

IN PRIMO PIANO

TELERISCALDAMENTO TRA LIBERA CONCORRENZA E MONOPOLIO... L'ANTITRUST VUOLE VEDERCI CHIARO.

Iscriviti alla Newsletter

Ogni mese potrai ricevere automaticamente le Newsletter di BLB Studio Legale nella tua casella di posta elettronica. Basterà registrarsi andando nella sezione "news" del nostro sito e seguendo le indicazioni per iscriversi alla newsletter.

Segui BLB su:

 LinkedIn

 Twitter

 Facebook

 Vimeo

Teleriscaldamento tra libera concorrenza e monopolio... l'Antitrust vuole vederci chiaro.

Dopo circa 40 anni di teleriscaldamento in Italia, l'Antitrust, con il provvedimento n. 23184 pubblicato sul Bollettino n. 52 del 16 gennaio 2012, decide che è ora di vederci chiaro ed avvia un'indagine conoscitiva per controllare tariffe, condizioni di allacciamento e modalità di affidamento della gestione del servizio.

Tuttavia, prima di analizzare le ultime considerazioni dell'Antitrust, appare opportuno ripercorrere brevemente l'evoluzione del teleriscaldamento nonché definire ed esaminare il suo attuale contesto giuridico sia in ambito comunitario che nazionale.

Nel glossario dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, il teleriscaldamento viene definito come un "sistema di riscaldamento a distanza di un quartiere o di una città che utilizza il calore prodotto da una centrale termica, da un impianto di cogenerazione o da una sorgente geotermica. In un sistema di teleriscaldamento il calore viene distribuito agli edifici tramite una rete di tubazioni in cui fluisce l'acqua calda o il vapore".

Tale sistema di riscaldamento rappresenta, pertanto, una soluzione alternativa, rispettosa dell'ambiente, sicura ed economica per la produzione di acqua igienico-sanitaria e il riscaldamento degli edifici residenziali, terziari e commerciali.

La sua diffusione è partita da New York - USA, dove nel 1876 venne costruito il primo impianto di teleriscaldamento urbano; successivamente divenne molto diffuso anche in Europa centro settentrionale, in America del nord, in Giappone, in Cina e nei paesi dell'Est Europa.

In Italia la prima città ad adottare il servizio di teleriscaldamento è stata Brescia, nel 1971, con un progetto di successo internazionale che da allora, seppur a rilento, ha iniziato a prendere piede coinvolgendo anche altre regioni italiane.

I vantaggi che il teleriscaldamento può offrire, rispetto alle forme tradizionali di produzione di energia termica, essenzialmente possono essere ricondotti:

- In relazione a **benefici collettivi**, ad un risparmio energetico e benefici ambientali;
- Sotto il profilo dei **benefici individuali**, a vantaggi economici e semplicità d'uso per gli utenti.

Ciò nonostante, il fenomeno del teleriscaldamento a tutt'oggi non gode di una qualificazione giuridica, né di una disciplina normativa specifica né tantomeno di un consolidato orientamento giurisprudenziale.

Una definizione di teleriscaldamento, infatti, è rinvenibile unicamente nel D.M. del 24 ottobre 2005 (recante le Direttive per la regolarizzazione dell'emissione dei certificati verdi). L'art. 2 di tale Decreto afferma in particolare che "la rete



di teleriscaldamento deve soddisfare contestualmente le seguenti condizioni:

- alimentare tipicamente, mediante una rete di trasporto dell'energia termica, una pluralità di edifici o ambienti;
- essere un sistema aperto ovvero, nei limiti di capacità del sistema, consentire l'allacciamento alla rete di ogni potenziale cliente secondo principi di non discriminazione".

In ambito comunitario si richiama la normativa sulla disciplina degli aiuti di Stato per la tutela ambientale, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 2008, la quale afferma che "poiché è stato dimostrato che il teleriscaldamento è caratterizzato da un minore inquinamento e da una maggiore efficienza energetica in fase di generazione e di distribuzione di calore, ma comporta costi più elevati rispetto al riscaldamento individuale, gli aiuti di Stato possono essere concessi per fornire incentivi a realizzare gli obiettivi ambientali".

Sempre in ambito comunitario si può ricordare la sentenza della Corte di Giustizia Europea del 10 aprile 2008, n. C-393/06, ove è stato affermato che se la gestione del teleriscaldamento è assunta da un'autorità locale mediante una società, il teleriscaldamento costituisce un servizio di interesse generale.

L'incertezza sulla qualificazione giuridica del servizio di teleriscaldamento ha avuto una immediata conseguenza sul suo inquadramento come appalto pubblico o servizio pubblico locale (analogamente al servizio di distribuzione del gas) disciplinato dal D. Lgs del 18 agosto 2000, n. 267, recante il "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali" (TUEL). La sua qualificazione giuridica, *in primis*, rappresenta un punto cruciale da cui partire per individuare la più consona disciplina legislativa da applicare a tale sistema di riscaldamento; basti pensare, infatti, che la predetta norma impone, per l'affidamento dei servizi pubblici locali, l'applicazione di una procedura di evidenza pubblica (si veda ora, in proposito, anche l'art. 23 bis del D. L. del 25 giugno 2008, n. 112, convertito in L. del 6 agosto 2008, n. 133, che conferma la necessità di affidamento con gara dei servizi pubblici), mentre se venisse inquadrato diversamente, il teleriscaldamento potrebbe essere trattato come attività di libero mercato svincolato dall'espletamento delle menzionate procedure. La questione deve essere risolta sulla base di principi generali relativi al settore dei servizi pubblici.

A tal proposito, l'art. 112 del TUEL prevede genericamente che "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini

sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

Una definizione questa che, data la sua genericità, ne determina un ambito applicativo dai confini incerti.

Inoltre, in virtù dei vantaggi offerti in termini di risparmio energetico l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha osservato che "l'installazione di reti di teleriscaldamento gode di alcune agevolazioni, come i contributi in conto capitale e in conto esercizio per gli impianti. Nel caso di reti collegate ad impianti di cogenerazione ad alto rendimento, si aggiungono altri incentivi specifici, quali l'esenzione dall'acquisto di certificati verdi, l'esenzione dall'accisa e la riduzione dell'IVA sul gas bruciato nell'impianto, la possibilità di ottenere i Titoli di Efficienza Energetica e, in alcuni casi, i Certificati Verdi. L'elettricità prodotta gode della priorità di dispacciamento e quella proveniente da impianti di piccole dimensioni può essere ceduta al GSE – *Gestione Servizi Energetici* – attraverso il servizio di Scambio sul Posto".

Nonostante i menzionati "incentivi", "le tariffe del servizio di teleriscaldamento sono proporzionate all'energia termica prelevata e sono generalmente determinate in modo che il costo del servizio fornito dal teleriscaldamento risulti equivalente al costo che si dovrebbe sostenere per avere lo stesso servizio attraverso il gas naturale; l'uso delle caldaie a gas per il riscaldamento e la produzione di acqua igienico-sanitaria è infatti percepito come il miglior sostituto del teleriscaldamento".

Ancora, il significativo investimento infrastrutturale per la realizzazione dell'impianto, spesso costruito contestualmente alla realizzazione di nuovi complessi residenziali o commerciali, nonché l'imposizione da parte di alcuni Comuni all'allacciamento alla rete di teleriscaldamento di tutti gli edifici costruiti in un'area circostante, rende tale rete una sorta di monopolio naturale.

Visto il quadro generale sin'ora prospettato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nel corso degli ultimi anni ha ricevuto numerose segnalazioni relative al settore del teleriscaldamento, riguardanti sia il livello delle tariffe, sia i vincoli relativi alla scelta di connettersi o meno alla rete di teleriscaldamento, sia alle modalità di affidamento della gestione del servizio, al punto di avviare un'indagine conoscitiva in tal senso.

A questo proposito, infatti, l'Antitrust afferma che il comparto "potrebbe presentare significative criticità dal punto di vista concorrenziale, che attengono ad esempio al livello delle tariffe per il servizio di teleriscaldamento e alle possibili restrizioni alla *interfuel competition*, con particolare riferimento



a quelle derivanti dagli obblighi di connessione alla rete di teleriscaldamento e agli ostacoli alla disconnessione da tale rete posti da alcuni Comuni”, aggiungendo che “una volta effettuato l’allacciamento alla rete di teleriscaldamento i costi di disconnessione e di passaggio ad un differente sistema di produzione di calore appaiono tali da rendere la scelta iniziale economicamente pressoché irreversibile”.

L’Antitrust evidenzia, ancora, che la normativa inerente il teleriscaldamento “appare piuttosto carente. Il legislatore ha fornito solo una definizione indiretta del teleriscaldamento in un decreto ministeriale del 2005 che si occupa della produzione combinata di energia elettrica e calore. Inoltre, l’attività di teleriscaldamento non è soggetta a regolamentazione delle condizioni di fornitura da parte dell’Autorità per l’Energia Elettrica ed il Gas”.

Ed è proprio sulla base di tali condizioni particolari che l’Antitrust ha deciso di avviare la predetta indagine “nel corso della quale verranno esaminate: le caratteristiche tecniche ed economiche delle reti di teleriscaldamento; la qualificabilità del teleriscaldamento come servizio pubblico locale e le problematiche connesse relative alle procedure di scelta dei gestori dei servizi di teleriscaldamento, le norme adottate dagli enti locali e i vincoli imposti alla connessione/disconnessione dalle reti di teleriscaldamento; le formule tariffarie adottate; le possibilità di scelta tra modalità alternative di produzione del calore da parte degli utenti e, quindi, la possibilità di *interfuel competition*; il livello delle tariffe applicate in relazione ai costi sostenuti per la produzione del servizio; le incentivazioni previste dalla normativa attuale; il ruolo del teleriscaldamento nello sviluppo di sistemi di distribuzione chiusi basati sulla cogenerazione; le aree in cui sarebbe appropriato un intervento normativo e regolamentare.”

Alcuni economisti indipendenti del giornale “La Voce” hanno infatti evidenziato la mancanza di concorrenza nel settore del teleriscaldamento, sottolineando come l’utente, una volta allacciato, non possa di fatto cambiare utenza, trovandosi in una realtà di monopolio naturale. Tali economisti, inoltre, pongono l’accento sulla scarsa trasparenza delle tariffe e sulla carenza di disciplina normativa che incoraggia in tale ambito comportamenti opportunistici da parte dei gestori.

In linea con quanto sin’ora evidenziato, BLB Studio Legale fornisce, in tale ambito, la propria comprovata esperienza per l’assistenza e consulenza ai propri clienti nell’area del diritto della concorrenza sia italiano che comunitario, nelle procedure aventi ad oggetto intese ed abusi di posizione dominante, aiuti di Stato e nel contenzioso tra privati. Lo Studio rappresenta, inoltre, i propri clienti in tutto l’iter procedimentale dinanzi all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e nell’eventuale fase giurisdizionale.

Dott.ssa Patrizia Gallotta

Per eventuali approfondimenti:
BLB Studio Legale
+39.02.36.51.55.80
+39.06.35.40.16.37