

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
Direzione Teleriscaldamento e teleraffrescamento
Corso di Porta Vittoria, 27 – 20122 Milano

e-mail: teleriscaldamento.aeegsi@pec.energia.it

Prot. n. 8803/19 del 22 novembre 2019

Osservazioni al documento di consultazione 424/2019/R/tlr

**REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ TECNICA
DEL SERVIZIO DI TELERISCALDAMENTO E TELERAFFRESCAMENTO
Orientamenti finali**

OSSERVAZIONI GENERALI.

Acea accoglie con favore il presente documento per la consultazione relativo alla qualità tecnica del teleriscaldamento in quanto, come operatore del settore, reputa indispensabile il concreto avvio di una fase di promozione e sviluppo del teleriscaldamento e del teleraffrescamento che comprenda la definizione anche di standard di qualità del servizio, introdotti secondo criteri di gradualità, fermo restando la salvaguardia degli investimenti effettuati, come declinato nella normativa primaria che istituisce l'azione regolatoria di ARERA, il d. lgs. 102/2014.

In questo senso, la scrivente indica come la presenza di un adeguato e certificato livello di servizio, in un settore così poco conosciuto nelle sue peculiarità, possa effettivamente dare un maggiore slancio al comparto in termini di diffusione e livello di accettazione del servizio. Al momento, però, preme rilevare come dopo cinque anni dall'introduzione del riferimento normativo e di conseguente azione regolatoria, la componente inerente la promozione ed il sostegno del settore sia ancora molto lontana dal delinearsi.

È bene dunque ricordare che proprio da ultimo nel Piano Energia e Clima presentato il 31 dicembre 2018 si recita che *“Al fine di sfruttare il potenziale del teleriscaldamento [...] saranno potenziati gli strumenti oggi a disposizione per favorire la nuova costruzione e l'ampliamento delle infrastrutture per la distribuzione del calore in ambito urbano, in particolar modo ove i poli di produzione del calore siano prossimi ai siti di consumo.”* Dunque, da ultimo, anche all'interno del Piano Energia e Clima si fa riferimento a strumenti di incentivazione del teleriscaldamento urbano. D'altra parte, si ribadisce, tali strumenti, ad oggi, non sono ancora stati emanati né tanto meno delineati, causando un importante livello di sbilanciamento tra l'inevitabile induzione di costi aggiuntivi in relazione a quanto si va a strutturare e regolare nel settore, rispetto a quanto

invece, a parità di tariffe, il settore riesca a marginare e a reinvestire, comportando paradossalmente rispetto agli altri segmenti competitor un netto peggioramento di competitività.

In aggiunta e sempre in riferimento al peggioramento in termini di competitività del settore, si evidenziano i maggiori costi sostenuti dal teleriscaldamento e derivanti dal pagamento degli oneri di CO2 (oneri non gravanti sui segmenti competitors) e anche, in ambito regolatorio, gli obblighi derivanti dalla già entrata in vigore qualità commerciale, che, al momento, prevede SLA di servizio senza penalità ma che comunque ha obbligato gli operatori del settore a sostenere extra costi per il rispetto di standard di servizio non gravanti sugli altri segmenti competitors.

Si pone, dunque, un serio tema di sostenibilità economica del settore, soprattutto, in quanto gli stessi operatori del teleriscaldamento al momento resistono al trasferimento dei costi verso i clienti finali nella tutela della propria clientela. Ma tale circostanza, all'inseverirsi della regolazione e dell'addizionalità di costi che ne deriva, non potrà che avere carattere temporaneo dovendo gli operatori operare a salvaguardia dei propri investimenti già effettuati, esattamente come indicato dal legislatore nel 102/14 pur se, al momento, non sembra esserci condizione implementativa nella normativa primaria e, di conseguenza, regolatoria.

L'attuale equilibrio nell'applicazione della regolazione del settore rispetto agli altri settori regolati è evidente, quindi, nella mancanza di un riferimento tariffario a copertura dei costi indotti che viceversa si applica in tutti gli altri settori regolati, soprattutto in tema di qualità. Inoltre, lì dove l'Autorità esplicita la propria volontà di introdurre anche una regolazione della misura si fa presente che in tutti gli altri settori regolati proprio tale attività è soggetta a delle misure straordinarie di incentivazione all'investimento.

Come operatori, d'altra parte, sarebbe auspicabile la valutazione dell'impatto regolatorio sul settore e anche l'introduzione di una regolazione della morosità, tematica che spesso affligge molti rapporti commerciali di fornitura senza che l'operatore misuri alcun effettivo grado di tutela.

Si suggerisce, inoltre, la prospettiva dell'introduzione di una regolazione asimmetrica anche nel settore del teleriscaldamento con riferimento non solo alle dimensioni ma anche alla condizione di titolarità in termini di concessione della fornitura. Da tale punto di vista, il riferimento privilegiato di ARERA risulta evidente quando nel Piano Strategico afferma che *"L'Autorità ritiene necessario promuovere infrastrutture di telecalore di elevata qualità, efficienza energetica e sostenibilità ambientale, integrate - anche in considerazione del fatto che la titolarità di concessioni di reti urbane di teleriscaldamento ...].* Arera, dunque, fa riferimento nella sua analisi a soggetti che forniscono un servizio pubblico di teleriscaldamento urbano e, dunque, svolgono una attività in concessione negoziata e approvata con deliberazione di un Consiglio Comunale. Tale condizione non è l'unico riferimento per lo sviluppo di una rete di teleriscaldamento, infatti, la scrivente gestisce diversi sistemi di teleriscaldamento e di trigenerazione derivanti dalla libera iniziativa imprenditoriale, in alcuni casi in risposta ad uno specifico contesto urbano (quartiere e/o complesso immobiliare). Tale condizione rende anche lo sviluppo delle reti di teleriscaldamento rispondente a logiche meno strutturate e più flessibili per le

quali una regolazione tarata su servizi in concessione può mostrarsi distorsiva rispetto alle reali condizioni di funzionamento di una rete “privata” e delle sue caratteristiche.

D'altra parte, si ricorda che nel settore del teleriscaldamento non sono mai stati previsti obblighi in materia di qualità del servizio fino all'avvento del D. Lgs. 102/14, che li ha introdotti per il settore, ma non per i segmenti competitor. Il settore, quindi, si è sviluppato mediante investimenti realizzati in assenza di regolazione e, nei casi quali quelli rappresentati dalla scrivente, si tratta di espressione della propria libera iniziativa privata e, secondo criteri maggiormente funzionali all'equilibrio economico-tecnico della fornitura richiesta.

Infine, per l'effettiva equità del sistema di regolazione, si dovrà tenere conto del fatto che ogni sistema di teleriscaldamento è costituito da combinazioni di impianti produttivi e di sistemi di distribuzione completamente differenti per dimensione, combustibile utilizzato, estensione e condizioni della rete di distribuzione, fascia climatica e ancora condizioni di pressione e temperatura di fornitura (molti elementi dei quali correttamente considerati sia nel rapporto GSE sul potenziale teleriscaldamento che nel Piano Clima Energia). Tale regolazione della qualità, dunque, al fine di implicare, nonostante le differenze strutturali, condizioni di efficacia ed efficienza che possano effettivamente trovare riscontro omogeneo tra gli impianti, deve necessariamente fare riferimento ad una definizione di sistema di qualità di “minimo comune denominatore” tra i differenti sistemi di teleriscaldamento (a meno di una regolazione asimmetrica, come detto) che si potrebbe declinare, ad avviso della scrivente, come specificato nelle risposte ai singoli spunti di consultazione.

OSSERVAZIONI SUI SINGOLI SPUNTI PER LA CONSULTAZIONE.

S1. Si condivide la focalizzazione dell'intervento di regolazione della qualità tecnica del telecalore sulla continuità anziché sulla sicurezza? Motivare la risposta.

S2. Si condivide quanto proposto in tema di regolazione delle performance energetico-ambientali? Motivare la risposta.

R1. Si condivide.

R2. In merito alle performance energetico-ambientali, si evidenzia che la scrivente reputa tale indicazione poco pertinente al regime di azione della regolazione come già delineato nelle osservazioni generali. D'altra parte l'effettivo ricorso dell'Autorità a tale valutazione, potrebbe rivelarsi appropriato nel caso dell'introduzione di una regolazione asimmetrica che tenga conto dei diversi parametri relativi al teleriscaldamento stesso, in quanto come rappresentato nelle osservazioni generali, l'efficienza di una

performance energetico-ambientale è strettamente correlata alla tipologia di impianto sotteso e, quindi, può variare molto nelle diverse declinazioni dei sistemi di generazione e di distribuzione: cercare una omogeneità in questa pluralità di assetti potrebbe creare maggiori inefficienze e diseconomie piuttosto che opportunità di miglioramento.

S.3 Si condivide quanto previsto in tema di entrata in vigore della disciplina e di durata del primo periodo di regolazione? Motivare la risposta.

R3. Si condivide la durata del primo periodo in 3 anni, ma sarebbe opportuno che la regolazione partisse come monitoraggio dal primo gennaio 2021. Tale opportunità è legata anche al tipo di funzionamento del teleriscaldamento che fino alla fine del periodo invernale, aprile 2020, non potrà essere oggetto di modifiche e di revisioni nella direzione dell'implementazione del sistema e, dunque, il restante periodo fino al 1 luglio 2020 potrebbe dimostrarsi inadeguato. La tempistica attualmente prevista potrebbe essere mantenuta nel caso della cartografia.

S.4 Si condivide quanto prospettato in tema di attribuzione degli obblighi di qualità tecnica in assenza di integrazione verticale? Motivare la risposta.

R4. Si condivide

S.5 Si condividono le definizioni proposte all'Articolo 1 dello schema di articolato in Appendice A e, in particolare, la definizione di emergenza? Motivare la risposta.

R5. In merito alle definizioni, si fa presente che è necessario rendere più chiare e misurabili alcuni termini come "emergenza" anche con riferimento a quanto si dirà in merito al pronto intervento. E anche, va introdotto, a nostro avviso, un riferimento alla "segnalazione guasti": su questo punto si dirà meglio nel caso dello spunto di consultazione del pronto intervento S.9, qui vale la pena di indicare che nel caso del teleriscaldamento andrebbe rivista l'opportunità di prevedere un regime di pronto intervento, riscontrabile solo per i casi di emergenza, escludendo la casistica della "interruzione della fornitura": tale evento non comporta, in effetti, dinamiche di pericolo per cose e/o persone e/o danni rilevanti.

S.6 Si condivide l'esclusione dal perimetro obbligatorio della cartografia degli allacciamenti? Motivare la risposta.

S.7 Si condivide il termine del 31 dicembre 2021 per il completamento delle informazioni cartografiche relative ai tratti di rete esistente? Motivare la risposta.

R6. Si condivide.

R7. Si condivide.

S.8 Si condivide la scelta di uniformare i tempi massimi di completamento dell'ispezione della rete, indipendentemente dalla tipologia di fluido termovettore utilizzato? Motivare la risposta.

R8. Si condivide. Si ribadisce che la prospettiva di un operatore economico è senz'altro l'efficienza del proprio servizio e della propria fornitura, in tal senso è senz'altro interesse dello stesso operatore minimizzare le perdite sulla propria rete di distribuzione e disporre di registrazione dei propri consumi, al netto in ogni caso delle considerazioni sul fluido termovettore che verranno indicate in seguito.

S.9 Si condivide quanto prospettato in materia di pronto intervento, incidenti ed emergenze? Motivare la risposta.

R9. Su questo punto non si condivide quanto prospettato da ARERA e rappresentato nell'articolato al punto 8. Infatti, la disciplina così come prevista per il pronto intervento è di sicuro impatto economico per gli operatori, senza per forza essere effettivamente migliorativa in termini di servizio.

Si fa presente, ad esempio, che relativamente all'articolato al punto 8.2 punto b. il trattamento di "pronto intervento" è attualmente previsto per l'"interruzione della fornitura" (ovvero condizione di radiatori freddi o in raffreddamento) e tale evento per l'attivazione del pronto intervento appare fortemente eccessivo e non proporzionato alla reale necessità di fissare uno SLA di intervento in 3 ore dalla chiamata. Tale indicazione potrebbe, ad avviso della scrivente, rivelarsi appropriata per eventuali "stati di pericolo a persone e/o cose" in sostituzione dell'attuale riferimento del punto b, oltre che per le casistiche a. e c. dell'articolato come attualmente declinato. Inoltre, si fa presente che il riferimento di "pertinente" così come delineato non indica effettivamente nessuna garanzia che la pertinenza sia effettiva nel caso dell'interruzione di fornitura, caso b. Si fa, ad esempio, a titolo indicativo e non esaustivo, il caso in cui l'operatore arrivi fino alla sottostazione di utenza condominiale, e la chiamata di interruzione della fornitura parta da un condomino che registri assenza di calore sui propri radiatori: già in tale rappresentazione la chiamata di "pronto intervento" potrebbe essere "non pertinente" in quanto il problema potrebbe essere interno alla rete condominiale senza che l'operatore abbia informazioni in merito né tanto meno colpa e/o possibilità di soluzione (nel caso, ad esempio, che non

ne sia anche il gestore). Per tutte queste ed altre ragioni, l'interruzione di fornitura va scorporata dal "pronto intervento" e integrata nella condizione di "segnalazione guasti" con uno SLA adeguato (apertura di un ticket e tempi congrui di risoluzione anche diversificati per tipologia di evento) che separi l'emergenza, in termini di stato di pericolo, dal semplice disservizio, anche non necessariamente pertinente.

In merito alla disciplina del pronto intervento non si condivide con riferimento all'articolato quanto indicato al punto 10.2 lettera b.: la registrazione vocale, stante il rispetto dell'obbligo di tracciatura della richiesta di intervento, in nessun modo incrementa l'effettiva qualità del servizio e costringe l'operatore a dotarsi di un sistema addizionale di gestione per fronteggiare le richieste, sia in termini di FTE che di supporto tecnologico, gravando in modo rilevante sulla marginalità e sull'equilibrio economico-finanziario.

S.10 Si condivide quanto proposto in tema di qualità del fluido termovettore? Motivare la risposta.

R10. Non si condivide quanto rappresentato in termini di fluido termovettore.

Si fa presente, infatti, che esiste già una normativa di riferimento sia in termini di limiti ambientali (inquinamento da sostanze chimiche presenti nell'acqua di impianto in caso di scarico e perdita di fluido) che di qualità dell'acqua e, dunque, l'azione della regolazione in questo caso appare ridondante, inappropriata e potenzialmente in contrasto rispetto a quanto già in essere.

Infatti, per quanto riguarda i limiti ambientali a cui il teleriscaldamento è già sottoposto vige il "Codice dell'ambiente" - Decreto legislativo, 03/04/2006 n° 152, G.U. 14/04/2006 e s.m.i.; mentre per la qualità dell'acqua negli impianti di riscaldamento si può fare riferimento al DM 26/06/2015 e al precedente DPR59/2009 oltre alla normativa UNI 8065.

S.11 Si condividono le misure proposte in tema di registrazione delle interruzioni? Motivare la risposta.

R11. Non si condivide quanto indicato in termini di registrazione delle interruzioni.

In termini di tempo previsto per le interruzioni programmate, tale riferimento dovrebbe essere reso pari a 12 ore sia in estate che in inverno. Secondo il parere della scrivente, infatti, gli interventi effettuati allo scopo di risolvere situazioni gestionali operativi può restare nell'ambito degli interventi programmati e tempestivi senza per questo essere classificabili in guasti o ancor di più emergenza o incidente. In riferimento alla mancata fornitura non si vede quali possano essere, infatti, le differenti soluzioni a cui l'utente potrebbe ricorrere nel tempo di 48 ore, come proposto dall'Autorità, piuttosto che di 12 ore. Viceversa, è di sicuro interesse per tutti (operatore ed utenza) che la problematica individuata dall'operatore e per la quale provvede ad intervenire si avvii e si esaurisca nel più breve tempo possibile.

Per quanto concerne lo studio del Politecnico, pur apprezzando lo sforzo di rappresentazione di un eventuale disservizio, si esprime contrarietà sulla evidente semplificazione rappresentata: non solo infatti si è provveduto a fare un esercizio in presenza di condizioni di riferimento estreme, ma anche si è indicata una soglia di insopportabilità di riferimento inadeguata e la cui effettiva gravità non ha un riferimento condiviso. Per tutte queste ragioni chiaramente lo studio andrà evidentemente approfondito e realizzato in una pluralità di condizioni e di riferimenti prima di poterlo assumerlo come riferimento di indirizzo.

Inoltre sempre con riferimento alla casistica del punto dell'articolo 8.2 lettera b. non si comprende come il tempo massimo di 3 ore non possa coincidere sia con il tempo di intervento sul posto che con quello indicato nella risoluzione dell'interruzione stesso. Tale indicazione crea evidentemente confusione senza che aggiunga una reale qualità al servizio.

S.12 Si condivide quanto proposto in tema di standard di continuità del servizio? Si ritengono sufficienti, per la continuità del servizio, le misure proposte nel primo periodo regolatorio? Motivare la risposta.

R12. Si condivide in attesa di maggiore evidenze sul tema per il secondo periodo regolatorio.

S.13 Si condivide quanto proposto in tema di parametri tecnici di fornitura? Motivare la risposta.
S.14 Si condivide quanto proposto in tema di irregolarità della fornitura? Motivare la risposta

R13. Si condivide quanto indicato in termini di parametri tecnici nell'articolo al punto 19.1.

Mentre si condivide che il livello generale di qualità del servizio sia misurato attraverso la percentuale di chiamate al pronto intervento, non si condivide la costruzione del parametro. Per quanto concerne, infatti, la definizione di "pertinente" si è già detto, ma maggiormente non si condivide con le grandezze che sono state selezionate per il calcolo. Innanzitutto, si ribadisce quanto indicato in materia di pronto intervento al punto 9. e dunque si assume che l'"interruzione della fornitura" venga trattata come "segnalazione di guasto" e dunque esclusa dal regime di pronto intervento e sostituita con "stati di pericolo per persone e/o cose". In questa nuova accezione del pronto intervento, vanno poi valutate le condizioni per le quali l'arrivo da parte dell'operatore ha mancato di tempestività a causa di "forza maggiore intesa come causa esterna non controllabile dall'operatore che determina l'impossibilità di raggiungere nei tempi il luogo dell'intervento". Fatto salvo quanto sopra indicato, il calcolo per la "Percentuale minima di chiamate telefoniche pertinenti di pronto intervento con tempo di arrivo sul luogo di chiamata entro il tempo massimo di 180 minuti" dovrà prendere in considerazione al denominatore tutte le chiamate che abbiano generato un intervento sul posto

e al numeratore tutte le chiamate per le quali l'operatore è arrivato in 180 minuti più tutte le chiamate per le quali risulta applicabile il mancato arrivo per forza maggiore come sopra definita.

R14. Si condivide in attesa di maggiore evidenze sul tema per il secondo periodo regolatorio.

S.15 Si condividono le misure proposte in materia di registrazione, comunicazione e verifica dei dati di qualità tecnica? Motivare la risposta.

R15. Si condivide al netto di quanto specificato in termini di fluido termovettore che andrà escluso dalle attuali valutazioni e monitoraggi con riferimento a quanto indicato al punto di risposta 10.



Emanuela Cartoni
(Resp.le Funzione Regulatory)