso nominale)/(1+tasso d'inflazione) e*

reale. Il valore del WACC nominale utilizzato per il 2021 è pari a 8,1% mentre quello per il 2022 è pari a 7,4%. Si applicano ai valori base incrementi del 10%, 30% e 50% che corrispondono per il 2022 a WACC dell'8,1%, 9,6% e 11,1% e per il 2021 a WACC dell'8,9%, 10,5% e 12,2%.

103. Nella Tabella 4 e nella Tabella 5 si mostra la sproporzione fra prezzi e costi, misurandola attraverso il metodo del *cost-plus* e utilizzando diverse stime dei costi e del WACC per l'anno 2021 e 2022.

Tabella 4: Calcolo dell'eccesso attraverso il metodo del cost-plus con WACC per l'anno 2021 (000 €)

Ricavi (PQ)	**Costi (CDQ+CI)**	**Rendimento IR (CIN*WACC)**	**Eccesso EXC(PQ-CD-CI-IR)**	**Eccesso % EXC/cost-plus**
	Stima da bilancio driver calore	WACC=8,1%		
3.321	*[omissis]*	461	*[omissis]*	-3%
		WACC=8,9%		
		506	*[omissis]*	-4%
		WACC=10,5%		
		597	*[omissis]*	-7%
		WACC=12,15%		
		691	*[omissis]*	-9%
	Stima della Parte	WACC=8,1%		
3.321	*[omissis]*	461	*[omissis]*	-11%
		WACC=8,9%		
		506	*[omissis]*	-12%
		WACC=10,5%		
		597	*[omissis]*	-14%
		WACC=12,15%		
		691	*[omissis]*	-16%

Nota: dati di bilancio e dati forniti dalla Parte. La differenza tra le due stime dei costi dipende principalmente da una diversa allocazione degli ammortamenti e di alcuni costi operativi al servizio di teleriscaldamento. È stata effettuata un'analisi di sensitività con diversi valori del WACC per il 2021: 8,1*(1+0,5) =12,15%; 8,1*(1+0,3) =10,5%; 8,1*(1+0,1) = 8,9%. I ricavi sono i ricavi da teleriscaldamento, ai quali è sommato il credito d'imposta per la porzione attribuita al teleriscaldamento.

utilizzando come tasso d'inflazione l'inflazione attesa per il 2021 impiegata dall'ARERA nella definizione del WACC reale per il 2021, pari all'1,7%.]

Tabella 5: Calcolo dell'eccesso attraverso il metodo del cost-plus con WACC per l'anno 2022 (000 €)

Ricavi (PQ)	Costi (CDQ+CI)	Rendimento IR (CIN*WACC)	Eccesso EXC(PQ-CD-CI-IR)	Eccesso % EXC/cost-plus
	Stima da bilancio driver calore	WACC=7,4%		
5.964	*[omissis]*	533	*[omissis]*	49%
		WACC=8,1%		
		584	*[omissis]*	47%
		WACC=9,6%		
		692	*[omissis]*	43%
		WACC=11,1%		
		800	*[omissis]*	40%
	Stima della Parte	WACC=7,4%		
	[omissis]	533	*[omissis]*	39%
		WACC=8,1%		
		584	*[omissis]*	37%
		WACC=9,6%		
		692	*[omissis]*	34%
		WACC=11,1%		
		800	*[omissis]*	31%

Nota: l'analisi è basata su dati di bilancio e dati forniti dalla Parte. La differenza tra le due stime dei costi dipende principalmente da una diversa allocazione degli ammortamenti e di alcuni costi operativi al servizio di teleriscaldamento. È stata effettuata un'analisi di sensitività con diversi valori del WACC per il 2022: 7,4*(1+0,5) =11,1%; 7,4*(1+0,3) =9,6%; 7,4*(1+0,1) = 8,1%. I ricavi sono i ricavi da teleriscaldamento, ai quali è sommato il credito d'imposta per la porzione attribuita al teleriscaldamento.

Cost-plus con EBITDA

104. Questo secondo approccio confronta i ricavi di Comocalor con i costi totali aumentati di un elemento "*plus*" (il "livello di costo maggiorato"). Il "*plus*" è la *proxy* per un margine di profitto ragionevole in condizioni competitive che si basa sull'EBITDA in rapporto ai ricavi.

105. Il margine EBITDA è una misura di redditività netta che tiene conto di tutti i costi diretti e di tutti i costi indiretti, a eccezione dei costi di ammortamento e di svalutazione.

106. Comocalor ha dichiarato che nelle proprie analisi di redditività non elabora il RONA, il ROI e/o il ROE relativi all'attività di fornitura del teleriscaldamento. A richiesta di fornire una misura di redditività, usata dalla Società come riferimento, Comocalor ha rinviato all'EBITDA esposto nei bilanci della Società per il 2021 e il 2022[87].

107. Come nel caso precedente, l'analisi del *cost-plus*[88], viene effettuata con diversi parametri di redditività (ROS), corrispondenti al rapporto EBITDA/Ricavi di altre reti prese a confronto. Si è scelto di prendere come riferimento il ROS delle reti di A2A Calore & Servizi appartenenti al gruppo A2A di cui fa parte anche Comocalor. I valori presi a riferimento sono il ROS[89] di A2A Calore & Servizi nel 2022 (19%) e nel 2021 (30%), e la media del 2020-2022 (26%).

108. Per quanto riguarda i ricavi e i costi di Comocalor utilizzati nella stima del *cost-plus* si rimanda ai §§ 96-98. La Tabella 6 e la Tabella 7 mostrano i risultati dell'analisi del *cost-plus* rispettivamente per il 2021 e per il 2022. Le stime dei costi utilizzate sono quelle fornite dalla Parte. I risultati sono qualitativamente in linea con i risultati del metodo basato sul WACC ma restituiscono delle stime dell'eccesso più elevate.

---

87 *[Cfr. doc. 84. Alla seguente richiesta: "6) Fornire il valore del Return On Net Asset (RONA), del Return on Investment (ROI), e del Return on Equity (ROE) dell'attività di fornitura del teleriscaldamento per gli anni compresi tra il 2021 e il 2023. Riportare le modalità di calcolo e il valore delle singole componenti di ciascuno dei suddetti indici. Indicare se questi indici sono comunemente usati internamente per misurare la redditività dell'attività di teleriscaldamento, ed eventualmente fornire il valore di uno o più indici alternativi descrivendone le modalità di calcolo e spiegandone i vantaggi rispetto a quelli proposti", la società ha risposto che: "Comocalor non elabora il RONA, il ROI e/o il ROE relativi all'attività di fornitura del teleriscaldamento. Allo stato, si rinvia all'EBITDA (vale a dire il margine operativo lordo) esposto nei bilanci della Società per il 2021 e il 2022, pari rispettivamente a Euro 907.000 ed Euro 3.083.000.".]*

88 *[Il livello di ricavi cost-plus si ottiene dividendo i costi totali per uno meno la redditività del comparatore (cfr. caso Aspen, AT40394).]*

89 *[Il ROS è stato calcolato con dati di bilancio ottenuti online. Da ricavi e EBITDA sono stati esclusi "gli altri ricavi operativi" che includono il credito d'imposta per le società non energivore che sono state impattate dall'aumento del prezzo del gas e dell'elettricità. Se si includessero tali ricavi il ROS di A2A Calore & Servizi nel 2022 sarebbe del 23%, con un eccesso stimato del 49%.]*

Tabella 6: Analisi dell'eccesso attraverso il metodo del cost-plus con ROS per il 2021 (000 €)

	Ricavi	Cost-plus	EXC	EXC/cost-plus
		Stime della Parte		
ROS=19%	3.321	*[omissis]*	*[omissis]*	1%
ROS=26%	3.321	*[omissis]*	*[omissis]*	-8%
ROS=30%	3.321	*[omissis]*	*[omissis]*	-13%

Fonte: dati di bilancio e dati forniti dalla Parte. È stata effettuata un'analisi di sensitività con diversi valori del ROS. I ricavi sono i ricavi da teleriscaldamento, ai quali è sommato il credito d'imposta per la porzione attribuita al teleriscaldamento.

Tabella 7: Analisi dell'eccesso attraverso il metodo del cost-plus con ROS per il 2022 (000 €)

	Ricavi	Cost-plus	EXC	EXC/cost-plus
		Stime della Parte		
ROS=19%	5.964	*[omissis]*	*[omissis]*	56%
ROS=26%	5.964	*[omissis]*	*[omissis]*	43%
ROS=30%	5.964	*[omissis]*	*[omissis]*	35%

Fonte: dati di bilancio e dati forniti dalla Parte. È stata effettuata un'analisi di sensitività con diversi valori del ROS. I ricavi sono i ricavi da teleriscaldamento, ai quali è sommato il credito d'imposta per la porzione attribuita al teleriscaldamento.

III.3.5 I margini e i rendimenti realizzati da Comocalor

109. La Tabella 8 mostra i ricavi del venduto, il margine operativo lordo e l'utile ante imposte registrati da Comocalor tra il 2016 e il 2022[90].

Tabella 8: Ricavi e Margini realizzati da Comocalor (dati di bilancio)

Dati di bilancio Comocalor €/000	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Ricavi	3538	3358	3472	3291	2618	3600	6519
Margine operativo lordo	1979	1544	1860	1243	3160	907	3083
MOL/Ricavi	56%	46%	54%	38%	12%	25%	47%
Utile ante imposte	621	659	970	46	-1016	321	2430
Utile/Ricavi	18%	20%	28%	1%	-39%	9%	37%

110. I ricavi registrano nel 2022 un aumento dell'81% rispetto al 2021[91]. Come si evince dalla nota integrativa al bilancio, al 31 dicembre 2022 i ricavi sono in forte aumento rispetto ai ricavi registrati l'anno precedente, principalmente per effetto dei prezzi che più che compensa la lieve contrazione dei volumi di energia termica venduti, causa clima più mite. Nel periodo 2016-2022 le utenze allacciate non sono variate in modo significativo, erano pari a 140 nel 2022 e circa 150 negli anni precedenti.

111. Dal confronto dei risultati del 2022 con gli esercizi precedenti risulta che nel 2022 Comocalor ha generato profitti maggiori, l'utile ante imposte in percentuale dei ricavi (37%) è stato più elevato della media tra il 2016[92] e il 2020

[90] *[Fino al 2015 i ricavi di Comocalor includevano anche i certificati bianchi. Comocalor ha ottenuto certificati bianchi negli anni 2011-2015 per un progetto di recupero di calore dai fumi del Termovalorizzatore.]*

[91] *[Se si guarda ai soli ricavi del teleriscaldamento l'aumento è stato di circa il 75%.]*

[92] *[Il confronto parte dal 2016 poiché Comocalor ha ottenuto certificati bianchi negli anni 2011-2015 per un progetto di recupero di calore dai fumi del Termovalorizzatore.]*

(6%) di 31 punti percentuali (p.p.) e di circa 20 p.p. se si esclude il 2020 (anno in perdita)[93]. Se si guarda al MOL, invece, il margine risulta essere di 6 p.p. superiore alla media 2016-2020 (41%).

112. Dal 2011 al 2015 i costi sono diminuiti grazie al guadagno di efficienza legato all'implementazione del recupero energetico fumi[94]. I maggiori costi di manutenzione straordinaria, riconducibili a rifacimenti di importanti tratti di rete, sono stati sostenuti dal 2017 in avanti e sono stati trattati come investimenti, con conseguente iscrizione a bilancio con un ammortamento di venticinque anni[95]. Trattandosi di costi sostenuti nell'ultimo quinquennio prima della scadenza della concessione, la Società ha richiesto il valore di ricostruzione a nuovo, al netto del deperimento, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 11 della concessione. Il menzionato rilevante aumento di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria verificatosi sulla rete ha comportato un incremento di costi sia operativi sia per ammortamenti dal 2018 in avanti.

113. Il costo delle materie prime è aumentato nel 2022 del 37% rispetto al 2021 e dell'84% rispetto alla media del 2016-2020. I costi operativi, invece, sono aumentati del 31% nel 2022 rispetto al 2021, e del 34% rispetto alla media del 2016-2020.

114. Dato che il settore del teleriscaldamento è un settore ad alta intensità di capitale materiale, appare ragionevole misurarne la redditività anche in termini di rendimento del capitale fisico investito. L'approccio contabile alla redditività considera il rendimento del capitale investito (RONA). Il RONA è una misura degli utili aziendali prima degli interessi e delle tasse (EBIT) diviso per il capitale investito in un dato periodo di tempo. Il RONA è tradizionalmente utilizzato nella regolamentazione dei prezzi in settori quali gas, elettricità, ferrovie o acqua.

115. Il RONA[96] di Comocalor nel 2022 era pari al 34% mentre nel 2021 era pari al 6%. Il RONA medio di Comocalor nel periodo 2016-2020 era pari al 12%.

116. Infine, in replica alle Parti (cfr. *infra*) e al solo fine di fornire un'informazione di contesto, ferma restando la contestazione della condotta per il solo anno 2021 e 2022, si è stimato un eccesso medio del periodo 2015-2022. A tale scopo, si è applicato il metodo del *cost-plus* con i due approcci descritti nella sessione III.3.4 utilizzando i dati di bilancio presenti a fascicolo prima della Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (di seguito, "CRI"). I parametri utilizzati sono per il primo metodo il WACC base nominale incrementato del 10%[97], corrispondente ad un valore dell'8,5% per 2015-2018 e dell'8,9% per 2019 e 2020, e per il secondo metodo il ROS=26%.

---

93 *[La marginalità relativa all'esercizio 2020 era in rilevante diminuzione a causa, inter alia, dei seguenti fattori:*
(i) ricavi in contrazione; (ii) rilevanti incrementi delle voci di costo riferibili sia ai costi operativi sostenuti per la predisposizione di un "contingency plan" da attivare nel caso di impossibilità di erogare il servizio di teleriscaldamento all'utenza; sia agli importanti costi di manutenzione sostenuti a fronte del riscontrato grave ammaloramento delle tubazioni deputate al trasporto e alla distribuzione del fluido termovettore, come certificato dall'analisi termografica eseguita da professionisti esterni; (iii) accantonamento di un fondo rischi per 300.000 €, connesso a ulteriori possibili spese per danni sulla rete.]

94 *[Con riferimento all'esercizio 2016, si segnala che il risultato è stato impattato negativamente da una svalutazione delle immobilizzazioni in corso, per 328.000 euro relativamente alla porzione di linea destinata a collegare lo sviluppo della rete del teleriscaldamento in Centro città. Inoltre, sempre nello stesso esercizio, ha contribuito alla riduzione del risultato anche l'accantonamento per rischi futuri per 482.000 euro stanziato in conseguenza di una criticità riconducibile a un maggiore onere d'affitto ritenuto probabile, per la parte variabile del contratto di affitto di ramo d'azienda.]*

95 *[Con riferimento all'esercizio 2019, si segnala un incremento dei costi per servizi intercompany [omissis].]*

96 *[Il RONA è stato calcolato usando dati di bilancio come rapporto tra l'utile ante imposte e il capitale investito netto.]*

97 *[Il valore del WACC reale per gli anni 2015-2018 è pari a 6,1%. Il valore del WACC reale per gli anni 2019-2020 è pari a 6,3%. I dati provengono dalle stime dell'ARERA: versione approvata con deliberazione 02 dicembre 2015, 583/2015/R/com e modificata con deliberazioni 654/2015/R/eel, 575/2017/R/gas, 653/2017/R/gas,*
639/2018/R/com, 114/2019/R/gas, 419/2019/R/gas, 474/2019/R/gas e 570/2019/R/gas. Il WACC nominale è stato ottenuto utilizzando la formula (1+tasso reale) = (1+tasso nominale)/(1+tasso d'inflazione) e utilizzando come tasso d'inflazione l'inflazione attesa per i rispettivi anni impiegata dall'ARERA nella definizione del WACC reale, pari all'1,5% per 2015-2018 e all'1,7% per 2019-2020. I valori di WACC ottenuti sono 0,077 e 0,081.]

Tabella 9: Analisi dell'eccesso, metodo del cost-plus con WACC per il periodo 2015-2022 (000 €)

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Ricavi	3.580	3.298	3.124	3.244	3.067	2.440	3.321	5.964
Costi Operativi	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Cost-plus	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Eccesso	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Eccesso %	31%	25%	16%	27%	-4%	-32%	-3%	47%

Nota: analisi basata su dati di bilancio allocati al servizio di teleriscaldamento attraverso il *driver* calore stimato per gli anni compresi tra il 2015 e il 2020 come media della quota del 2021 e del 2022 ([*80-90%]).* Il WACC utilizzato è quello base della distribuzione gas dell'anno interessato aumentato del 10%. I ricavi sono i ricavi da teleriscaldamento, per gli anni 2021 e 2022 ai ricavi delle vendite è sommato il credito d'imposta per la porzione attribuita al teleriscaldamento.

117. La Tabella 9 mostra come tra il 2015 e il 2022 Comocalor abbia registrato un eccesso positivo fino al 2018, seguito da tre anni di eccessi negativi (che non corrispondono necessariamente a perdite d'esercizio) coincidenti con gli anni in cui Comocalor ha effettuato i lavori di manutenzione straordinaria sulla rete che saranno rimborsati in futuro dal Comune. La serie storica si conclude con l'eccesso positivo del 2022. La media ponderata dell'eccesso per il periodo 2015-2022 è del 13%.

118. Con il metodo basato sul ROS, come mostrato nella Tabella 10, il valore dell'eccesso medio ponderato nel periodo 2015-2022 è del 30% mentre l'eccesso per il periodo 2020-2022 è del 16%[98]. Si noti, inoltre, che in assenza di dati sull'allocazione dei costi al teleriscaldamento per l'anno 2020, sono stati utilizzati i dati di bilancio allocati attraverso il *driver* calore. Lo stesso metodo di allocazione è stato adottato per il 2021 e 2022 al fine di rendere il calcolo omogeneo. Tale allocazione dei costi, già presente nella CRI in riferimento al calcolo dell'eccesso attraverso il WACC e ritenuta più attendibile, non è stata contestata dalla Parte. Sulla base di questa allocazione, l'eccesso per l'anno 2022 con ROS=26% risulta del 52%, ben 9 punti percentuali in più rispetto all'eccesso calcolato sulla base dell'allocazione fornita dalla società (Tabella 7).

Tabella 10: Analisi dell'eccesso, metodo del cost-plus con ROS per il periodo 2015-2022 (000 €)

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Ricavi	3580	3298	3124	3244	3067	2440	3321	5964
Costi operativi	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Cost-plus	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Eccesso	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Eccesso %	57%	45%	39%	53%	17%	-18%	3%	52%

Nota: analisi basata su dati di bilancio allocati al servizio di teleriscaldamento attraverso il *driver* calore stimato per gli anni compresi tra il 2015 e il 2020 come media della quota del 2021 e del 2022 ([*80-90%]).* Il ROS utilizzato è quello intermedio del 26%. I ricavi sono i ricavi da teleriscaldamento, per gli anni 2021 e 2022 ai ricavi delle vendite è sommato il credito d'imposta per la porzione attribuita al teleriscaldamento.

III.4 Le osservazioni di Comocalor

III.4.1 Osservazioni procedurali

119. Nel corso dell'audizione finale i rappresentanti di Comocalor hanno rilevato in via preliminare che una delle elaborazioni, effettuate in replica all'analisi presentata dalla Parte nella memoria finale, si basava su dati ulteriori rispetto a quelli acquisiti tramite le richieste di informazioni a Comocalor, poiché riferiti a un periodo più esteso. Secondo la Parte l'elaborazione di tali dati presentata nella slide non risulta essere stata oggetto di contraddittorio.

[98] *[Si noti che con il ROS=19% l'eccesso nel periodo 2020-2022 è pari al 27% con media ponderata e 21% con media semplice.]*

III.4.2 L'imputabilità di Comocalor

120. La Parte sostiene che il rialzo dei prezzi del servizio del TLR non le sia imputabile, in quanto l'aumento dei prezzi è attribuibile a due fattori, il regime tariffario e il repentino incremento del prezzo del gas, al quale la tariffa è indicizzata. Entrambi i fattori sono considerati fuori dall'influenza di Comocalor: la formula tariffaria è un portato del regime di concessione - che non ha generato alcun problema nella sua applicazione ultra-trentennale ed è, quindi, il risultato di un atto unilaterale del comune di Como (concedente), che ha agito come regolatore di un servizio pubblico nell'interesse dell'utente; il secondo fattore, scaturito a seguito della guerra in Ucraina, è parimenti esogeno e, per di più, eccezionale, oltre che temporalmente circoscritto.
121. Secondo Comocalor, il periodo in oggetto in quanto interessato da un intenso *shock* esogeno non dovrebbe essere sottoposto ad analisi di eccessività, in analogia con quanto stabilito nel caso A541 - Servizi traghettamento veicoli Stretto di Messina, dove l'Autorità ha ritenuto *inter alia* che, a causa della crisi pandemica, "*il 2020 non possa fornire informazioni attendibili/appropriate per l'analisi dell'eccessiva onerosità dei prezzi applicati da C&T*.".
122. In tale contesto, secondo la Parte, nell'applicare in maniera pedissequa e senza soluzione di continuità da oltre trent'anni la formula tariffaria basata sul costo evitato - utilizzata dall'ARERA come parametro di riferimento in sede regolatoria, analizzata dall'Autorità nell'ambito dell'IC46 (2014), e considerata uno *standard* del comparto di riferimento - sarebbe esonerata da responsabilità.
123. La Parte sostiene, inoltre, che: "*sotto altro profilo, a voler ritenere la formula tariffaria rilevante ai sensi dell'articolo 3 della l. n. 287/1990 (quod non), ciò si tradurrebbe in una interferenza con la regolazione della formula medesima. Ciò trova conferma nella circostanza che solo nel 2023, grazie ad una modifica normativa ad hoc, il legislatore ha ampliato le competenze di ARERA sul settore del teleriscaldamento attribuendole il potere di regolare le tariffe di cessione del calore. In effetti, il regime tariffario transitorio previsto da ARERA si applica dal 1° gennaio 2024 ed è intervenuto sulla formula del costo evitato introducendo un vincolo ai ricavi, assente nella formula precedentemente applicata da Comocalor*.". In tale prospettiva, Comocalor osserva che un eventuale intervento dell'Autorità, avendo a oggetto proprio le tariffe che erano regolate dal Comune prima e dall'ARERA poi, potrebbe interferire con le competenze regolatorie attribuite dalla legge ad altri soggetti[99].
124. A riguardo, Comocalor osserva altresì che, nella specie, vi sarebbe un'interferenza con lo svolgimento di un servizio d'interesse economico generale da parte di Comocalor e, di conseguenza, con quanto previsto dall'articolo 106 TFUE e dall'articolo 8 della legge n. 287/1990.
125. In conclusione, Comocalor sostiene che non vi è stata alcuna scelta commerciale, né (tantomeno) alcuna strategia ipoteticamente abusiva, tesa ad aumentare il prezzo del TLR da parte di Comocalor; la Società opera in regime di *prorogatio* dal 2020 e dal 2021 in poi non vi è stata alcuna reale possibilità di instaurare una negoziazione con il Comune per disciplinare le condizioni della gestione del TLR di Como.

III.4.3 Il mercato rilevante e la dominanza

126. Per quel che riguarda il mercato rilevante, Comocalor sostiene che la definizione merceologica adottata in sede di avvio dall'Autorità sia errata in quanto, alla luce delle caratteristiche specifiche del mercato in questione, i sistemi di riscaldamento tradizionali tramite caldaia a gas vanno considerati sostituti dei servizi di teleriscaldamento e non si può invece delineare un mercato rilevante che sia merceologicamente limitato a questi ultimi.
127. Più in dettaglio, Comocalor sostiene che l'Autorità ha individuato tale segmentazione merceologica attribuendo un peso eccessivo alle differenze tecnologiche tra le modalità di riscaldamento e non considerando che, invece, il principale *driver* della sostituibilità tra imprese dovrebbe essere la sostituibilità dal lato della domanda (citando, a riguardo, la recente Comunicazione della Commissione europea sulla definizione del mercato rilevante). Comocalor sostiene che il servizio di riscaldamento è perfettamente identico dal punto di vista dell'utente, in quanto sia il teleriscaldamento che i sistemi di riscaldamento tradizionale hanno il medesimo obiettivo di aumentare la temperatura degli ambienti e dell'acqua domestica.
128. Comocalor prosegue affermando che il ruolo attribuito agli *switching costs* dall'Autorità nel proprio provvedimento di avvio - oltre che dall'ARERA nella propria indagine conoscitiva - sarebbe sopravvalutato.
129. A ciò si deve aggiungere la considerazione per cui il gestore di una rete di teleriscaldamento ha un forte incentivo ad acquisire clienti e a mantenere connessa la propria clientela, in quanto in caso contrario verrebbe a realizzare delle diseconomie di densità nell'erogazione del servizio. Pertanto, anche per questo motivo, i sistemi di teleriscaldamento sono vincolati dalla presenza di sistemi di riscaldamento alternativi quali quelli tramite tradizionale caldaia a gas.
130. Peraltro, la Parte sostiene che i costi monetari e non monetari di *switching* incidono in modo significativamente diverso sulle diverse categorie di utenti di Comocalor, rilevando che il loro impatto è meno rilevante per i clienti del terziario e industriali. Di conseguenza, si sarebbe dovuta introdurre una segmentazione del mercato rilevante per i diversi gruppi di utenti di Comocalor, residenziali e non, e riconoscere che il mercato è sicuramente più ampio almeno per i clienti non residenziali. Tale definizione alternativa del mercato discende inoltre dalla capacità di Comocalor di individuare i diversi gruppi di utenti, e operare una discriminazione di prezzo tra di essi, in assenza di possibilità di arbitraggio.

99 *[Cfr. doc. 82.1.]*

131. Rispetto alla dominanza, Comocalor è soggetta a due vincoli essenziali: regolamentazione locale e concorrenza tra sistemi di riscaldamento. Pertanto, non ha la capacità di tenere comportamenti indipendenti dai propri concorrenti (fornitori di sistemi di riscaldamento alternativi) e, in ultima istanza, dai propri clienti (rappresentati e tutelati dal regolatore locale).

III.4.4 L'eccessività dei prezzi di Comocalor

132. Secondo la Parte, per configurare un abuso da prezzi eccessivi, l'Autorità, oltre a dover dimostrare l'esistenza di una differenza di prezzo considerevole, deve altresì dimostrare che tale differenza è persistente. Solo quando rimane al di sopra del prezzo di riferimento per un considerevole periodo di tempo, un prezzo può essere considerato abusivo ai sensi dell'articolo 102 TFUE.
133. Secondo Comocalor, replicando l'analisi degli Uffici in una prospettiva di più lungo periodo, l'eccesso medio nel triennio 2020-2022 si attesta a un mero 7%: un livello decisamente contenuto, in particolare se confrontato con i precedenti in materia, in cui le autorità garanti della concorrenza hanno deciso di intervenire solo in presenza di eccessi significativamente superiori, spesso maggiori del 100%. Limitando l'analisi alle utenze residenziali, tenendo conto della segmentazione del mercato rilevante, l'eccesso risulta pari al 6% nel triennio 2020-2022 mentre per il solo 2022 l'eccesso risulta pari al 40%.

III.4.5 L'iniquità dei prezzi di Comocalor

134. Secondo Comocalor i prezzi non possono considerarsi iniqui in quanto essi risultano inferiori al c.d. costo evitato e definiti, comunque, con riferimenti che provengono da mercati concorrenziali o regolati.
135. Tutte le misure e indicazioni di valore economico alle quali è possibile comparare i prezzi di Comocalor dimostrano, infatti, l'assenza di qualsiasi eccesso. Il prezzo del TLR applicato da Comocalor presenta un differenziale modesto nel periodo 2021-2022 rispetto al prezzo del sistema con caldaia e alimentazione a gas naturale, stimato secondo la logica del costo evitato definita dall'ARERA (Tabella 11)[100].

Tabella 11: Confronto tra prezzi Comocalor e costo evitato gas ARERA, memoria finale (Tabella 4.1).

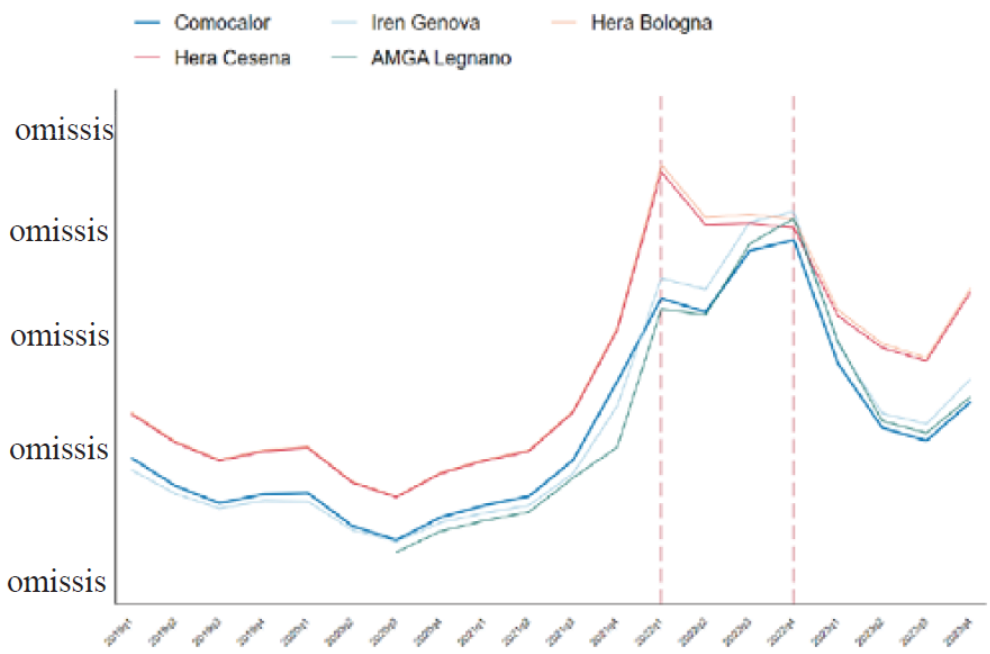
Periodo	Prezzo Comocalor €/MWh	Costo evitato gas ARERA €/MWh	Differenza %	Differenza media annua %
Q1 2021	[80-90]	87	[-5%-5%]	3,18%
Q2 2021	[85-95]	90	[-5%-5%]	
Q3 2021	[100-110]	103	[-5%-5%]	
Q4 2021	[130-140]	114	[15%-25%]	
Q1 2022	[165-175]	160	[5%-15%]	8,54%
Q2 2022	[160-170]	153	[5%-15%]	
Q3 2022	[185-195]	172	[5%-15%]	
Q4 2022	[190-200]	176	[5%-15%]	

Fonte: elaborazione Lear su dati CRI

136. Inoltre, le tariffe di Comocalor risultano, anche per il 2022, in linea e spesso più basse di quelle applicate da imprese che offrono lo stesso identico servizio in Italia e che sono fuori dal perimetro delle istruttorie avviate dall'Autorità nel settore TLR, come mostrato nella figura che segue[101].

100 *[Cfr. doc. 133.A.]*
101 *[Cfr. doc. 133.A.]*

Figura 3: Prezzi Comocalor a confronto con altre reti di TLR, in €/Mwh, figura 4.3 memoria finale.



Fonte: elaborazioni Lear su dati Comocalor, Amga, Hera e Iren

III.4.6 La sanzione

137. Comocalor sostiene che risulta applicabile l'esimente della buona fede di cui all'articolo 3, comma 2, della legge n. 689/1981[102]. La vicenda si caratterizza per la concomitante presenza di una serie di circostanze di fatto impreviste e imprevedibili. L'illecito ipotizzato non è stato determinato da colpa di Comocalor e, pertanto, si ritiene che la condotta di Comocalor deve essere mandata esente da sanzione.

138. Ciò posto, in via ulteriormente subordinata Comocalor osserva altresì che sussistono circostanze idonee a dimostrare il legittimo affidamento riposto da Comocalor nella correttezza del proprio comportamento in quanto: i) l'Autorità ha già avuto modo di esaminare approfonditamente le dinamiche concorrenziali nel settore del TLR e, segnatamente, la formula tariffaria basata sul "costo evitato", senza esprimere alcuna particolare perplessità con riferimento alle condotte oggi contestate a Comocalor; ii) già a partire dal 2022, l'ARERA ha richiamato l'attenzione sull'opportunità di intervenire sul metodo tariffario del TLR e Comocalor ha pertanto confidato nella liceità della propria condotta seguendo le indicazioni fornite dal Regolatore; iii) alla luce delle valutazioni contenute nell'IC46 e in assenza di una regolazione nazionale, dunque, la Società ha fatto legittimo affidamento sulla correttezza della propria condotta, da sempre conforme a quanto previsto nella Convenzione; iv) come chiarito anche dalla giurisprudenza amministrativa, "*le precedenti prese di posizione dell'Autorità (anche se relative a casi non completamente sovrapponibili) e l'approvazione del Comitato di Controllo dell'Istituto di Autodisciplina pubblicitaria sono circostanze idonee ad attenuare il profilo di colpevolezza della condotta posta in essere*".

139. In definitiva, dato che l'elemento soggettivo – per quanto possa essere considerato non determinante ai fini della contestazione del presunto illecito – è un criterio essenziale ai fini della valutazione della sanzione, come del resto espressamente sancito dall'articolo 3, comma 2, della legge n. 689/1981, Comocalor chiede all'Autorità di tenerne conto anche ai fini sanzionatori.

140. In via ancora più gradata, infine, Comocalor osserva che le suesposte considerazioni valgono altresì a ritenere sostanzialmente integrata una circostanza attenuante espressamente indicata al punto 23 delle Linee Guida, secondo cui "[l]*e circostanze attenuanti includono, a titolo esemplificativo:* […] *l'esistenza di misure normative e/o di provvedimenti dell'autorità pubblica che favoriscano, facilitino o autorizzino l'infrazione*".

141. Con riferimento alla rilevanza dell'effettivo impatto economico o, più in generale, degli asseriti effetti pregiudizievoli sul mercato e/o sui consumatori della condotta di Comocalor, la Parte osserva quanto segue. Anzitutto, va rilevato che il Procedimento è stato avviato su una Segnalazione avente ad oggetto un distinto operatore TLR ed un

---

102 *[In particolare, è ivi previsto che: "Nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente non è responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa".*
]

diverso ambito territoriale. Peraltro, la condotta contestata a Comocalor non può essere riferita agli utenti non residenziali, i quali hanno sempre adottato comportamenti indipendenti, come dimostrato dagli elevati tassi di *switching*, sicché il numero degli utenti potenzialmente impattati dalla condotta di cui trattasi è ancora più ridotto.

142. Sotto altro profilo, la Parte afferma altresì che - da una prospettiva più generale - nell'ambito del Comune di Como l'utenza teleriscaldata rappresenta, all'incirca, soltanto lo 0,33% del totale. Tale fattore, dunque, vale a dimostrare ulteriormente la marginale entità della condotta con riferimento al territorio comunale. Inoltre, nel rinviare alle analisi svolte nella Memoria Economica, Comocalor ribadisce che l'aumento dei prezzi contestato nella CRI è stato comunque moderato.

143. Sulla durata Comocalor osserva che adottando un approccio sostanziale, piuttosto che contabile, il periodo rilevante in cui potrebbe essersi verificato un effettivo pregiudizio economico per i consumatori è solo quello invernale (*i.e.* il periodo di accensione dei riscaldamenti da parte dei condomìni) ed è inferiore a sei mesi (*i.e.* dal 1° gennaio 2022 all'8 aprile 2022 e dal 22 ottobre 2022 al 31 dicembre 2022). Più precisamente, la durata della presunta infrazione dovrebbe quindi essere al più di 167 giorni.

III.5 Le osservazioni di Acinque S.p.A. e A2A S.p.A.

III.5.1 La posizione di Acinque S.p.A.

144. Acinque S.p.A. è stata coinvolta nel procedimento in quanto svolge attività di direzione e coordinamento di Comocalor, come dichiarato anche nei bilanci.

145. Acinque S.p.A. sostiene che, nonostante svolga attività di direzione e coordinamento di Comocalor ai sensi del codice civile, come si evince dai bilanci, essa non può essere considerata responsabile della presunta condotta abusiva di Comocalor in quanto non detenendone il controllo totalitario non è in grado di influenzarne unilateralmente e univocamente la condotta.

III.5.2 La posizione di A2A

146. A2A ha chiesto di essere estromessa dal Procedimento in virtù della sua totale estraneità alle condotte oggetto di accertamento. Secondo A2A, la propria responsabilità per le presunte condotte illecite di Comocalor deve essere esclusa in ragione (i) del mancato coinvolgimento diretto di quest'ultima nella commissione dell'illecito, (ii) dell'inapplicabilità della presunzione semplice di "*parental liability*", e (iii) dell'insussistenza di indici sintomatici dell'esercizio concreto di un'influenza determinante della Società sul comportamento economico di Comocalor.

IV. VALUTAZIONI

IV.1 Le osservazioni procedurali

147. Rispetto all'obiezione della Parte, secondo la quale una delle elaborazioni presentate nel corso dell'audizione finale sarebbe basata su dati non presenti a fascicolo e non sarebbe stata oggetto di contraddittorio, si fa presente che tale elaborazione è stata effettuata esclusivamente in replica alla memoria finale della Parte (ricevuta dopo la CRI) e non riguarda condotte diverse da quelle in ordine alle quali la Parte ha già formulato le proprie osservazioni, non è dunque collegata ad alcun nuovo addebito[103].

148. Ciò detto, i dati sui quali si basa tale elaborazione sono dati pubblici provenienti dai bilanci d'esercizio degli anni 2011-2014 di Comocalor (conosciuti in quanto tali dalla stessa), peraltro già utilizzati nella CRI nelle figure 1 e 3 e ai §§. 104 e 165[104], e il cui uso non è mai stato contestato. Tuttavia, in via del tutto precauzionale, nel presente provvedimento l'elaborazione oggetto di contestazione è stata replicata utilizzando un periodo temporale meno esteso, escludendo così i dati riferiti al periodo 2011-2014.

---

[103] *[Cfr. TUE, T-334/17, para. 257-25. "Account must be taken of the provisional nature of the statement of objections, with the result that the existence of differences between this document and the final decision is not only possible but lawful, in so far as the final decision reflects all the evidence submitted and discussed during the administrative procedure, including after the sending of the statement of objections […]. It is only if the final decision alleges that the undertakings concerned have committed infringements other than those referred to in the statement of objections or takes into consideration different facts that there will be an infringement of the rights of the defence […]. That is not the case where the alleged differences between the statement of objections and the final decision do not concern any conduct other than that in respect of which the undertakings concerned have already submitted observations and are therefore unrelated to any new objection.".*

"Bisogna tener conto della natura provvisoria della comunicazione degli addebiti, per cui la sussistenza di differenze tra questo documento e la decisione finale non è solo possibile, ma legittima nella misura in cui la decisione finale riflette tutti gli elementi di prova forniti e discussi nel corso del procedimento amministrativo, anche in seguito all'invio della comunicazione degli addebiti […]. È solo qualora la decisione finale indichi che le imprese abbiano commesso violazioni ulteriori rispetto a quelli indicati nella comunicazione degli addebiti o prende in considerazione fatti differenti, che vi è una violazione dei diritti della difesa […]. Non è questo il caso quando le asserite differenze tra la comunicazione degli addebiti e la decisione finale non riguardano condotte diverse da quelle in ordine alle quali le imprese hanno già formulato le proprie osservazioni e non sono dunque collegate ad alcun nuovo addebito.". Cfr. anche TUE T-772/15, para. 62-63 e TUE T-343/18, para. 83.]

[104] *[Cfr. doc. 121.1.]*

IV.2 La competenza dell'Autorità e la responsabilità di Comocalor

149. La fissazione dei prezzi nel periodo in esame ricade interamente entro la responsabilità di Comocalor e nella competenza dell'Autorità per le ragioni esposte di seguito.

150. I prezzi del servizio di teleriscaldamento del periodo 2021-2022 non erano prezzi regolati dall'ARERA. Solo l'anno successivo, l'articolo 47 bis della legge 41/2023 ha attribuito all'ARERA piena potestà regolatoria sui prezzi del TLR, allo scopo di introdurre una regolazione *cost reflective* delle tariffe per la generalità delle reti di teleriscaldamento. Il regolatore ha individuato un regime di regolazione transitorio per il periodo gennaio-dicembre 2024 solo con la delibera n. 638/2023 del 28 dicembre 2023, a valle di un complesso processo di consultazione.

151. Per quanto riguarda la presunta sovrapposizione dell'intervento dell'Autorità con le prescrizioni tariffarie provenienti dal Comune di Como, il fatto che la formula della tariffa del TLR di Como fosse determinata nella convenzione non costituisce un elemento sufficiente a escludere l'imputabilità della condotta alla società Comocalor, in quanto la convenzione stessa prevede la possibilità per tale società, non esercitata, di modificare la formula tariffaria, previa autorizzazione del comune di Como, se le condizioni del mercato lo richiedono.

152. Proprio tale possibilità di modifica della tariffa rende non pertinente l'eccezione della cd. "*state action defense*" che, per costante giurisprudenza europea e nazionale, esonera le imprese dalla responsabilità per violazioni degli artt. 101 e 102 TFUE solamente quando non vi siano margini di autonomia nelle condotte delle imprese essendo quest'ultime "*loro impost*[e] *dalla legislazione nazionale, da un quadro giuridico creato da tale legislazione o da una pressione irresistibile delle autorità nazionali*"[105]. Situazione quest'ultima non rinvenibile nel caso di specie in cui la società per evitare di incorrere in un abuso per prezzi eccessivamente gravosi avrebbe potuto e dovuto proporre al comune di Como una modifica della tariffa, anziché continuare a godere degli extraprofitti derivanti dalla sua applicazione. Del resto, tale potere è stato attribuito in capo al gestore del servizio in ragione dell'asimmetria informativa che caratterizza i rapporti con l'ente concedente relativamente agli aspetti commerciali e di mercato dell'attività. Per cui, la condotta abusiva appare pienamente riconducibile all'autonomia riconosciuta alla società.

153. L'osservazione della Parte secondo cui vi sarebbe un'interferenza da parte dell'Autorità con lo svolgimento di un servizio d'interesse economico generale da parte di Comocalor e, di conseguenza, con quanto previsto dall'articolo 106 TFUE e dall'articolo 8 della legge n. 287/1990, non appare pertinente. Infatti, la citata deroga all'applicazione delle norme di concorrenza è ravvisabile soltanto per quei comportamenti che appaiono strettamente connessi all'adempimento degli specifici compiti affidati all'impresa[106]. Nel caso di specie, una modifica alla formula tariffaria presente nella convenzione o l'introduzione di una misura di contenimento dei prezzi non avrebbero generato interferenze con lo svolgimento di tale servizio; tant'è che nessuna evidenza specifica in tal senso è stata fornita dalla Parte.

154. Peraltro, il contratto di proroga del servizio per l'annualità 2020/2021 e 2021/2022 firmato il 29 giugno 2021 è scaduto nell'ottobre 2022. Comocalor si è resa disponibile a proseguire il servizio, segnalando però a più riprese la necessità sia di formalizzare la disciplina contrattuale della prosecuzione del servizio, sia di definire la questione della valorizzazione degli investimenti straordinari eseguiti e da remunerare. In questi scambi Comocalor non ha mai manifestato la necessità di un intervento sulle tariffe.

155. Tuttavia, è Comocalor stessa che rileva nel ricorso presentato al Tribunale di Como che la giurisprudenza amministrativa si è da tempo espressa[107] in merito all'impossibilità, per un ente pubblico, di: *"imporre la proroga del contratto soprattutto se questa non risulta legittimata da precise disposizioni della legge di gara né può imporre un prezzo/corrispettivo rinviando ad accordi contrattuali superati"* (enfasi aggiunta)[108]. Pertanto, è proprio Comocalor a suggerire (in un contesto diverso) di essere consapevole della propria facoltà di modificare il regime tariffario *almeno* da ottobre 2022, periodo in cui operava in proroga di fatto e in cui si è verificato il maggiore incremento dei prezzi.

156. Tra l'altro, come emerge dai verbali del 18 febbraio 2021, del 1° marzo 2021 e del 1° luglio 2021[109], il contratto di proroga del servizio per l'annualità 2020/2021 e 2021/2022 firmato il 29 giugno 2021 è stato oggetto di

---

105 *[Cfr. Tribunale UE, T-399/19, para. 54. Nello stesso senso il paragrafo 55 della medesima sentenza statuisce che "Questa eccezione deve essere applicata in modo restrittivo [...] la Commissione potrebbe respingere le denunce di mancanza di autonomia delle imprese interessate solo se risultasse, sulla base di elementi oggettivi, pertinenti e concordanti, che questo comportamento è stato loro imposto unilateralmente dalle autorità nazionali attraverso l'esercizio di una pressione irresistibile, come la minaccia dell'adozione di misure statali suscettibili di causare loro perdite significative". In senso conforme, cfr. Tribunale UE T-344/17, para. 287-28. A livello nazionale, cfr. Consiglio di Stato, VI, 10 gennaio 2020, nn. 258, 246, I759 - Forniture Trenitalia; Tar Lazio, I, 7 febbraio 2014, n. 1525, A441 - Applicazione dell'Iva sui servizi postali. A favore di un'interpretazione restrittiva dell'eccezione in oggetto si veda Consiglio di Stato, VI, 19 marzo 2019, nn. 1974 e 1797, I753 - Consiglio Notarile di Verona, secondo cui la scriminante della "copertura normativa" dei comportamenti anticoncorrenziali delle imprese è "da intendersi, tra l'altro, in senso restrittivo, potendo essere ammessa solo in presenza di condotte specificamente imposte che rappresentino puntuale attuazione di disposizioni normative inequivocabili. In senso conforme cfr. Consiglio di Stato, VI, 11 luglio 2016, n. 3047, I765 - Gare gestioni fanghi in Lombardia e Piemonte; Consiglio di Stato, VI, 30 giugno 2016, n. 2947, I765 - Gare gestioni fanghi in Lombardia e Piemonte.]*

106 *[Si veda la sentenza del Tar Lazio, I, 26 settembre 2019, n. 11330, A508 – SIAE/Servizi intermediazione diritti d'autore. "Le regole "antitrust", pertanto, devono trovare applicazione sempre, tranne – secondo la stretta interpretazione propria delle norme derogatorie – quando tale applicazione impedisca la cura dell'interesse generale secondo quanto affidato "ex lege" come finalità istituzionale.".]*

107 *[Così, ex plurimis, Tar Calabria, Reggio Calabria, 18/10/2021, n. 794; Tar Campania, Napoli, Sez. VIII, 10/02/2022, n. 891.]*

108 *[Cfr. doc 133.3.]*

109 *[Cfr. docc. 93.3, 93.4, 93.5.]*

negoziazione tra il comune di Como e Comocalor. In questi scambi Comocalor non ha mai manifestato la necessità di un intervento sulle tariffe.

157. La capacità di Comocalor di modificare la tariffa appare evidente anche nella proposta di impegni presentata dalla Parte, nella quale Comocalor, *inter alia*, si impegnava ad applicare un meccanismo di mitigazione del regime tariffario in vigore, destinato a operare in presenza di pressioni inflazionistiche del prezzo del gas derivanti da fattori di carattere esogeno ed eccezionale, quali quelli verificatisi nel periodo considerato dall'Autorità nell'Atto di avvio. Ciò dimostra come sia nella disponibilità della Parte di proporre modifiche della tariffa e inoltre lascia intendere che nel presentare tale proposta la Parte abbia verificato la disponibilità del Comune ad aderire all'Impegno.

158. In conclusione, la fissazione dei prezzi di vendita del calore nel periodo 2021-2022, ricade interamente entro la autonomia di Comocalor e rientra quindi pienamente nell'ambito di intervento dell'Autorità ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge n. 287/1990.

159. Sotto altro profilo, l'obiezione della Parte, secondo cui un eventuale condotta abusiva non sarebbe imputabile alla Società che la attua in presenza di uno *shock* esogeno, non appare pertinente. Nel caso in esame, a differenza del caso A541 riguardante prezzi eccessivamente onerosi nei servizi traghettamento veicoli sullo Stretto di Messina, lo *shock* esogeno ha sì alterato le normali dinamiche di mercato ma esclusivamente dal lato dell'offerta, e con effetti sui costi dell'impresa non particolarmente significativi. L'impatto dello *shock* sui prezzi del gas e dell'energia elettrica che ha riguardato il periodo in esame non si è manifestato sulla domanda di Comocalor rimasta quasi invariata rispetto all'anno precedente e non si è manifestato in maniera rilevante sui costi (cfr. *infra*). Lo *shock* ha avuto effetti prevalentemente sui prezzi praticati da Comocalor, ma tale aumento non risulta indipendente dal comportamento dell'impresa stessa, che come ampiamente argomentato avrebbe potuto intervenire. Nel caso A541, invece, i periodi esclusi dal calcolo dell'eccesso erano periodi in cui la pandemia del Covid aveva avuto un impatto sulla domanda dei servizi forniti dalle Società coinvolte, quasi azzerandola. In quel particolare contesto, ovviamente, lo *shock* negativo di domanda e i suoi effetti sui profitti e i prezzi dell'impresa erano da considerarsi indipendenti dal comportamento dell'impresa stessa.

IV.3 Il mercato rilevante e la dominanza di Comocalor

160. Il teleriscaldamento è un sistema di riscaldamento/raffrescamento che si distingue dagli altri sistemi di riscaldamento/raffrescamento in virtù della circostanza che l'energia termica non è prodotta in loco, attraverso impianti di generazione di proprietà del consumatore che acquista i vettori energetici (combustibili, elettricità ecc.) necessari alla produzione dell'energia termica, ma viene venduta al consumatore da soggetti che la producono in impianti di generazione centralizzati e la distribuiscono attraverso reti chiuse nelle quali scorre un fluido termovettore. Nel teleriscaldamento la cessione dell'energia termica all'utente avviene a mezzo di uno scambiatore posto presso l'utente stesso, il quale non deve dotarsi di alcun impianto di generazione di energia termica.

161. Il teleriscaldamento costituisce un mercato del prodotto distinto da quello degli altri sistemi di riscaldamento, la cui estensione geografica coincide con quella della singola rete[110].

162. Il TLR si distingue dagli altri sistemi perché il calore non è prodotto in loco, attraverso impianti di proprietà del consumatore, ma viene prodotto in impianti di generazione centralizzati e distribuito attraverso reti chiuse.

163. Mentre nei mercati liberalizzati dell'energia, il consumatore può scegliere tra diversi fornitori del vettore energetico appropriato al sistema di generazione dell'energia termica prescelto, oltre che tra diversi fornitori degli specifici impianti di generazione, nel caso della rete di teleriscaldamento, invece, l'offerta di energia termica ha di fatto una struttura di monopolio verticalmente integrato. Nella rete di Como il calore è distribuito da un unico operatore che gestisce la rete, Comocalor, e tale calore viene prodotto da un unico operatore che gestisce il termovalorizzatore, Acinque Ambiente.

164. Ciò detto, l'unica possibile fonte di concorrenza per Comocalor è quella di sistemi alternativi di riscaldamento. Tale concorrenza potrebbe esplicarsi *ex ante* oppure *ex post*.

165. La pressione competitiva esercitata dagli altri sistemi *ex-post* dipende dalla misura in cui gli utenti sono in grado di passare agevolmente a prodotti disponibili considerati sostituti. Diversi e rilevanti fattori rendono il teleriscaldamento un sistema peculiare e scarsamente sostituibile con gli altri sistemi di riscaldamento a causa di elevati *switching costs*[111], tra cui i costi tecnici d'istallazione di un nuovo sistema di riscaldamento (cfr. §§. 47-51) e i costi indiretti collegati allo slacciamento, ad esempio in termini di peggioramento della prestazione energetica degli edifici; i costi per la ricerca e lo studio di fattibilità dei sistemi alternativi; l'incertezza sulle tempistiche e sulla convenienza del cambiamento; gli ostacoli normativi, per esempio collegati alle modalità di assunzione di decisioni in ambito condominiale; gli incentivi al TLR da parte dello Stato (cfr. §§. 52-59); i pregiudizi comportamentali come il

---

110 *[Tale definizione è in linea con i precedenti, tra cui un caso riguardante prezzi eccessivamente onerosi nel servizio di TLR in Germania. Cfr. Bundeskartellamt, B8 34/13, 2015; BGH sentenza del 2002, KZR 30/00 - Fernwärme für Börnsen e BGH, decisione del 2008, KVR 2/08 - Stadtwerke Uelzen.]*

111 *[A riguardo, la Commissione europea scrive nella Comunicazione sulla definizione di Mercato Rilevante, al paragrafo 57, che: "esistono diversi ostacoli potenziali alla sostituzione così come costi legati al passaggio a nuovi prodotti. Tali ostacoli e costi possono essere causati da un'ampia gamma di fattori, tra cui gli obblighi contrattuali, i costi per la ricerca di prodotti alternativi, l'incertezza sulla qualità e sulla reputazione dei prodotti alternativi, i costi per apprendere come utilizzare altri prodotti".]*

present bias (§§. 60-61). Tali *switching costs,* monetari e non monetari, sono rafforzati a Como dal fatto che la fonte principale del calore è la combustione di rifiuti (che innalza le prestazioni richieste al sistema alternativo).

166. Non appare pertinente l'osservazione della parte secondo cui il ruolo degli *switching costs* sia stato sopravvalutato, anche in ragione del fatto che la *survey* somministrata agli utenti abbia riguardato una rete di teleriscaldamento diversa da quella in esame. In primo luogo la *survey* ha solo confermato quanto emerso dallo studio della normativa, dalla letteratura e dai precedenti[112], in secondo luogo quanto appreso dalla *survey* è indipendente dalle caratteristiche specifiche della rete e quindi generalizzabile.

167. Per quanto riguarda la concorrenza *ex ante* tra teleriscaldamento ed altri sistemi di riscaldamento, quest'ultima appare piuttosto limitata. Già nell'Indagine Conoscitiva sul sistema del teleriscaldamento (IC46) l'Autorità aveva identificato alcune circostanze in cui gli incentivi a competere per acquisire nuovi clienti andavano a scemarsi a favore dell'incentivo a sfruttare i clienti esistenti. "*La tendenza alla prevalenza degli incentivi alla penetrazione del TLR piuttosto che allo sfruttamento dei clienti allacciati sarà più debole nel caso di reti piccole, limitate a singole aree, senza significative prospettive di sviluppo*."[113], come nel caso della rete di teleriscaldamento di Como. E ancora, "*via via che la rete originale viene saturata, gli incentivi ad una politica di penetrazione si riducono e cominciano a prevalere quelli allo sfruttamento dei clienti allacciati. Ciò significa che, anche in presenza di vincoli alla possibilità di discriminare tra vecchi e nuovi clienti, nel tempo crescerà l'incentivo ad alzare il prezzo del calore praticato a tutti i clienti allacciati*."[114]. Nel caso di Comocalor non solo la rete è una rete trentennale che ha necessitato negli ultimi anni di intensi interventi di manutenzione straordinaria e quindi presumibilmente satura, ma la Società operava nel periodo in esame in regime di proroga di fatto, e quindi senza alcuna prospettiva certa di continuare ad operare la rete in futuro anche a causa dell'incertezza delle tempistiche del nuovo affidamento del servizio.

168. Infine, come evidenziato anche dall'ARERA, oltre ai significativi *switching costs* associati al passaggio da un sistema all'altro, vi sono anche problematicità *ex ante* nel comparare i sistemi di teleriscaldamento con il riscaldamento tradizionale[115]. Tra l'altro, alcuni consumatori manifestano preferenze non di prezzo e non considerano i sistemi di riscaldamento completamente intercambiabili[116]. Il teleriscaldamento, per esempio, ha delle caratteristiche differenti rispetto agli altri sistemi, tra cui, su tutte, la maggiore efficienza energetica e sostenibilità ambientale.

169. L'obiezione avanzata dalle Parti, per cui la definizione di mercato rilevante adottata dall'Autorità nel provvedimento di avvio sarebbe errata in quanto "*valorizza differenze dal lato dell'offerta che non dovrebbero rilevare, in quanto il principale fattore da considerare è la sostituibilità della domanda*"[117], come sarebbe sostenuto nella recente Comunicazione della Commissione europea sulla definizione del mercato rilevante, non risulta convincente per due ragioni: la prima è che la sostituibilità della domanda è stata opportunamente considerata, la seconda è che le differenze dal lato dell'offerta rilevano in quanto influiscono sulle scelte dei consumatori.

170. Ignorare le differenze nell'offerta potrebbe portare a includere nello stesso mercato qualsiasi servizio che sia astrattamente in grado di produrre il riscaldamento di ambienti chiusi, ignorando qualsiasi differenza tecnologica, di fonti energetiche impiegate, di costo e di corrispondente *pricing* potenziale da parte dei fornitori, oltre che di caratteristiche del servizio (anche in termini ambientali). Nel caso d'interesse, al contrario, i sistemi di teleriscaldamento, pur rispondendo allo stesso bisogno[118], sfruttano tecnologie molto diverse da quella dei sistemi di riscaldamento tradizionale tramite caldaia a gas, che possono dipendere - e di fatto dipendono, nel caso della rete oggetto d'istruttoria - da fonti energetiche in gran parte diverse e quindi hanno la potenzialità di rispondere in modo diverso ai cambiamenti del mercato delle fonti energetiche, con potenziali diverse ripercussioni sui prezzi finali e in generale sulle condizioni di fornitura.

171. Tali considerazioni hanno l'effetto di rendere l'allaccio a un sistema di teleriscaldamento come un'opzione ben distinta, nella percezione del consumatore, rispetto a quella di collegarsi a un sistema di riscaldamento tradizionale.

---

112 *[Cfr. Bundeskartellamt, B8 34/13, 2015, §§. 18-27.]*

113 *[IC46, §. 311.]*

114 *[IC46, §. 312.]*

115 *[La specificità del sistema di teleriscaldamento e la insufficiente sostituibilità dello stesso con i sistemi di riscaldamento tradizionale è esplicitamente affermata dall'ARERA - che, osserva ad esempio che "La presenza di economie di scala e di densità comporta una funzione di costo subadditiva (i costi sostenuti da una sola impresa nel produrre l'intera quantità domandata sono inferiori a quelli che sosterrebbero due o più imprese contemporaneamente presenti sul mercato). Tale caratteristica ha influenzato le modalità di erogazione del servizio, che è in genere fornito da imprese che operano in una condizione di monopolio locale. L'assetto monopolistico del servizio comporta che l'unica pressione competitiva per gli esercenti è data dalla possibilità, per l'utente, di passare a servizi di climatizzazione alternativi. L'effettiva possibilità di cambiare il tipo di impianto di climatizzazione può essere tuttavia limitata dalla presenza di barriere tecniche ed economiche." - nonché, implicitamente, dal legislatore che ha ritenuto di conferire a tale Autorità un potere di regolazione tariffaria.]*

116 *[Deller, David, et al. "Switching energy suppliers: It's not all about the money." The Energy Journal 42.3 (2021): 1-26.]*

117 *[Cfr. doc. 65.]*

118 *[In passato, ad esempio, la Commissione europea ha definito mercati separati per taluni prodotti alimentari, pur in presenza della medesima destinazione d'uso, ossia l'alimentazione umana. Cfr., ad esempio, il caso M.7220 Chiquita Brands International/Fyffes, punti da 29 a 34, nel quale la Commissione europea ha definito le banane un mercato del prodotto distinto rispetto a quello della frutta fresca.]*

Nello stesso senso milita, del resto, il diverso grado di sostenibilità ambientale associato a taluni sistemi di riscaldamento, elemento anche questo capace di differenziare i sistemi per i consumatori[119].

172. I sistemi in questione, infatti, pur potendo in taluni casi avere una dinamica di costi comparabile, in determinate circostanze - come quelle del periodo oggetto d'istruttoria - possono essere caratterizzati invece da un andamento dei costi (e quindi potenzialmente dei prezzi) non allineato.

173. In sintesi, sia per le diverse caratteristiche - tecnologiche ed economiche - del prodotto, sia per il diverso effetto ambientale, sia per la percezione che tali diversità generano per i consumatori sia, infine, per la presenza di *switching costs* e comunque di vincoli e vischiosità di fatto al passaggio tra sistemi si può affermare, in una logica di *test* del monopolista ipotetico[120], che vi sarebbero margini per il gestore di una rete di praticare piccoli ma significativi aumenti di prezzo non transitori e di operare indipendentemente dalla reazione di potenziali concorrenti, quantomeno in determinate condizioni di mercato, quali quelle verificatosi nel periodo oggetto d'istruttoria.

174. Ciò premesso, la posizione dominante di Comocalor deriva dalla semplice circostanza per cui la società è il soggetto detentore di tale monopolio locale nella gestione della rete di teleriscaldamento. Infatti, all'interno della rete di Como Comocalor agisce come distributore e venditore del calore, che è acquistato dal termovalorizzatore di Como appartenente allo stesso gruppo Acinque in forza di una concessione trentennale.

175. In virtù degli *switching costs*, Comocalor è dotata della capacità di comportarsi in maniera indipendente da clienti e concorrenti nella fornitura di calore nella rete di Como, in altri termini, è in grado di esercitare potere di mercato nella vendita di calore nella rete di Como.

176. L'esistenza degli *switching costs* naturalmente non esclude che gli *switching* si verifichino, ma ne limita l'occorrenza ad una misura tale da permettere l'esercizio di tale potere di mercato. I dati a disposizione indicano che nel 2022, a fronte di un aumento del ricavo medio di Comocalor del 75% rispetto al 2021, il tasso di *switching* è stato del *[1-5%].* Ciò suggerisce un'elasticità della domanda di circa *[0,01-0,10].* Anche volendo considerare il tasso di *switching* del 2023 come conseguenza dell'aumento dei prezzi del 2022, l'elasticità della domanda sarebbe di poco superiore a *[0,10-0,20],* compatibile con un significativo potere di mercato. Nel complesso, quindi, i tassi di *switching* che emergono dai dati a disposizione appaiono confermare le conclusioni precedenti circa gli ostacoli all'abbandono del teleriscaldamento.

177. Per tali motivi, si ritiene che Comocalor detenga una posizione dominante nel mercato della fornitura di servizi di teleriscaldamento nel comune di Como.

178. In linea con i precedenti[121], non si ritiene necessario distinguere il mercato rilevante tra utenti residenziali e commerciali, come suggerito dalla Parte in ragione della possibilità per Comocalor di discriminare tra questi clienti. Di fatto, Comocalor non applica ai clienti commerciali una formula tariffaria diversa rispetto ai clienti residenziali[122]. Peraltro, alcuni di questi sono del tutto assimilabili ai singoli condòmini, come per esempio i gestori di *bed & breakfast* o di attività commerciali che si svolgono in locali appartenenti a condomìni.

179. Per quanto riguarda i clienti industriali, sebbene non si possa escludere che questi possano rappresentare un segmento di mercato differente, ai fini della valutazione sull'eccessività dei prezzi praticati da Comocalor non si ritiene che tale distinzione sia opportuna o quantomeno necessaria. I clienti industriali rappresentano tra il 5% e il 7% del totale dei consumi, pertanto in ragione delle economie di densità nell'erogazione del servizio non si ritiene possibile l'esistenza di un mercato distinto per tali clienti che risulterebbe diseconomico.

180. Dai dati forniti dalla Parte[123], emerge che l'aumento dei prezzi ha interessato i clienti industriali in maggior misura rispetto a quelli residenziali. Pertanto, considerando costi di fornitura del servizio unitari equivalenti tra tipologie di utenti serviti sulla stessa rete, tale eccesso non può che essere superiore a quello calcolato per il totale delle utenze servite. Nonostante il significativo aumento di prezzi, il tasso di scollegamenti/disattivazioni dei clienti industriali, che include sia casi di *switching* che di cessazioni di attività, nel 2023 è comunque molto contenuto. Sulla base dei prezzi del 2022, l'elasticità della domanda dei clienti industriali al prezzo è inferiore a 0,3 e, pertanto, compatibile con un elevato potere di mercato di Comocalor.

IV.4 L'eccessività e l'iniquità dei prezzi

181. Nella prassi nazionale e comunitaria, l'articolo 3, lettera a) della legge n. 287/1990 e l'analogo articolo 102, lettera a), del TFUE vietano a un'impresa in posizione dominante di imporre direttamente o indirettamente prezzi di acquisto o di vendita o altre condizioni commerciali "ingiustificatamente gravose" ovvero "non eque" (*unfair*), e in

---

119 *[Gli stessi gestori delle reti di teleriscaldamento, del resto, pubblicizzano comprensibilmente sia i potenziali risparmi che i potenziali benefici ambientali derivanti dall'utilizzo delle proprie reti di teleriscaldamento, rispetto ai sistemi di riscaldamento tradizionale. Tali elementi sono considerati anche quali possibili fattori rilevanti nella Comunicazione della Commissione europea citata da Comocalor. Cfr., ad esempio, C/2024/1645 "Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza", §. 50.]*

120 *[Cfr. Comunicazione della Commissione europea, §§. 23 e 29.]*

121 *[Cfr. Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Fernwärme, Abschlussbericht gem, §. 32 e GWB, agosto 2012.]*

122 *[Cfr. doc. 6.1 e 19.2.33.]*

123 *[Cfr. doc. 6.1.]*

particolare, proibisce l'applicazione di prezzi eccessivamente onerosi che non risultino giustificati da alcuna ragione legittima.

182. L'applicazione di condizioni economiche ingiustificatamente gravose è stata più volte oggetto di analisi *antitrust* e ha dato luogo a una prassi e giurisprudenza consolidate[124], basate sull'originaria pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea (di seguito, CGUE") nel caso *United Brands*. In tale pronuncia la CGUE ha stabilito che un prezzo risulta illecito ai sensi delle disposizioni interessate quando l'impresa, avvalendosi della propria posizione dominante, trae vantaggi commerciali che non avrebbe ottenuto se ci fosse stata una concorrenza normale e sufficientemente efficace nel mercato rilevante[125]. Infatti, in presenza di una condotta abusiva, il prezzo praticato non risulta avere un ragionevole rapporto con il valore economico della prestazione fornita[126].

183. Non esiste un unico metodo, prescritto *ex lege* o risultante dalla giurisprudenza della CGUE, per valutare tale rapporto tra il valore economico di un prodotto o servizio e il suo prezzo. Al contrario, la Corte stessa ha sottolineato che possono essere utilizzati metodi diversi per determinare se un prezzo praticato da un'impresa dominante è eccessivo e iniquo e, pertanto, abusivo[127].

184. La modalità adottata nelle presenti valutazioni si sviluppa in due fasi: *i)* la prima è volta a verificare "*se vi sia un'eccessiva sproporzione tra il costo effettivamente sostenuto ed il prezzo effettivamente richiesto*"; *ii)* la seconda ad accertare se il prezzo eccessivo rispetto ai costi sia altresì "*non equo, in assoluto oppure rispetto ai prodotti concorrenti*"[128].

IV.4.1 L'eccessiva sproporzione tra il costo effettivamente sostenuto ed il prezzo effettivamente richiesto

185. Il raffronto tra prezzi applicati e costi sostenuti ("l'eccessività")[129] rappresenta il primo passo per analizzare l'ingiustificata onerosità dei prezzi o delle condizioni di vendita.

186. Data la natura dell'attività di fornitura del servizio di teleriscaldamento, assimilabile all'attività di erogazione e gestione delle *utility*, il primo approccio seguito per valutare "l'eccessività" è quello di un confronto tra il costo del capitale e il ritorno sul capitale, applicando un metodo *standard* nella regolamentazione delle *utility* che prevede che una società regolata dovrebbe avere un rendimento pari al costo medio ponderato del capitale (WACC) sulla base patrimoniale stimata[130]. Una volta stabilita una misura del costo medio ponderato del capitale (WACC) di una società o di un settore, il prezzo che la società regolata è autorizzata ad applicare è impostato per generare un rendimento sul capitale investito (RONA) previsto pari al WACC.

187. L'attività di Comocalor, seppur non sottoposta a regolazione delle tariffe nel periodo in oggetto, si svolge nella forma di monopolio locale sottoposto a regime concessorio e quindi scarsamente esposta a rischi di fallimento *ex ante*. Pertanto, tali rischi, che dovrebbero essere ricompensati *ex post* in un contesto di mercato competitivo, sono meno rilevanti in questo contesto. Il ricorso al WACC appare pertanto ragionevole.

188. Il RONA realizzato dalla rete di Comocalor deve essere confrontato con un WACC che approssimi quello effettivo del settore. Considerato che il WACC rappresenta il rendimento minimo che occorre offrire ad un investitore affinché operi in un dato settore e visto che il WACC per il teleriscaldamento sarà verosimilmente superiore a quello delle reti di distribuzione del gas naturale[131], si ritiene opportuno valutare l'equo rendimento del capitale non sulla base di un

---

124 *[Il riferimento è alla sentenza della CGUE, C-27/76, United Brands Company e United Brands Continentaal BV v Commission; ripresa in seguito in Banane Chiquita, sentenza del 14 febbraio 1978; OSA, C-351/12, paragrafo 88; C-52/07, Kanal 5 and TV 4; C-226/84, British Leyland v. Commission; C-26/75, General Motors v Commission; C-30/87, Corinne Bodson contro SA Pompes funèbres des régions libérées; C-323/93, Crespelle; nonché nelle decisioni della Commissione euroepa, COMP/C-1/36.915 - Deutsche Post AG; COMP/A.36.568/D3, Scadlines Sverige AB v. Port of Helsinborg e Case AT.40394 (Aspen).]*

125 *[Cfr. CGUE, 14 febbraio 1978, in causa 27/76 United Brands Company e United Brands Continentaal BV c. Commissione delle Comunità europee. Banane Chiquita, §. 249.]*

126 *[Cfr. ibidem §. 250.]*

127 *[Cfr. ibdem §. 253.]*

128 *[Cfr. ibidem §. 252: "the questions therefore to be determined are whether the difference between the costs actually incurred and the price actually charged is excessive, and, if the answer to this question is in the affirmative, whether a price has been imposed which is either unfair in itself or when compared to competing products". V. anche CGUEE, OSA, C-351/12, paragrafo 88; C-52/07, Kanal 5 and TV 4; C-226/84, British Leyland v. Commission; C-26/75, General Motors v Commission; C-30/87, Corinne Bodson contro SA Pompes funèbres des régions libérées; C-323/93, Crespelle; Commissione europea, COMP/C-1/36.915 - Deutsche Post AG - Intercettazione di posta transfrontaliera e COMP/A.36.568/D3, Scadlines Sverige AB v. Port of Helsinborg.]*

129 *[Cfr. CGUE, C-27/76, United Brands, cit., §§. 249, 250 e 251: "Questa sproporzione potrebbe, fra l'altro, essere valutata obiettivamente in base al raffronto tra il prezzo di vendita del prodotto in questione e il suo costo di produzione, raffronto da cui risulterebbe l'entità del margine di profitto".]*

130 *[Il costo del capitale è una stima del prezzo che un'azienda deve pagare per raccogliere il capitale che impiega. In alternativa, potrebbe anche essere visto come il costo opportunità del miglior investimento successivo o il rendimento che si otterrebbe se il capitale fosse investito altrove, rettificato per il rischio dell'attuale investimento. Più specificamente, il costo del capitale deriva da due diverse fonti di capitale, debito e capitale proprio. Nel momento in cui l'attività viene avviata, il capitale dell'azienda è costituito da capitale di debito, ovvero denaro da investitori che hanno acquistato le obbligazioni emesse dall'azienda e capitale proprio ottenuto tramite la vendita di azioni di nuova emissione in cambio di denaro pagato dagli investitori. L'importo totale del capitale, ovvero capitale proprio e debito combinati, è chiamato base di capitale. Il costo del capitale viene, quindi, calcolato come costo medio ponderato del capitale (WACC).]*

131 *[Nel DCO388/2023 l'ARERA ha osservato, in relazione alle modalità di determinazione dei parametri specifici di settore per il futuro*

unico valore, ma di una griglia di valori determinata a partire dal WACC nominale della distribuzione del gas. Tale approccio permette peraltro di verificare la sensibilità di un eventuale risultato di eccessività all'aumentare del rendimento garantito all'impresa. Il valore base del WACC nominale (approvato dall'ARERA per la distribuzione gas) è, pertanto, incrementato del 10%, 30% e 50%.

189. Nel 2021 il RONA di Comocalor (6%) è inferiore al valore base del WACC nominale (8,1%). Nel 2022 il RONA di Comocalor è pari al 34%. Questo valore, in assoluto piuttosto elevato, è largamente superiore a qualsiasi WACC di riferimento. Si discosta di circa 26 punti percentuali dal WACC base, e di 23 punti percentuali dal valore base incrementato del 50%. Peraltro, il RONA di Comocalor nel 2022 eccede quello medio del periodo 2016-2020 di 22 punti percentuali.

190. Seppur già suggestivo di un "eccesso", il confronto tra RONA e WACC è stato affiancato nell'analisi dal metodo del *cost-plus*. La casistica in materia di *excessive pricing* ha recentemente adottato il metodo del *cost-plus* che misura la sproporzione del prezzo imposto rispetto a una misura dei costi complessivi ragionevolmente afferenti alla produzione del bene o servizio oggetto d'esame, i costi d'uso del capitale (ammortamenti) e un"equa" redditività per l'impresa[132]. Questa misura di costo inclusiva di una redditività riconosciuta permette di quantificare "l'eccesso" e di confrontarlo con i risultati ottenuti nei precedenti.

191. Nel caso presente, la valutazione di eccessività tramite il *cost-plus* è stata effettuata utilizzando due metodologie: *a)* la sproporzione tra prezzi e costi attraverso il confronto tra un "costo riconosciuto" inclusivo di un rendimento del capitale e i ricavi effettivi della società; *b)* la sproporzione tra prezzi e costi attraverso il confronto tra i costi operativi (esclusi gli ammortamenti) "maggiorati" di una misura di redditività d'impresa e i ricavi effettivi della società.

192. La metodologia descritta al punto *a*), così come il confronto RONA-WACC, tiene opportunamente conto della circostanza che l'attività di teleriscaldamento richiede ingenti investimenti in immobilizzazioni materiali, che devono essere adeguatamente remunerati perché l'attività sia economicamente praticabile. D'altra parte, tale metodologia si basa sull'assunzione che l'impresa sia efficiente, *i.e.* che i costi non siano gonfiati a causa della posizione monopolistica dell'impresa stessa, e che gli investimenti siano effettuati e ripartiti nel tempo in modo ragionevole. Nel caso di specie, Comocalor nel 2022 ha sostenuto costi e investimenti dovuti a interventi di manutenzione straordinaria, che riducono la stima dell'eccesso. Tuttavia, non è possibile determinare se tali costi siano pienamente giustificati e quindi debbano essere interamente riconosciuti nel calcolo dell'eccesso o se siano conseguenza di ritardi, inefficienze o distorsioni legate alla fase finale della concessione. Peraltro, la Società non sosterrà tali costi in quanto ha provveduto a richiedere il rimborso degli stessi al comune di Como nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 11 della concessione per gli investimenti effettuati nell'ultimo quinquennio della stessa.

193. La metodologia al punto *b)* non tiene conto nel calcolo dell'eccesso né del capitale investito né degli ammortamenti, risultando pertanto inusuale nell'analisi di attività caratterizzate da importanti investimenti di rete. In questo contesto, il ricorso al metodo basato sul ROS appare appropriato a complemento dell'analisi basata sul WACC, in quanto presenta il vantaggio di essere meno sensibile a scelte contabili (quali per esempio il periodo di ammortamento) e di investimento (come la capitalizzazione dei costi di manutenzione). Inoltre, il periodo in esame si colloca dopo il termine di una concessione trentennale, pertanto gli investimenti sulla rete sono già stati ampiamente ammortizzati e adeguatamente remunerati (si veda sez. III.3.5). Infine, a conferma di quanto finora argomentato Comocalor e Acinque hanno indicato l'EBITDA come parametro di riferimento nelle proprie valutazioni di *business,* anche in presenza di piani industriali[133], escludendo l'uso di indici basati sul rendimento del capitale investito.

194. Sulla base dei *test a)* e *b*), nel 2021 non si riscontra alcuna eccessività, in quanto il margine operativo risulta inferiore alla redditività riconosciuta all'impresa nella maggior parte dei *test* effettuati. L'aumento dei prezzi ha interessato principalmente l'ultimo trimestre del 2021 con un effetto non significativo sul fatturato dell'anno. L'analisi dell'eccessività è stata effettuata sull'intero anno per tenere conto della stagionalità del servizio.

195. Di contro, l'ampia varietà dei *test* utilizzati ha fornito risultati univoci sulla sussistenza di una significativa sproporzione tra i ricavi e i costi di Comocalor nel 2022. Con la metodologia basata sul WACC e l'allocazione dei costi proposta dagli Uffici[134] (parte superiore della Tabella 5), nel 2022 l'eccesso rappresenta il 40% del *cost-plus* nell'ipotesi in cui si usi il WACC del 11,1% (il maggiore valore ipotizzato) e il 49% del *cost-plus* nell'ipotesi in cui si usi il WACC del 7,4% (il valore approvato per la distribuzione gas). Con un WACC dell'8,1% (+10% rispetto a quello base), l'eccesso sarebbe del 47% circa.

196. Nell'analisi di cui al punto *b)* per quantificare la redditività d'impresa riconosciuta nel *cost-plus*, sono stati presi come riferimento diversi valori del ROS, in modo da garantire che i risultati siano robusti a diverse assunzioni sulla

---

WACC del teleriscaldamento e, in particolare, del parametro βasset (che misura il rischio sistematico non diversificabile), che il "rischio sistematico dell'attività di teleriscaldamento dovrebbe infatti essere comparabile a quello legato alla gestione di altri servizi energetici in assetto verticalmente integrato (e pertanto superiore a quello previsto per i soli servizi a rete, tenuto conto delle incertezze legate alla possibile modifica della propria quota di mercato)" (§. 4.13).]

132 *[Quest'ultima è stata valutata considerando differenti indicatori della redditività di impresa, che variano dagli indici di ritorno sul capitale investito (ROI, ROE, ROCE) ai tassi di profittabilità delle vendite (ROS, margine di contribuzione).]*

133 *[Cfr. docc. 84 e 89.]*

134 *[In assenza di obiezioni da parte di Comocalor su tale allocazione dei costi presentata nella CRI, e in assenza di argomentazioni a sostegno di allocazioni diverse (inclusa quella inizialmente proposta dalla Parte), si ritiene che i risultati più attendibili siano quelli basati sull'allocazione proposta dagli Uffici.]*

redditività che ragionevolmente l'impresa dovrebbe raggiungere. Nei precedenti[135] per scegliere la redditività più appropriata si è fatto ricorso a dei "comparatori", spesso imprese operanti nello stesso settore ma a condizioni concorrenziali. In questo contesto la maggior parte delle reti di teleriscaldamento opera in un regime di monopolio locale e peraltro molte reti applicano formule tariffarie simili a quelle applicate da Comocalor. Pertanto, fare riferimento a tali imprese rischia di sovrastimare il ROS ragionevolmente ottenibile a condizioni competitive. Ciò detto, si è scelto di usare come riferimento il ROS realizzato dalle reti di teleriscaldamento di A2A Calore & Servizi, appartenenti allo stesso gruppo di cui fa parte Comocalor.

197. Tali reti, a differenza delle altre reti di Acinque, sono parzialmente alimentate dalla combustione dei rifiuti e quindi più simili a Comocalor in termini di input produttivi. Inoltre, i prezzi praticati da A2A Calore & Servizi sono meno soggetti alle criticità fin qui esposte per Comocalor in quanto i) riflettono le fonti di provenienza del calore, ossia sono indicizzati ad una formula che è una media ponderata tra l'andamento del prezzo del gas e l'andamento del PUN (che rappresenta il "costo opportunità" per il calore prodotto da fonti non fossili); ii) A2A Calore & Servizi ha messo in atto delle misure volte a contenere i prezzi praticati agli utenti allacciati alle reti di TLR dal secondo trimestre 2022 in poi. Di fatto i prezzi medi di tali reti risultano inferiori a quelli praticati da Comocalor (§§. 69-71) nel 2022 ma simili nel 2021.

198. Giova notare, infine, che il ROS di Comocalor negli anni precedenti al 2022 è in linea con quello di A2A Calore & Servizi. I valori presi a riferimento per il *cost-plus* sono il ROS di A2A Calore & Servizi nel 2022 (19%) e nel 2021 (30%), e la media del 2020-2022 (26%). Nel 2021 il ROS di Comocalor era pari al 23%, pertanto inferiore a due dei valori usati nel test. La media del ROS tra il 2016 e il 2020 di Comocalor è pari al 30%, quindi coincidente con il più alto valore del ROS utilizzato. Alla luce di quanto rappresentato, si ritiene che i valori scelti siano ragionevoli e sicuramente non restrittivi.

199. Anche l'analisi del *cost-plus* basata sull'EBITDA, punto *b*), restituisce valori che suggeriscono un eccesso nel 2022 che varia, a seconda del ROS preso in considerazione, tra il 56% e il 35% nell'ipotesi di allocazione dei costi più favorevole alla Parte[136].

200. Rispetto a quanto ipotizzato in fase di avvio, sulla base dei risultati dei *test* menzionati, si rileva che la condotta abusiva può essere esclusa per l'anno 2021. Per quanto riguarda l'anno 2022, le metriche utilizzate suggeriscono la presenza di un eccesso, che si colloca al di sopra di quanto considerato "ragionevole" nei precedenti[1137].

201. Nonostante la giurisprudenza fornisca alcuni riferimenti utili per un confronto, non esistono soglie quantitative o precise relazioni aritmetiche che definiscano quale misura debba assumere la sproporzione tra prezzi e costi per essere considerata indicativa di un abuso di sfruttamento. Al contrario, il giudizio deve essere condotto alla luce delle specificità del caso[138].

202. Alla luce delle evidenze rappresentate, in questo specifico caso, gli eccessi riscontrati appaiono sufficienti a sostenere che i prezzi pagati dagli utenti della rete di TLR di Como nel 2022 erano eccessivi. Tanto più che tali eccessi sono probabilmente sottostimati. L'analisi basata sul *cost-plus* è direttamente influenzata dal modo in cui l'impresa decide di realizzare i propri investimenti e di trattare nei propri conti gli oneri di ammortamento e svalutazione (metodo *a*)) e in generale dall'efficienza dell'impresa. Ciò è particolarmente rilevante in questo caso, dato che negli ultimi anni Comocalor ha effettuato investimenti sulla rete dovuti allo stato di ammaloramento in cui questa riversava che saranno rimborsati dal comune di Como.

203. L'osservazione della Parte secondo cui l'eccessività dei prezzi imposti da Comocalor andrebbe valutata su un periodo più esteso appare infondata. La condotta contestata ha inizio quando in concomitanza con il rialzo del prezzo all'ingrosso del gas, nell'ultimo trimestre del 2021, e in assenza di un intervento di Comocalor, il prezzo di vendita del calore è aumentato significativamente. Valutare l'eccesso in periodi diversi da quelli interessati dalla condotta contestata appare in contraddizione con i precedenti dell'Autorità[139] e appare, altresì, contraddittorio valutare

---

135 *[Cfr. A480 - Incremento prezzo farmaci Aspen, provvedimento n. 26185 del 29 settembre 2016, in Bollettino n. 36/2016; A541 - Servizi traghettamento veicoli stretto di Messina, provvedimento n. 30086 del 29 marzo 2022, in Bollettino n. 14/2022; A524 - Leadiant biosciences/farmaco per la cura della xantomatosi cerebrotendinea, provvedimento n. 30156 del 17 maggio 2022, in Bollettino n. 21/2022; la decisione della Competition & Markets Authority del 7 dicembre 2016, Unfair pricing in respect of the supply of phenyto in sodium capsules in the UK (Caso CE/9742-13);]*

136 *[Con l'allocazione dei costi basata sul driver calore, l'eccesso stimato con un ROS intermedio del 26% è superiore di ben 9 punti percentuali (52% vs. 43%).]*

1*[37 Ad esempio, in Deutsche Post la Commissione europea ha ritenuto eccessivo un margine del prezzo sul costo del 25%, perché l'impresa operava in un settore regolato dove il margine di profitto usuale era del 3%. In Aspen, invece, la Commissione europea ha applicato un approccio cost-plus, confrontando i prezzi con i costi totali (esclusi gli ammortamenti), maggiorati di un ragionevole margine, calcolato al 23% sulla base della misura mediana dell'EBITDA delle società scelte come confronto. Un eccesso rispetto al cost-plus fino a un massimo del 20%, è stato considerato dalla Commissione europea ragionevole. Secondo la Commissione europea una deviazione al rialzo dal parametro di redditività scelto non implica automaticamente un prezzo eccessivo, solo i prezzi che superano significativamente il livello del cost-plus possono costituire un atto di abuso e la valutazione deve essere effettuata tenendo conto delle circostanze specifiche di ciascun caso.]*

138 *[Cfr. CGUE, United Brands, cit., §. 250.]*

139 *[Si veda il caso A541 - Servizi traghettamento veicoli stretto di Messina. "L'orizzonte temporale preso in considerazione va dal 2017 al 2020. Tuttavia, come illustrato in precedenza, i risultati relativi al 2020 non risultano significativi rispetto alla condotta oggetto di analisi e, pertanto, non vengono riportati.".]*

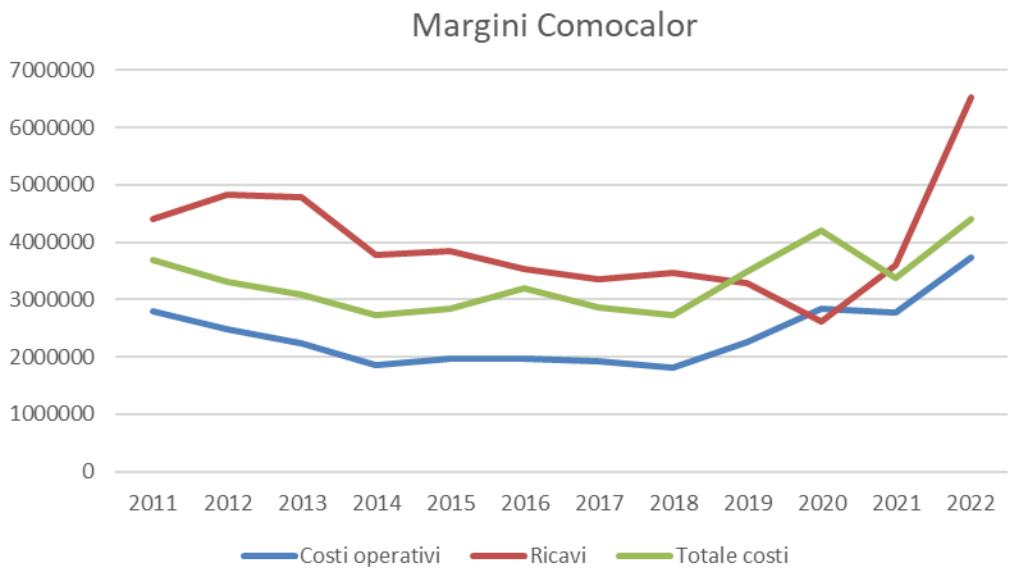
l'esistenza di un eccesso includendo periodi in cui non vi è evidenza di una condotta abusiva. Diverso è, nel caso specifico del 2021, valutare l'eccesso sull'intero anno, piuttosto che sui soli mesi interessati dalla condotta, in quanto tale scelta deriva dalla volontà di tenere conto della stagionalità del servizio di teleriscaldamento.

204. Quanto detto basterebbe a rendere inconferente l'analisi presentata dalla Parte che rileva un eccesso del 7% su un periodo di tre anni, dal 2020 al 2022. Tale risultato non merita rilievo anche alla luce di altre considerazioni. In primo luogo, la scelta di includere l'anno 2020 appare strumentale data la disponibilità di dati per periodi più estesi, e dato che essa non è coerente con le argomentazioni presentate nella memoria economica finale che, qualora accolte, richiederebbero un'analisi su un periodo temporale più esteso. La parte sostiene, infatti, che la formula del costo evitato genererebbe una marginalità aleatoria con esiti diversi nel corso degli anni e che andrebbero a compensarsi. In secondo luogo, il risultato soffre di un errore metodologico, in quanto la media degli eccessi sui tre anni andrebbe pesata per il *cost-plus* se lo scopo è quello di catturare eventuali compensazioni tra un anno e l'altro. In terzo luogo, il risultato non è robusto alla seconda metodologia per il calcolo dell'eccesso presentata nella CRI e mai messa in discussione nella memoria. La metodologia basata sul ROS restituisce un eccesso medio tra il 2020 e il 2022 del 16% con un valore del ROS intermedio del 26%.

205. Il metodo WACC e il metodo ROS restituiscono risultati diversi proprio in ragione delle particolari circostanze che caratterizzano l'anno 2020. La marginalità relativa all'esercizio 2020 era in rilevante diminuzione a causa, *inter alia*, dei seguenti fattori: (i) importanti costi di manutenzione sostenuti a fronte del riscontrato grave ammaloramento delle tubazioni (in parte capitalizzati e rimborsati in futuro dal Comune); (ii) ammortamenti non basati sul fine vita degli investimenti ma sulla durata della proroga, di fatto su due anni. Il metodo basato sul ROS, risulta in questa circostanza più informativo, in quanto è meno sensibile a scelte, che sono legittime da un punto di vista contabile (quali per esempio il periodo di ammortamento e la capitalizzazione dei costi di manutenzione) ma distorsive in un esercizio di valutazione di sproporzione tra ricavi e costi in un determinato periodo.

206. In definitiva, sebbene si ritenga che l'analisi dell'eccesso debba essere confinata all'anno 2021 e 2022, si è stimato l'eccesso medio realizzato da Comocalor tra il 2015 e il 2022 esclusivamente allo scopo di contestualizzare la condotta di Comocalor e di escludere, in replica alla memoria finale della Parte, che questa possa essere "giustificata" da una marginalità aleatoria nel corso degli anni precedenti. Tale eccesso è compreso tra il 13%, ottenuto con il metodo del WACC, e il 30% ottenuto con il metodo del ROS (si veda sezione III.3.5). Come mostrato nella figura che segue, in media Comocalor ha realizzato profitti positivi tra il 2011 e il 2022, realizzando una perdita d'esercizio significativa esclusivamente nell'anno 2020.

Figura 4: Evoluzione di ricavi e costi di Comocalor (dati di bilancio) dal 2011 al 2022[140]



207. L'obiezione della Parte secondo cui l'eccesso non sarebbe persistente e dunque non significativo, appare frutto di una divergente interpretazione della giurisprudenza a riguardo. La citata argomentazione dell'Avvocato Generale Wahl nelle conclusioni presentate il 6 aprile 2021 nella causa C-177/16, Akka, espressamente richiamate nella sentenza

[140] *[I dati con i quali è stata effettuata tale figura sono contenuti nei bilanci pubblici della società disponibili sul portale Telemaco, servizi di accesso al sistema informativo dedicati alla pubblica amministrazione. Essi quindi sono sempre stati noti e verificabili dalla Parte.]*

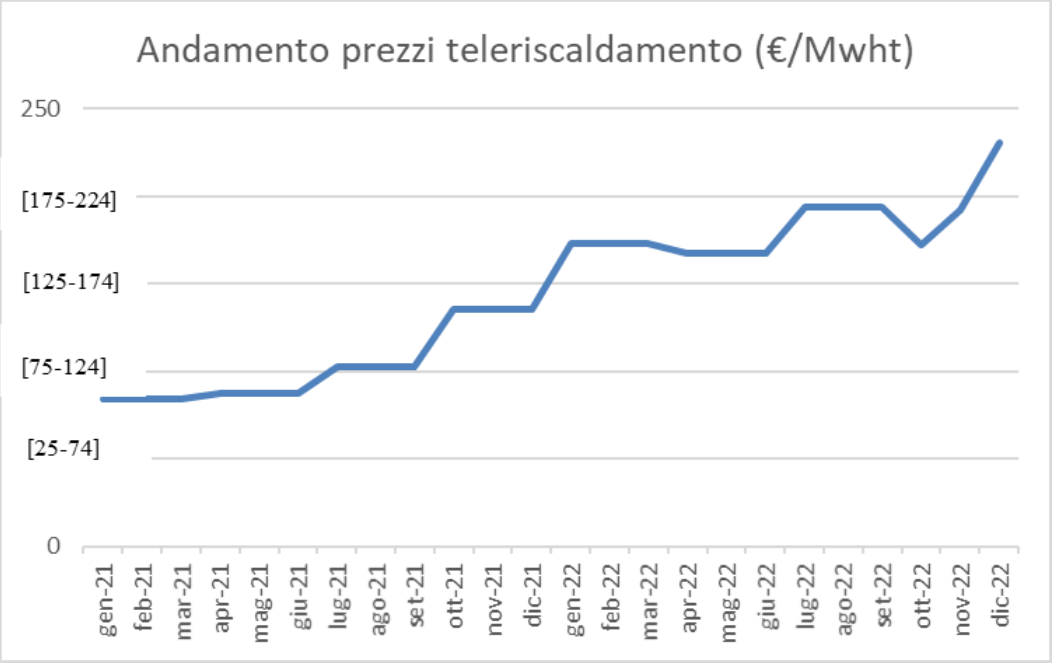
della Corte[141], fa riferimento a prezzi occasionalmente al di sopra di quelli di riferimento in opposizione a prezzi che rimangono o sono ripetutamente al di sopra del prezzo di riferimento per un considerevole periodo di tempo. Nel presente caso l'aumento del prezzo del teleriscaldamento non è stato occasionale in quanto l'aggiornamento della tariffa in base al prezzo del gas, e quindi il rialzo dei prezzi, si è registrato nell'ultimo trimestre del 2021 e si è successivamente ripetuto per quattro trimestri fino dicembre 2022. Peraltro negli ultimi tre mesi del 2022 l'aggiornamento della tariffa è diventato mensile e quindi più frequente. Comocalor ha persistentemente deciso di mantenere elevati i prezzi praticati ai propri utenti.

IV.4.2 L'iniquità dei prezzi praticati da Comocalor

208. I due criteri previsti citati nella sentenza *United brands* per verificare l'iniquità di un prezzo eccessivo sono alternativi. Pertanto, per stabilire che un prezzo sia illecito ai sensi dell'articolo 102, lettera a) del TFUE, o dell'analogo articolo 3 lettera a) della legge n. 287/1990, è sufficiente che anche solo una delle due alternative previste nella seconda fase del *test* sia soddisfatta[142]. Si ritiene che nel caso di specie il prezzo eccessivo rispetto ai costi sia non equo in assoluto.

209. Nella giurisprudenza recente, nel valutare l'iniquità l'attenzione si è concentrata sull'entità del differenziale tra il prezzo precedente all'aumento e quello presunto eccessivo, e sulla mancanza di spiegazioni di tale differenza. I prezzi praticati da Comocalor sono raddoppiati nel 2022 rispetto all'anno precedente (Figura 5) e tale aumento non sembra essere giustificato né da variazioni nella qualità del servizio, né da variazioni della domanda, né dall'aumento dei costi.

Figura 5: Prezzi praticati da Comocalor nel 2021 e nel 2022



210. Per quanto riguarda la domanda, nel 2022 il calore venduto era in leggera contrazione rispetto all'anno precedente, pertanto l'aumento dei prezzi non può essere legato a un aumento della domanda. Per quanto riguarda eventuali variazioni nella qualità del servizio, non è emersa in fase istruttoria, né è stata fornita dalla Parte, nessuna evidenza a supporto di un miglioramento del servizio. In effetti, i costi sostenuti da Comocalor per la fornitura del servizio sono aumentati ma l'aumento dei prezzi registratosi nel 2022 risulta largamente sproporzionato rispetto all'aumento dei costi e quindi ingiustificato e pertanto iniquo.

211. Le evidenze raccolte mostrano un ampio divario tra i costi della fornitura del servizio e i ricavi medi (e, quindi, dei prezzi), a seguito dell'aumento dei prezzi del gas. Il costo totale non ha infatti seguito la dinamica di crescita del prezzo del gas naturale, e quindi del prezzo del servizio di TLR. Di fatto l'aumento del prezzo del calore si è concretizzato in un aumento dei costi totali del 15% a fronte di un aumento dei ricavi di oltre il 75%.

212. L'osservazione della Parte secondo cui non si sarebbe propriamente tenuto conto del valore economico del servizio non trova fondamento. La parte suggerisce che il valore economico possa essere approssimato dai prezzi praticati per prodotti simili e che l'Autorità avrebbe avuto gli strumenti necessari ad effettuare tale confronto. Tale

---

141 *[Conclusioni presentate il 6 aprile 2021 nella causa C-177/16, Akka, §. 108.]*

142 *[Cfr. anche CGUE, ordinanza del 25 marzo 2009, in causa C-159/08 P, Isabella Scippacercola and Ioannis Terezakis c. Commissione, §. 47.]*

principio, ragionevole in un mercato competitivo e in assenza di asimmetrie informative, non può essere applicato nel presente caso in quanto non sono identificabili *benchmark* appropriati.

213. La Parte propone come primo *benchmark* il prezzo derivabile dalla formula di costo evitato proposta dall'ARERA nella sua indagine conoscitiva. Ad esito di questo confronto la Parte sostiene che i prezzi di Comocalor non siano sufficientemente superiori al *benchmark* da essere considerati iniqui. Tale analisi risulta viziata dalla scelta errata del *benchmark*, in quanto per il periodo transitorio di regolazione dei prezzi l'ARERA propone una formula del costo evitato inclusiva di un correttivo che entrerebbe in azione superato un certo valore del prezzo del gas. La Parte non tiene conto nella propria analisi di confronto di tale correttivo. Inoltre, il *benchmark* del costo evitato non appare appropriato in quanto, come afferma l'ARERA stessa, "*non consente, a condizioni date, di trasferire agli utenti finali del servizio le efficienze derivanti dall'eventuale utilizzo di fonti energetiche a basso costo (come gli impianti di termovalorizzazione). La tariffa applicata agli utenti non tiene infatti conto delle specificità delle reti di teleriscaldamento, ma riflette esclusivamente il costo della tecnologia alternativa presa a riferimento*.".

214. Il secondo confronto proposto dalla Parte appare altrettanto inadeguato in quanto le reti di teleriscaldamento scelte per comparare i prezzi di Comocalor operano in un contesto di dominanza[143], in cui per definizione l'impresa può comportarsi in modo indipendente dai consumatori, e cioè applicare prezzi superiori alla disponibilità a pagare degli stessi approfittando della scarsità delle alternative[144]. "*Il semplice fatto che un consumatore voglia o debba pagare il prezzo richiesto da un'impresa dominante non è quindi un'indicazione che esso rifletta un rapporto ragionevole con il valore economico. Ma un indicatore* [valido] *potrebbe essere ciò che i consumatori sono disposti a pagare per il bene o il servizio in un mercato effettivamente competitivo*" [145].

215. Per di più, la Parte non fornisce informazioni sulla confrontabilità tra i prezzi praticati dalle quattro reti e quelli praticati da Comocalor, la quale appare dubbia. Le reti scelte sono alimentate prevalentemente a gas e hanno caratteristiche diverse dalla rete di Como in termini di tipologia di utenze, dimensione e tipo di tariffa applicata. Tra l'altro la reti di Bologna e Cesena hanno tariffe specifiche per i condomìni di cui non si è tenuto conto.

216. Proprio in ragione delle evidenti difficoltà a trovare un comparatore adeguato, l'Autorità ha preferito sostenere l'iniquità dei prezzi praticati da Comocalor attraverso valutazioni qualitative che risultano di maggiore valore aggiunto rispetto ai confronti proposti dalla Parte.

217. Il conflitto in atto fra la Russia e l'Ucraina ha acuito la crisi dei mercati energetici già in corso da fine 2021, legata alla ripresa post-pandemia e alla scarsità di materie prime, comportando un aumento dei prezzi delle *commodities* energetiche e della loro volatilità, un incremento generalizzato dell'inflazione e delle tensioni sui mercati finanziari con effetti sui tassi di interesse e sull'economia reale (investimenti e produzione). La condotta in esame va contestualizzata in uno scenario economico che ha visto un rapido aumento delle quotazioni del gas naturale sui principali *hub* europei in particolare nell'anno termico ottobre 2021 - settembre 2022 e una significativa instabilità di tali quotazioni (cfr. Figura 6). A fronte delle quotazioni in media inferiori ai 25 €/MWh che hanno prevalso sul mercato tra il 2015 e il 2020, nell'ultimo trimestre 2021 le quotazioni del gas hanno raggiunto livelli quattro volte più elevati, mentre la quotazione media del 2022 è risultata di oltre il 150% più elevata di quella del 2021.

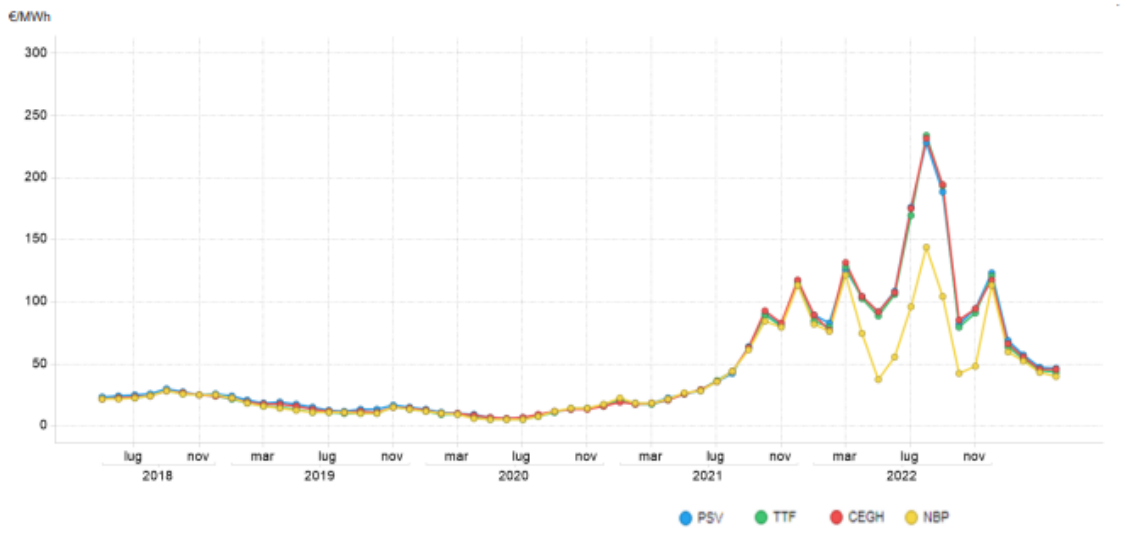
---

143 *[Cfr. la sentenza della Corte d'Appello di Inghilterra e Galles, [2020] EWCA Civ 339, Case No: C3/2018/1847 & 1874: "In broad terms the economic value of a good or service is what a consumer is willing to pay for it. But this cannot serve an adequate definition in an abuse case since otherwise true value would be defined as anything that an exploitative and abusive dominant undertaking could get away with. It would equate proper value with an unfair price. This is a well-known conundrum in international competition law. The issue was first identified in US antitrust and arose from criticisms of the judgment of the Supreme Court in US. v Du Pont 351 US 377 (1956) when it attracted the soubriquet "the cellophane fallacy". To overcome this in United Brands in paragraph [250] the Court held that there must be a "reasonable" relationship between price and economic value.".]*

144 *[Un'impresa detiene una posizione dominante quando è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato in questione e può comportarsi in modo significativamente indipendente dai concorrenti, dai fornitori, dai clienti e dai consumatori (cfr. sentenza della CGUE nella causa 27/76, United Brands Continentaal B.V. c. Commissione, [1978] ECR 207).]*

145 *[Cfr. la sentenza della Corte d'Appello di Inghilterra e Galles, [2020] EWCA Civ 339, Case No: C3/2018/1847 & 1874: "The simple fact that a consumer will or must pay the price that a dominant undertaking demands is not therefore an indication it reflects a reasonable relationship with economic value. But a proxy might be what consumers are prepared to pay for the good or service in an effectively competitive market […].".]*

Figura 6: andamento del prezzo spot del gas naturale presso i maggiori hub europei, 2018-2023



Fonte: GME

218. In questo contesto, l'utilizzo da parte di Comocalor di una tariffa per il TLR di Como basata sul "costo evitato" del gas nonostante il calore impiegato nella rete sia prodotto per il *[75-95%]* dalla termovalorizzazione dei rifiuti, il cui costo è, quasi del tutto indipendente dalle quotazioni del gas naturale, appare suscettibile, in assenza di meccanismi correttivi per livelli del prezzo del gas estremamente alti, di trasferire sui consumatori un onere eccessivo, che non è giustificato in ragione dell'incidenza del costo del gas nella produzione del calore.

219. Tramite il prezzo praticato Comocalor ha tratto vantaggi commerciali che non avrebbe ottenuto se ci fosse stata una concorrenza sufficientemente efficace nel mercato rilevante. In altre parole l'aumento dei prezzi non è giustificato dalle dinamiche di mercato, ed è altresì considerato iniquo per le ragioni espresse di seguito.

220. In primo luogo, il calore acquistato dal TMV ha un costo molto ridotto in quanto proviene per oltre il *[40-80%]* da recupero fumi o vapore in esubero. Pertanto, l'assenza di correttivi alla tariffa ha impedito ai cittadini di Como, in un contesto di aumento dei prezzi delle materie prime, di godere dei benefici economici dell'utilizzo di una fonte rinnovabile quale il calore da rifiuti. Tali benefici sono stati invece incamerati da Comocalor e utilizzati per compensare i costi di manutenzione della rete. In un contesto competitivo Comocalor avrebbe avuto tutto l'incentivo a sfruttare le proprie efficienze produttive per difendere la propria domanda e/o per acquisire nuovi clienti.

221. In secondo luogo, Acinque S.p.A. ha adottato delle misure di contenimento del prezzo di vendita del calore *intercompany* che sono andate a beneficio di Comocalor. Comocalor ha, altresì, usufruito di contributi statali straordinari attribuiti nella forma di crediti d'imposta previsti a sostegno delle imprese particolarmente impattate dall'aumento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale. Tali misure non sono state in alcun modo trasferite a beneficio dei propri utenti.

222. La decisione di Comocalor di non intervenire sui prezzi si scontra, inoltre, con le scelte di altri operatori comparabili e appartenenti al Gruppo A2A, che invece hanno intrapreso iniziative in tal senso. Il comportamento di Comocalor risulta pertanto iniquo anche se paragonato a quello di operatori simili. Come mostrato in Tabella 12, l'aumento dei prezzi praticati da Comocalor è stato significativamente maggiore rispetto a quello delle altre reti di A2A (alcune delle quali alimentate a gas e quindi maggiormente impattate dall'aumento del costo delle materie prime). Il minore aumento nel quarto trimestre del 2022 rispetto al corrispondente trimestre del 2021 riflette la circostanza per cui nell'ultimo trimestre del 2021 i prezzi avevano già registrato un rialzo (Figura 2).

Tabella 12: Aumenti percentuali tra trimestri corrispondenti del 2021 e del 2022

	Comocalor (differenza % 2022-2021)	**A2A (differenza % 2022-2021)**
Q1	102%	67%
Q2	86%	64%
Q3	84%	54%
Q4	43%	42%
Media anno	79%	57%

223. In definitiva, la modalità di fissazione dei prezzi applicata da Comocalor, quasi del tutto scollegata dai costi della materia prima utilizzata, le ha permesso di appropriarsi nel periodo in esame dell'ampio surplus creato dall'elevata

disponibilità a pagare da parte dei consumatori per un bene essenziale, in un contesto dominato da *switching cost* che rendono nel breve periodo gli utenti della rete di TLR *locked-in* in questo sistema di riscaldamento. La bassa elasticità della domanda, l'irrinunciabilità del servizio del teleriscaldamento, fortemente incentivato dalle politiche pubbliche per la sua efficienza ambientale, rendono la condotta di Comocalor particolarmente grave.

224. Quanto finora rappresentato evidenzia diversi e marcati elementi di iniquità. Pertanto, la condotta di Comocalor presenta entrambe le caratteristiche di eccessività ed iniquità previste dal *test United Brand,* configurandosi come un abuso della posizione dominante in violazione dell'articolo 3, lettera a) della legge n. 287/1990.

IV.5 La condotta di A2A, Acinque e Acinque Ambiente

225. In applicazione dei principi in tema di imputabilità delle condotte anticoncorrenziali e alla luce dei risultati istruttori, si ritiene che la condotta sopra descritta debba essere imputata solamente alla società Comocalor, quale società direttamente implicata nel comportamento anticoncorrenziale.

V. CONCLUSIONI

226. Le analisi svolte sulla base delle evidenze acquisite nel corso del procedimento confermano la sussistenza della condotta abusiva ipotizzata in sede di avvio del procedimento nella misura in cui le tariffe applicate da Comocalor per il servizio di teleriscaldamento a Como nel 2022 si configurano come un abuso della posizione dominante in violazione dell'articolo 3, lettera a) della legge n. 287/1990.

227. Nello specifico, l'abuso della posizione dominante di Comocalor si sostanzia in una fattispecie di sfruttamento illecito del potere economico della Parte, consistente nell'applicazione di prezzi ingiustificatamente gravosi nei confronti degli utenti del teleriscaldamento. L'illiceità della condotta di Comocalor è stata accertata attraverso un'applicazione rigorosa degli articolati *standard* probatori richiesti dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria e, in particolare, dalla c.d. dottrina *United Brands*.

228. In tema di sproporzione tra i costi e i ricavi (eccessività) sono stati utilizzati vari *test* (differenti insiemi di costi riconosciuti, differenti tassi di rendimento), ciascuno dei quali è stato sviluppato sotto diverse ipotesi. L'ampia varietà dei *test* utilizzati ha fornito risultati univoci rispetto alla sussistenza di una significativa sproporzione tra i ricavi e i costi di Comocalor nell'offerta del servizio di teleriscaldamento a Como.

229. I prezzi praticati da Comocalor sono iniqui in quanto non giustificati da variazioni della domanda né proporzionati all'aumento dei costi. L'iniquità della condotta giace nello sfruttamento del proprio potere di mercato per appropriarsi nel periodo in esame dell'ampio surplus creato dall'elevata disponibilità a pagare dei consumatori per un bene essenziale, in un contesto dominato da *switching cost* che ostacolano il passaggio a un sistema alternativo.

VI. GRAVITÀ E DURATA DELL'INFRAZIONE

230. Secondo la consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale[146], per valutare la gravità di un'infrazione si deve tenere conto di diversi fattori il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. Tra tali fattori rilevano principalmente la natura dei comportamenti contestati, il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte, nonché il contesto nel quale le infrazioni sono state attuate.

231. Ai sensi del punto 14 delle Linee Guida, nella fattispecie all'esame assumono rilievo la natura dei prodotti e servizi oggetto di istruttoria - fornitura di energia termica attraverso una rete di teleriscaldamento - e la posizione monopolista detenuta da Comocalor. Nel caso di specie, la condotta contestata alla Parte è tesa allo sfruttamento del potere di mercato *ex-post* detenuto da Comocalor nella fornitura del servizio di teleriscaldamento, per praticare prezzi largamente superiori ai costi.

232. Rileva altresì l'importanza dei servizi di teleriscaldamento rispetto a cui si è verificato lo sfruttamento del potere di mercato di Comocalor. Un servizio di pubblica utilità, fortemente incentivato dalla politica pubblica per la sua efficienza ambientale.

233. Ciò posto, nel valutare la gravità della condotta è opportuno tenere in considerazione alcune circostanze, tra cui lo scenario economico incerto in cui si trovava ad operare la Società, ed il contesto normativo. I prezzi elevati praticati agli utenti del teleriscaldamento nel 2022 sono dipesi da due circostanze cumulative, l'applicazione di una formula tariffaria che non riflette i costi di produzione e il concomitante aumento dei prezzi del gas. La formula tariffaria era già stabilita nella convenzione e l'aumento dei prezzi del gas è un fenomeno esogeno, pertanto a Comocalor non si può imputare una volontà o un comportamento attivo volto ad incrementare i propri profitti. D'altra parte, a Comocalor è imputabile la decisione di non modificare la formula o porre in essere misure di contenimento dei prezzi, in un contesto in cui i margini piuttosto elevati (eccessivi) avrebbero permesso un intervento senza rischi per la stabilità della Società.

---

146 *[Cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sentenze nn. 896 del 9 febbraio 2011 e 5171 e 5172 del 16 settembre 2011, in relazione al caso I694 - Listino prezzi della pasta; Corte di Giustizia, sentenza del 15 luglio 1970, C-45/69, Boehringer Mannheim GmbH c. Commissione, in Raccolta 1970, p. 769, punto 53. Tale ultima sentenza è stata ripresa e precisata dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 7 giugno 1983, cause riunite C-100-103/80, Musique Diffusion Francaise, in Raccolta 1983, p. 1825, nonché nella sentenza del 9 novembre 1983, C-322/81, Michelin, in Raccolta 1983, p. 3461.]*

234. Per quanto concerne la durata della condotta in esame, alla luce delle analisi effettuate, questa appare riconducibile all'intero anno 2022. Si osserva che, pur essendo i prezzi di fatto revisionati con una frequenza minore, le caratteristiche del teleriscaldamento rendono tale attività, come anche la profittabilità della stessa e la remuneratività degli investimenti, fortemente stagionale, per cui un'ipotesi di eccessività va valutata su un orizzonte annuale, che tenga conto di un ciclo completo di stagioni e quindi di utilizzo del servizio. Pertanto, non si ritiene opportuno limitare la condotta ai mesi invernali, escludendo quelli estivi. Nei mesi di giugno-settembre del 2022 il prezzo unitario (al MWht) del servizio di teleriscaldamento ha subito un aumento significativo, pertanto, sebbene il consumo del servizio sia inferiore nella stagione estiva, gli utenti si sono comunque confrontati con un aumento in bolletta inatteso e che ha influito sulle loro previsioni di spesa per quel periodo. Dal punto di vista dell'impresa, il calcolo dell'eccesso sull'intero anno, piuttosto che sulla sola stagione autunnale/invernale, tiene opportunamente conto del minore fatturato estivo che va a compensare l'eccesso maggiore negli altri mesi.

VII. DETERMINAZIONE DELLA SANZIONE

235. Una volta accertata la gravità e la durata dell'infrazione posta in essere da Comocalor, al fine di quantificare la sanzione da irrogare, occorre tenere presente quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/1990, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle "*Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90*" (di seguito, "Linee Guida"), deliberate dall'Autorità il 22 ottobre 2014.

236. Alla luce dei punti 7 e seguenti delle Linee Guida, l'importo di base della sanzione si ottiene moltiplicando una percentuale del valore delle vendite, determinata in funzione del livello di gravità dell'infrazione, alla durata della partecipazione di ciascuna impresa all'infrazione.

237. In particolare, si prende a riferimento il valore delle vendite dei servizi interessati dalla impresa, ossia il fatturato derivante dalla vendita del servizio di teleriscaldamento, nell'ultimo esercizio finanziario corrispondente ad un anno intero di partecipazione all'infrazione (ovvero dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2022), al netto dell'IVA e delle altre imposte. Il fatturato delle vendite di Comocalor per detto servizio, al netto dell'IVA, delle altre imposte è pari a 5.732.000 euro, in base all'ultimo esercizio chiuso il 31 dicembre 2022.

238. Ai fini della determinazione dell'importo base della sanzione, al valore delle vendite come sopra determinato potrà essere applicata una specifica percentuale individuata in funzione della gravità della violazione. Secondo le Linee Guida, in particolare, la proporzione considerata deve essere fissata ad un livello che può raggiungere il 30% del valore delle vendite, "*in funzione del grado di gravità della violazione*" (punto 11).

239. Seconda consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, per valutare la gravità di un'infrazione si deve tenere conto di diversi fattori il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. Tra questi rilevano principalmente la natura della restrizione della concorrenza e il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte.

240. Ai sensi del punto 14 delle Linee Guida, nella fattispecie all'esame assumono rilievo in termini di maggiore gravità la natura dei prodotti oggetto di istruttoria - il servizio di riscaldamento, considerato un bene essenziale - e il livello di concentrazione dei mercati rilevanti, che vede la presenza della sola Comocalor. Rilevano altresì, in senso opposto, il contesto macroeconomico incerto e la preesistenza di una formula tariffaria prevista nella convenzione con il Comune.

241. Pertanto, la percentuale dell'importo-base sanzionatorio va collocata al 5% del valore delle vendite, in quanto la condotta contestata alla Parte è tesa allo sfruttamento del potere di mercato vantato nell'ambito della commercializzazione di un servizio irrinunciabile quale il riscaldamento ma in un contesto peculiare sia dal punto di vista congiunturale che normativo. Ne risulta un importo pari a 286.600 euro.

242. L'ammontare così ottenuto va quindi moltiplicato per il numero di anni di partecipazione all'infrazione, tenuto conto dei criteri definiti nel paragrafo 16 delle Linee Guida, in cui si è stabilito che "*per le frazioni di anno, la durata sarà calcolata in funzione dei mesi e dei giorni effettivi di partecipazione all'infrazione*". Nel caso di specie, la durata dell'infrazione è pari a 1 anno. Pertanto, l'importo-base è stato calcolato utilizzando "1" quale fattore moltiplicativo, risultando pari a 286.600 euro.

243. Comocalor nelle proprie argomentazioni difensive ha richiesto l'applicazione di una o più circostanze attenuanti per le seguenti ragioni: i) il legittimo affidamento derivante dalle valutazioni positive sulla formula del costo evitato contenute nelle indagini conoscitive dell'ARERA e dell' Autorità, e altresì dalla conformità della formula tariffaria a quanto previsto nella Convenzione con il Comune; ii) il quadro normativo e regolatorio dovrebbe in principio essere valutato come circostanza che possa aver favorito la condotta.

244. Con riferimento alle considerazioni della Parte sul quadro normativo e regolatorio vigente, di tali considerazioni si è già tenuto conto nella valutazione di gravità incidendo - in senso favorevole alla Parte - sulla percentuale del valore delle vendite utilizzata ai fini del computo dell'importo di base. Non si ritiene, altresì, che qualsivoglia valutazione dell'ARERA o dell'Autorità sulla formula del costo evitato nella sua generale applicazione possa avere generato legittimo affidamento da parte di Comocalor. La condotta contestata non è l'applicazione della tariffa per sé, ma l'assenza di correttivi in un periodo in cui era evidente che quella tariffa avrebbe generato prezzi eccessivamente gravosi per i consumatori.

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

a) che la società ComoCalor S.p.A. ha posto in essere un abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge n. 287/1990, consistente nell'imposizione di prezzi eccessivamente gravosi per il servizio di teleriscaldamento nella rete di Como;

b) che la società Comocalor S.p.A. si astenga in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata al punto precedente;

c) di irrogare alla società ComoCalor S.p.A., in ragione della gravità e della durata dell'infrazione, una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva pari a 286.600 € (duecentottantaseimilaseicento euro).

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera c) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.
Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/1981, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE	IL PRESIDENTE
Guido Stazi	*Roberto Rustichelli*