

A565 - A2A/PREZZO DEL TELERISCALDAMENTO

Provvedimento n. 30659

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 13 giugno 2023;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modifiche;

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

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. A partire dal settembre 2022 sono pervenute alcune segnalazioni che lamentano l'onerosità delle tariffe del servizio del teleriscaldamento ("TLR") e le difficoltà di staccarsi dalla rete di TLR e 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). Tali segnalazioni hanno trovato riscontro anche nel dibattito pubblico e sulla stampa, dove sono emerse lamentele circa il possibile ingiustificato aumento delle tariffe del teleriscaldamento in relazione ad alcune reti gestite dal gruppo A2A¹.

2. Gli Uffici hanno inviato, il 2 dicembre 2022, una richiesta di informazioni al gruppo A2A. La richiesta di informazioni aveva ad oggetto le reti di teleriscaldamento operate dal gruppo, le relative fonti energetiche impiegate (e il peso delle stesse, in termini di energia prodotta e di spesa per il fornitore del servizio), le modalità di determinazione dei prezzi e l'andamento dei costi delle materie prime, le modalità e i costi di recesso e, eventualmente, il reintegro dell'investimento iniziale, la presenza o meno di eventuali sussidi. La risposta a questa richiesta è pervenuta nel gennaio 2023 ed è stata integrata da ultimo in data 19 aprile 2023.

II. LE PARTI

3. 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 2022 è stato pari a circa di 23 miliardi di euro.

4. 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 per una lunghezza totale di 18 chilometri, il calore è fornito a 140 condomini e altre strutture cittadine. Il fatturato realizzato da Comocalor S.p.A. nel 2021 è stato pari a circa di 3,7 milioni di euro.

5. 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. 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. Il fatturato realizzato da Acinque Ambiente S.r.l. nel 2021 è stato pari a circa di 39,6 milioni di euro.

III. I PREZZI PRATICATI DA A2A PER IL TELERISCALDAMENTO

III.1. Il settore del teleriscaldamento

6. Il teleriscaldamento è un sistema di fornitura di calore (veicolato attraverso acqua calda/vapore) e acqua calda sanitaria a utenze domestiche e non domestiche, alternativo rispetto al tradizionale sistema di riscaldamento tramite caldaie a gas. Il calore fornito attraverso una rete di TLR può provenire da diverse tipologie di impianto e derivare da diverse fonti energetiche.

7. Per generare calore può essere utilizzata una grande varietà di combustibili: gas naturale, biomasse, rifiuti solidi urbani, carbone, olio combustibile. Del totale dell'energia termica fornita, circa il 26% deriva da fonti considerate rinnovabili (bioenergia, geotermia, rifiuti ecc.), il restante 74% da gas naturale e, in misura residuale, altri combustibili fossili (di cui, il 50% da cogenerazione, il 24% da produzione semplice). Circa 2/3 del calore immesso nelle reti di TLR

¹ [Cfr. <https://www.giornaledibrescia.it/brescia-e-hinterland/teleriscaldamento-legambiente-a2a-modifici-e-abbassi-i-prezzi-1.3806280>.]

è prodotto in impianti di “cogenerazione”, cioè in impianti che consentono la contemporanea produzione di energia elettrica e calore.

8. La diffusione del servizio rimane concentrata principalmente nell’Italia settentrionale e centrale, dove la maggiore domanda di calore per il riscaldamento degli edifici e l’elevata densità abitativa consentono di giustificare i rilevanti investimenti infrastrutturali necessari per assicurare la fruizione del servizio agli utenti². Per ragioni anche storiche, i principali operatori risultano le principali società ex municipalizzate del Nord del Paese, generalmente attive nei settori contigui del gas naturale e dell’energia elettrica e integrate nell’attività di distribuzione e vendita.

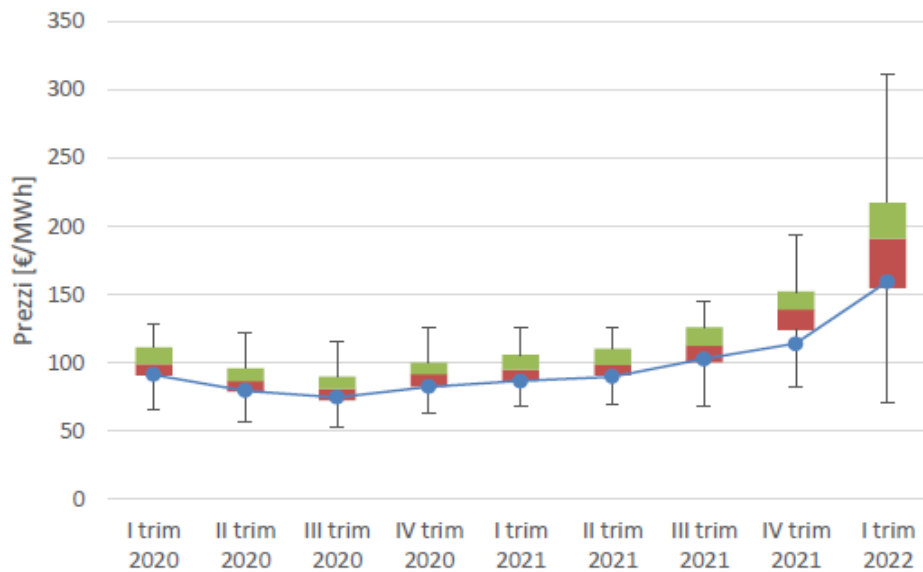
9. La generazione di calore assume quindi generalmente, nelle reti di TLR italiane (nonché, come si vedrà, nello specifico caso di A2A) una configurazione di monopolio verticalmente integrato, con il medesimo soggetto che genera il calore, lo trasporta, lo distribuisce localmente e lo vende all’utente finale. Ciò deriva, a sua volta, dal carattere di monopolio naturale della rete di trasporto e distribuzione del calore – in analogia con altre reti di trasporto e distribuzione (ad esempio quelle del gas e della energia elettrica, spesso gestite dal medesimo monopolista che gestisce la rete di TLR). Diversamente da queste ultime, tuttavia, il TLR potrebbe in astratto essere sostituito da sistemi di riscaldamento alternativi, in particolare dai tradizionali sistemi di riscaldamento tramite caldaie a gas e tale possibilità potrebbe, almeno in astratto, assicurare l’esistenza di una forma di concorrenza *ex ante* tra sistemi di riscaldamento alternativi che potrebbe mitigare il potere di mercato dei gestori di TLR nei confronti dei propri utenti. Probabilmente anche per questo motivo, oltre che per il fatto che il TLR rappresentava, negli ultimi anni, una modalità di riscaldamento emergente, non è stata finora prevista una regolamentazione del prezzo di cessione del calore agli utenti, che dunque è lasciato alla libera determinazione degli operatori.

10. Nel novembre 2022 ARERA ha pubblicato i risultati di una propria indagine conoscitiva sul settore del TLR e, in particolare, sul rapporto tra prezzi e relativi costi, per indagare il fenomeno di consistente rialzo dei prezzi del servizio osservato in media a partire dall’ultimo trimestre 2021, contestualmente al repentino incremento delle quotazioni del gas naturale³. ARERA osservava che tra gli operatori del settore era diffusa la prassi di stabilire i prezzi del servizio di teleriscaldamento in modo da riflettere la spesa che l’utente avrebbe sostenuto se avesse utilizzato un sistema di climatizzazione alternativo (metodo del c.d. “costo evitato”). Ad ogni modo, come illustrato dalla figura 1 (estratta dal documento pubblicato dal regolatore), la ARERA rilevava anche che i prezzi praticati dai gestori risultavano generalmente superiori alla stima dell’effettivo “costo evitato” effettuata da tale Autorità, suggerendo pertanto che la possibilità di passare al sistema di riscaldamento tradizionale non risultava del tutto disciplinante per i prezzi praticati dai gestori del TLR, probabilmente a causa della imperfetta capacità dei consumatori di comparare la convenienza dei diversi sistemi di riscaldamento e a causa dei costi da questi sostenuti per passare da un sistema all’altro (c.d. *switching costs*). Infine, la ARERA ha osservato che, in ogni caso, vi erano operatori che, pur facendo evolvere le proprie tariffe in base all’andamento del prezzo del gas, producevano il calore fornito tramite fonti energetiche di altro tipo, non necessariamente soggette al medesimo andamento, rilevando che tali operatori avrebbero realizzato significativi extraprofiti.

² [Le 5 regioni del Nord – Lombardia, Piemonte, Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna e Veneto – rappresentano, da sole, il 97% dell’energia termica erogata da sistemi di teleriscaldamento in Italia.]

³ [Cfr. <https://www.arera.it/it/docs/22/547-22.htm>.]

Figura 1: Confronto tra i prezzi rilevati e la stima del costo evitato elaborata da ARERA



Fonte: indagine conoscitiva ARERA sull'evoluzione dei prezzi e dei costi del TLR. La linea continua (blu) rappresenta il livello del costo evitato calcolato dall'Autorità, mentre i boxplot mostrano la distribuzione dei prezzi di listino pubblicati dagli esercenti.

III.2. Le reti di TLR di A2A e l'andamento dei prezzi

11. A2A, attraverso la controllata A2A Calore e Servizi, gestisce storicamente le reti relative ai territori di Brescia, Bergamo, Milano. La rete di Brescia, seconda solo a quella di Torino, è alimentata prevalentemente dal grande termovalorizzatore cittadino. La rete di Milano è alimentata prevalentemente da gas naturale, con un significativo contributo del calore da rifiuti. La rete di Bergamo è alimentata in proporzioni simili da calore da gas naturale e da termovalorizzazione di rifiuti.

Il gruppo A2A gestisce inoltre una serie di reti di TLR di media e piccola estensione, alimentate a gas naturale (Rho (MI), Crema (CR), Monza, Varese, Seregno (MB) e Giussano (MB)), cui talvolta si aggiungono biomasse legnose (Cremona, Lodi) e rifiuti (Cremona).

Nella città di Como la controllata ComoCalor gestisce una piccola rete di TLR alimentata prevalentemente da calore da combustione dei rifiuti.

La tabella 1 riassume alcune caratteristiche salienti delle reti di A2A.

Tabella 1 - Reti di teleriscaldamento del gruppo A2A*

Società	Reti	Fonti energetiche	Modalità tariffaria (monomia/componente variabile binomia e trinomia)
A2A Calore e Serv.	Brescia	rifiuti [60-70%] gas [30-40%]	Media ponderata PUN e costo approvvigionamento gas
A2A Calore e Serv.	Milano	gas [60-70%] rifiuti [30-40%]	Media ponderata PUN e costo approvvigionamento gas
A2A Calore e Serv.	Bergamo	rifiuti [50-60%] gas [40-50%]	Media ponderata PUN e costo approvvigionamento gas
Linea Green/ACS	Crema	gas [90-100%]	Costo evitato + Variazioni tariffa ARERA gas naturale
Linea Green/ACS	Cremona	gas [60-70%] rifiuti [10-20%] biomassa legnosa [0-10%]	Costo evitato + Variazioni tariffa ARERA gas naturale
Linea Green/ACS	Lodi	gas [80-90%] cippato 10-20%]	Costo evitato + Variazioni tariffa ARERA gas naturale
Linea Green/ACS	Rho	Gas naturale	Costo evitato + Variazioni tariffa ARERA gas naturale
Acinque Tecnologie	Monza	gas [60-70%] recupero calore	Costo evitato + Variazioni tariffa ARERA gas naturale
Acinque Tecnologie	Varese	gas [90-100%]	Costo evitato + Variazioni tariffa ARERA gas naturale
Gelsia	Seregno	Gas naturale	Costo evitato + Variazioni tariffa ARERA gas naturale
Gelsia	Giussano	Gas naturale	Costo evitato + Variazioni tariffa ARERA gas naturale
Comocalor	Como	rifiuti [80-90%] gas [10-20%]	Costo evitato + Variazioni tariffa ARERA gas naturale

12. Gli impianti di produzione di calore da gas naturale di A2A sono di proprietà della stessa società che gestisce le reti di teleriscaldamento nel territorio di riferimento o acquisiti da terzi, mentre i termovalorizzatori sono di proprietà delle società del gruppo operanti nel settore ambientale (in particolare A2A Ambiente S.p.A. nei casi di Brescia, Bergamo e Milano, Linea Ambiente nel caso di Cremona e Acinque Ambiente nel caso di Como).

13. Gli acquisti di gas naturale di tipo infragruppo avvengono [omissis], mentre quelli di calore prodotto da termovalorizzazione [omissis].

14. Per quel che riguarda le modalità tariffarie, le società del gruppo A2A praticano tariffe (monomie o binomie) che non variano in base alla volumetria o altre caratteristiche del cliente, pur essendo, talvolta, articolate in base agli scaglioni rappresentativi delle quantità consumate.

15. Più in dettaglio, per le reti di Brescia, Bergamo e Milano A2A Calore e Servizi utilizza una formula che determina il prezzo del calore in base a una media (ponderata con la percentuale di produzione di calore proveniente da fonte fossile e non fossile) del costo di approvvigionamento del gas naturale (per la parte fossile)⁴ e del costo dell'energia elettrica non prodotta per fornire calore alla rete di TLR, rappresentato dal PUN.

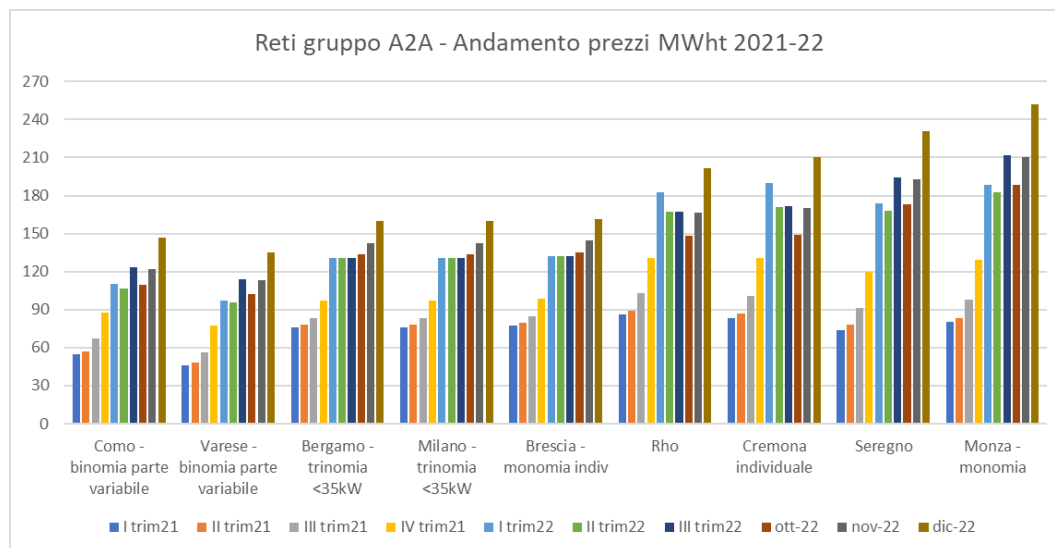
16. Nelle restanti reti di TLR, e in particolare in quella di Como, i rispettivi gestori adottano formule tariffarie basate sul "costo evitato" del riscaldamento a gas, in cui il prezzo variava trimestralmente in base alle variazioni annunciate da ARERA della componente a copertura del costo della materia prima gas delle condizioni economiche del servizio di tutela. A partire dal 1° ottobre 2022, a seguito delle modifiche apportate da ARERA al valore di riferimento per la determinazione della componente materia prima, la frequenza di adeguamento della tariffa è diventata mensile.

17. Nella fig. 1 che segue viene mostrata l'evoluzione di alcune tariffe e componenti tariffarie nelle reti del gruppo A2A negli anni 2021 e 2022.

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

⁴ [Fino all'ottobre 2022 si consideravano le quotazioni al TTF, mentre successivamente, a seguito della modifica da parte di ARERA del prezzo di riferimento per il calcolo del costo della materia per il mercato tutelato del gas naturale, sono state prese in considerazione le quotazioni al PSV.]

Figura 2: Reti gruppo A2A



N.B.: la tariffa trinomia per potenza installata <35 kW di Bergamo e Milano è sostanzialmente equivalente ad una tariffa monomia.

Come si può osservare, nelle reti di Milano, Brescia e Bergamo la tariffa è rimasta fissa nei primi tre trimestri del 2022. Nel caso di Como, alla parte di tariffa variabile va aggiunta una quota fissa annuale passata da 2.880 euro per mc/h nel gennaio 2021 a 7.702 euro per mc/h nel dicembre 2022.

18. Inoltre, in taluni casi gli utenti delle reti del gruppo beneficiano di alcuni incentivi o contributi, collegati ad esempio con l'uso di fonti rinnovabili da parte della rete utilizzata, o comunque messi a disposizione dalla Regione o dagli enti locali.

IV. VALUTAZIONI

IV.1. I mercati rilevanti e la posizione dominante di A2A

19. Come si è anticipato, il servizio di teleriscaldamento presenta evidenti caratteristiche di monopolio naturale, per via della non replicabilità della rete utilizzata per l'erogazione del servizio stesso in ciascuna area locale, considerata la dimensione della domanda esprimibile da tale area, in analogia con i servizi di distribuzione del gas e della energia elettrica.

20. Quanto alla ipotetica sostituibilità dei servizi di teleriscaldamento con modalità di riscaldamento alternative, in particolare con i tradizionali sistemi che impiegano le caldaie a gas, si osserva che, come rilevato da ultimo dalla ARERA nella propria indagine conoscitiva, essa appare del tutto limitata. Tale Autorità, nella propria analisi, ha infatti osservato che i prezzi praticati dai gestori del TLR, pur basandosi su una formula che si propone di quantificare il "costo evitato" dal consumatore nel rinunciare a ricorrere a un sistema di riscaldamento tradizionale, eccedono la stima che tale Autorità ha effettuato dell'effettivo costo, per un consumatore, di un sistema di riscaldamento tramite caldaia a gas. L'evidenza di tale differenza di prezzo unidirezionale induce quindi a ritenere che la capacità dei consumatori di quantificare correttamente *ex-ante* i costi associati ai diversi sistemi di riscaldamento e di compararli appare tuttora insufficiente (anche a causa della limitata comprensione delle tecnologie disponibili, delle relative offerte e delle categorie e del livello dei costi associati). A riguardo, si osserva che una decisione consapevole richiederebbe peraltro la capacità del consumatore di anticipare e fattorizzare correttamente i notevoli *switching cost* futuri (ad esempio il costo di slacciare una utenza di TLR per fare impiantare un sistema di riscaldamento tradizionale) che dovrà fronteggiare una volta optato in favore del sistema di teleriscaldamento.

21. In aggiunta a ciò – e soprattutto – come rilevato anche dalla stessa ARERA, i sistemi di TLR, diversamente dai sistemi di riscaldamento tradizionale, possono utilizzare fonti energetiche – come ad esempio la termovalorizzazione dei rifiuti – diverse da quella del gas naturale. Tale differenza tecnologica rappresenta un ulteriore elemento che, a sua volta, rende inerentemente diverse tali modalità di riscaldamento. In particolare, nel caso in cui i prezzi del combustibile gas naturale dovessero raggiungere – come è avvenuto a partire dalla fine del 2021 – livelli elevati, la differenza di costo tra un sistema che utilizza necessariamente il gas e un sistema che invece utilizzi in modo prevalente fonti energetiche alternative potrebbe raggiungere livelli significativi, comportando quindi una differenziazione verticale "drastica" tra tali tecnologie che potrebbe lasciare il gestore della rete di TLR privo di qualsiasi effettiva disciplina concorrenziale.

22. Alla luce di questi elementi, si deve ritenere che il TLR sia un mercato rilevante distinto, in termini merceologici, dalle altre tecnologie di riscaldamento.

23. Quanto all'estensione geografica del mercato del TLR, essa ha chiaramente una dimensione locale, definita dall'estensione della singola rete di teleriscaldamento.

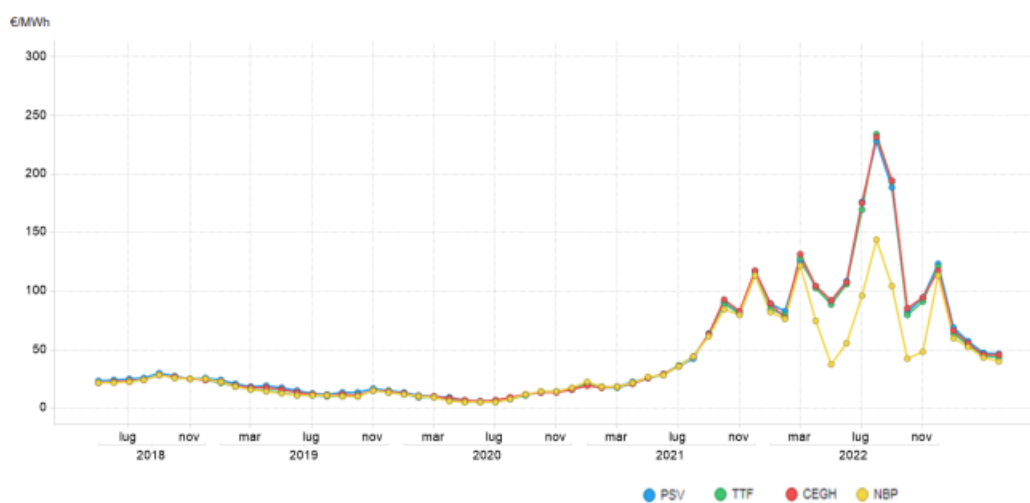
24. Ciascuna rete di teleriscaldamento costituisce dunque un mercato rilevante, nel quale il gestore della rete detiene una posizione dominante – monopolistica – nella fornitura del calore agli utenti allacciati alla rete stessa e dei servizi connessi.

IV.2. Le condotte contestate

25. Il presente procedimento riguarda il settore del teleriscaldamento, soggetto per alcuni profili alla regolazione dell'ARERA. Tale regolazione non riguarda il prezzo di vendita del calore agli utenti allacciati alla rete di teleriscaldamento, che è stabilito liberamente dal gestore della rete. La fissazione dei prezzi di vendita del calore ricade quindi pienamente nell'ambito di intervento dell'Autorità ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 287/1990.

26. Le condotte in esame vanno contestualizzate 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. fig. 2).

Figura 3: andamento del prezzo spot del gas naturale presso i maggiori hub europei, 2018-2023



Fonte: GME

27. 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 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.

28. In questo contesto, l'utilizzo da parte di Comocalor di una tariffa binomia dove le variazioni della parte variabile sono basate sulla evoluzione dei prezzi del gas naturale, nonostante il calore fornito sia ottenuto prevalentemente da fonti energetiche diverse il cui costo è, in linea di principio, 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 sembrerebbe giustificato in ragione dell'incidenza del costo del gas nella produzione del calore, rendendo eccessivamente onerosa la clausola di definizione dello stesso.

Tale onere appare essere stato accresciuto dall'aumento della quota fissa annuale, già di ammontare di per sé significativo, che è più che raddoppiata tra il 2021 e il 2022.

29. L'applicazione di tale formula di prezzo, in un contesto dominato da aumenti estremamente significativi del costo del gas registrati a partire dagli ultimi mesi del 2021, appare *prima facie* essere suscettibile di integrare una violazione dell'articolo 3, lett. a) della l. n. 287/1990 per la rete di teleriscaldamento di Como, che produce una quota prevalente del calore tramite termovalorizzazione dei rifiuti, nella misura in cui abbia comportato l'applicazione di prezzi eccessivi, generando extraprofiti non giustificati per Comocalor e per Acinque, società da cui essa acquista il calore. L'input rifiuto da termovalorizzazione non sembra abbia infatti registrato aumenti di costo sostanziali o comunque comparabili con quelli che hanno riguardato il prezzo del gas. Non vi è quindi ragione di applicare, anche per tale rete e nel contesto eccezionale registratosi, prezzi che rispecchiano la crescita dei prezzi del gas. Tale pratica, d'altro canto, avrebbe impedito ai consumatori di beneficiare dei vantaggi economici che la scelta di legarsi a una modalità di produzione di calore diversa dalla combustione di gas naturale avrebbe potuto produrre nello scenario di elevati prezzi del gas recentemente sperimentato.

30. La complessiva valutazione di un'eventuale eccessività dei prezzi praticati per il servizio di TLR non può inoltre prescindere da una analisi delle modalità di determinazione dei prezzi di trasferimento del calore tra Acinque e Comocalor, anche con riferimento agli effettivi costi di generazione del calore fornito.

31. Quanto precede porta a ritenere che possano sussistere i presupposti per l'avvio di un procedimento nei confronti di Comocalor S.p.A., società del gruppo A2A che gestisce i servizi di TLR nella rete di Como, di Acinque Ambiente S.r.l., da cui Comocalor si approvvigiona di calore e della capogruppo A2A S.p.A., per accertare possibili violazioni dell'articolo 3, lett. a), legge 287/1990.

RITENUTO, pertanto, che le condotte descritte, poste in essere da A2A S.p.A., Comocalor S.p.A. e Acinque Ambiente S.r.l., nel biennio 2021-2022 siano suscettibili di configurare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lett. a) della legge 287/1990;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di A2A S.p.A., Comocalor S.p.A. e Acinque Ambiente S.r.l per accertare l'esistenza di possibili violazioni dell'articolo 3, comma 1, lett. a), della legge 287/1990;

b) la fissazione del termine di sessanta giorni decorrenti dalla notifica del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Trasporti, Energia e Ambiente di questa Autorità almeno 15 giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Ginevra Marandola;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Trasporti, Energia e Ambiente di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 luglio 2024.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli