
Comune di Como

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLA SCELTA DELLA
MODALITA' DI GESTIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO DI
Teleriscaldamento della Città di Como e sulle
alternative di gestione del predetto servizio
con relative modalità di affidamento (D.lgs.
201/2022 - art. 14, commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2)**

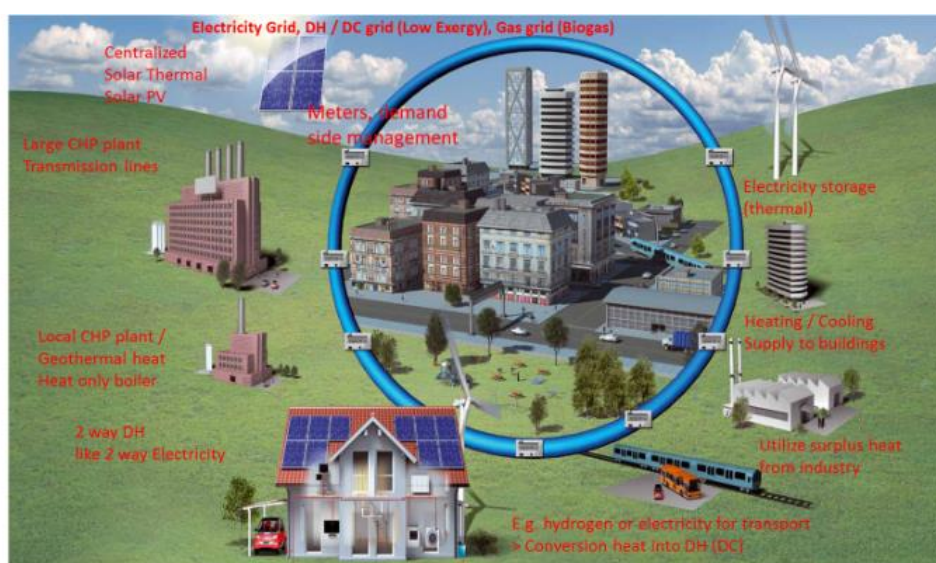
A. INQUADRAMENTO DEL TELERISCALDAMENTO (TLR) NEL CONTESTO ENERGETICO E NELLA NORMATIVA DI SETTORE	3
A.1 Definizioni e introduzione al Teleriscaldamento (TLR)	3
A.2 La situazione attuale e potenziale del Teleriscaldamento italiano	5
A.3 Il contesto energetico nazionale ed europeo	6
A.4 Il ruolo della regolazione di ARERA per il Servizio Teleriscaldamento	8
A.5 Il contesto normativo italiano del Servizio TLR	11
A.6 Il Teleriscaldamento come servizio pubblico locale “facoltativo”	14
B. CONTESTO DI RIFERIMENTO DEL TELERISCALDAMENTO DI COMO: SITUAZIONE ATTUALE DEL SERVIZIO TLR	16
B.1 – Sintetica ricostruzione della situazione relativa all’affidamento del Servizio TLR al Gestore uscente (Comocalor Spa) e alle vicende successive alla scadenza di tale affidamento tecnico-gestionale dell’attuale Servizio TLR.....	16
B.2 – Situazione tecnico-gestionale dell’attuale Servizio TLR – Caratteristiche tecniche	20
B.3 – Situazione economica/finanziaria e gestionale del Servizio nell’assetto attuale – Caratteristiche economiche	22
C. OPZIONI ALTERNATIVE PER LE NECESSARIE DETERMINAZIONI DEL COMUNE DI COMO IN ORDINE AL FUTURO ASSETTO GESTIONALE DEL SERVIZIO TLR.....	26
C.1 – Considerazioni generali sulla fattibilità e sostenibilità (tecnica, economica e ambientale) di ipotesi di sviluppo del Sistema TLR esistente	26
C.2 – Opzione della dismissione e della liberalizzazione del Servizio pubblico TLR esistente.....	28
C.3 – Opzione dell’affidamento del Servizio pubblico TLR a Terzi previa gara per durata pluridecennale (Concessione/PPP)	29
C.4 – Opzione dell’affidamento del Servizio pubblico TLR in Concessione a Terzi con gara per un periodo transitorio di 2/4 anni della sola gestione del Servizio pubblico TLR nell’assetto attuale	31
D. RISULTATI ATTESI IN RELAZIONE ALLE DIVERSE ALTERNATIVE E, IN PARTICOLARE, IN RELAZIONE ALLE OPZIONI DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IN CONCESSIONE A TERZI NEL BREVE PERIODO (CONCESSIONE DELLA GESTIONE DEL SISTEMA ESISTENTE) E NEL MEDIO-LUNGO PERIODO (SVILUPPO DEL SISTEMA MEDIANTE PPP).....	36
E. CONCLUSIONI	338

A. INQUADRAMENTO DEL TELERISCALDAMENTO (TLR) NEL CONTESTO ENERGETICO E NELLA NORMATIVA DI SETTORE

A.1 Definizioni e introduzione al Teleriscaldamento (TLR)

Con il termine di Teleriscaldamento (di seguito anche TLR o Riscaldamento Urbano) si intende un Sistema (o Impianto) di produzione e distribuzione di energia termica (o calore), normalmente sotto forma di acqua calda o surriscaldata, prodotta in una o più Centrali e distribuita tramite Rete, prevalentemente interrata su suolo pubblico e al servizio di un comparto urbano esistente o programmato, sino ad apparecchiature di scambio termico (Sottocentrali di utenza) poste presso una pluralità di edifici appartenenti a Soggetti diversi, ai fini di riscaldamento invernale di ambienti e di produzione di acqua calda ad uso igienico-sanitario (in alcuni casi anche di raffrescamento estivo di ambienti tramite Sistemi di Teleraffreddamento).

Nella figura successiva sono schematizzati i concetti e i termini sopra definiti e successivamente meglio analizzati.



Per Centrale si intende un impianto di produzione calore, con o senza cogenerazione di energia elettrica, utilizzante una o più tecnologie basate su diverse fonti energetiche (prevalentemente rinnovabili) o recuperi di calore da attività energetiche o industriali locali (definiti anche cascami termici). La caratteristica peculiare del TLR è, infatti, la capacità di sfruttare una molteplicità di risorse energetiche, anche contemporaneamente, non utilizzabili normalmente da altre tecnologie di riscaldamento/raffrescamento individuali, garantendo una maggiore flessibilità e sicurezza energetica e riducendo la dipendenza dalle importazioni di gas metano e/o di altre fonti fossili. L'utilizzo di fonti rinnovabili o di recupero, in alternativa ai combustibili di origine fossile, ampiamente utilizzati correntemente per la generazione di calore, deve presentare bassi costi di generazione in modo da permettere di far fronte ai rilevanti costi di investimento necessari per la realizzazione degli Impianti di Teleriscaldamento.

Le Centrali di produzione energetica per TLR, dimensionate in numero, posizione e potenza tali da assicurare la fornitura termica alle utenze allacciabili, possono essere costituite da:

- Recupero di calore da impianti industriali quali impianti di termovalorizzazione di rifiuti (sinteticamente Termovalorizzatori), centrali termoelettriche, acciaierie, vetrerie, ecc.
- Impianti di produzione termica a Fonti Energetiche Rinnovabili (FER), quali geotermiche, solari termici, biomasse, biogas, ecc.
- Impianti di Cogenerazione ad Alto Rendimento (CAR) di energia elettrica e calore, alimentate a fonti fossili o rinnovabili (biomasse, biogas, ecc.)
- Impianti a Pompe di calore elettriche o termiche.

Per Rete si intende un sistema di trasporto e di distribuzione del vettore termico, costituito da doppia tubazione (mandata e ritorno), normalmente preisolata ed interrata, con relative apparecchiature di intercettazione, realizzata prevalentemente su suolo pubblico e collegante la Centrale alle Utenze. Specificatamente, la Rete di pertinenza del Sistema TLR è identificata normalmente sino al limite di proprietà privata di ciascun Utente - definibile anche Cliente in quanto normalmente non obbligato all'utilizzo di Sistemi TLR - servito tramite le relative Reti di allacciamento: la parte di tali Reti sino alle apparecchiature di scambio termico delle varie Sottocentrali di utenza, ad esclusione del contatore di calore, sono normalmente di proprietà del Cliente stesso. Tali apparecchiature, usualmente installate presso la centrale termica dei vari stabili collegati, rappresentano il sistema per la cessione e la contabilizzazione del calore tra il fluido termovettore della Rete (circuito primario) e quello degli impianti presenti all'interno dell'edificio allacciato (circuito secondario, a temperature inferiori a quelle del primario), sostituendo l'impianto di produzione termica pre-esistente o alternativo (normalmente costituito da un generatore termico o caldaia, alimentata da combustibili fossili).

Volendo maggiormente dettagliare le definizioni previste dall'attuale normativa di settore, si riporta che l'art. 2 del D. Lgs. 102/2014 di recepimento della Direttiva EED, così come modificato dal D. Lgs 73/2020, precisa che il Sistema TLR rientrante nella definizione di *Teleriscaldamento Efficiente* è il “Sistema di Teleriscaldamento che usa, in alternativa, almeno:

- a) il 50 per cento di energia derivante da fonti rinnovabili;
- b) il 50 per cento di calore di scarto;
- c) il 75 per cento di calore cogenerato;
- d) il 50 per cento di una combinazione delle precedenti”.

Il concetto di *Teleriscaldamento Efficiente* è stato introdotto dalla Direttiva europea 2012/27/CE e assume ulteriore rilevanza nel cosiddetto *Clean Energy for all Europeans Package*, che definisce le politiche europee in materia di Energia e Clima fino al 2030. Viene infatti stabilito, ad esempio, che i risultati energetico-ambientali di tali Sistemi:

- “possono essere conteggiati per la verifica del raggiungimento degli obblighi di quota minima di FER negli edifici (Direttiva RED II, art 15, comma 4)
- possono essere conteggiati per la contabilizzazione dei risparmi di energia annui obbligatori (Direttiva EED recast, Art 7, comma 4)”.

Sostanzialmente il Sistema Teleriscaldamento produce, distribuisce e consegna il calore direttamente alle Utenze (residenziali, pubbliche, commerciali o industriali) sulla base di contratti di somministrazione, sottoscritti con chiunque ne faccia richiesta, nei limiti della capacità del Sistema stesso, secondo principi di non discriminazione.

Grazie a queste caratteristiche, gli Impianti di Teleriscaldamento rappresentano, come riconosciuto dalle Autorità Europee e Nazionali, una delle tecnologie più efficaci per accelerare il processo di efficientamento energetico e di decarbonizzazione su scala urbana, permettendo di sfruttare grandi quote di energia rinnovabile o dispersa grazie alla loro capacità di accumulo e distribuzione del calore.

Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), presentato dal Governo italiano alla Commissione europea fin dal 2020, assegna ai Sistemi di Teleriscaldamento un ruolo di assoluto rilievo nel perseguimento degli obiettivi nazionali di sviluppo sostenibile e di risparmio energetico, prevedendo un'estensione significativa delle Reti TLR ed evidenziando la necessità della loro diffusione nella formulazione precedentemente definita come *Efficiente*.

A.2 La situazione attuale e potenziale del Teleriscaldamento italiano

In Italia i consumi energetici riconducibili alla climatizzazione ambientale invernale ed estiva rappresentano ca. il 50% dei consumi finali e di questi ca. l'80% viene utilizzato all'interno delle città e ca. il 70% è prodotto utilizzando fonti fossili con i relativi impatti sui cambiamenti climatici e sull'inquinamento ambientale.

Con riferimento all'ultimo Annuario statistico dell'Associazione Italiana Riscaldamento Urbano (AIRU), che riunisce i principali Gestori TLR nazionali e che elabora annualmente i dati del settore, al 31 dicembre 2022 erano presenti in Italia Sistemi di Teleriscaldamento in 279 centri urbani principali oltre ad altri 150 minori, per un totale di oltre 400 Impianti sparsi sul nostro territorio. La volumetria teleriscaldata era di 392 milioni di mc (Mmc), concentrata prevalentemente nelle regioni settentrionali del Paese: tale valore rappresenta ca. il 3% della volumetria riscaldata in Italia.

Con un'estensione totale di Reti TLR (allacciamenti esclusi) di ca. 5.000 km, agli Impianti TLR sono allacciati ca. 84.000 Sottocentrali di utenza per un totale di 9,2 Terawattora (TWh), corrispondenti a 9.200.000 Megawattora (MWh = 1.000 Chilowattora), di energia termica erogata ai Clienti, oltre a 6.535.000 MWh di elettricità cogenerata.

Il 78% del calore prodotto dalle Centrali TLR proviene da Cogenerazione ad Alto rendimento (CAR) e da Fonti Energetiche Rinnovabili (Bioenergie, Geotermie, Pompe di calore, Recupero da processi industriali, Solare termico, ecc.); ciò permette risultati energetico – ambientali di grande rilievo, quali:

- un risparmio annuale di energia primaria fossile per ca. 0,5 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (Mtep), pari a ca. il 25% dell'energia consumata da sistemi convenzionali alternativi
- una minor emissione di anidride carbonica (CO₂) per ca. 1,8 milioni di tonnellate (Mt), pari a ca. il 32% delle emissioni dei sistemi convenzionali sostituiti.

Pur rilevando l'importanza dei predetti dati ottenuti in 50 anni di implementazione di tali tecnologie, si evince che, per vari vincoli allo sviluppo dei Sistemi TLR (in particolare la mancanza di certezze normative

e di specifici incentivi stabilizzati), il potenziale di questi Sistemi rimane tuttavia in gran parte da sfruttare in Italia.

Peraltro, recenti Studi dimostrano il grande potenziale di sviluppo di questi sistemi energetici mettendo in luce i margini di espansione di questa tecnologia capace di incidere in modo rilevante sui risparmi energetici e sulla riduzione degli inquinanti ambientali.

Si ricordano in particolare gli Studi da parte:

- del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) del maggio 2020
- dei Politecnici di Torino e di Milano del dicembre 2020
- del Politecnico di Milano del novembre 2023.

Tali Studi, pur differendo sulla quantificazione del livello di diffusione potenziale dei Sistemi TLR, assicurano la disponibilità di fonti energetiche diffuse sul territorio nazionale ed utilizzabili per ottenere significativi livelli di efficientamento energetico e di riduzione delle emissioni inquinanti, a parità di condizioni economiche per le Utenze coinvolte.

In particolare, come meglio dettagliato nel successivo par. C.1.b, il predetto terzo Studio riporta i seguenti risultati dallo sviluppo dei potenziali Sistemi TLR:

- energia termica sostituita: 53 TWh (oltre 5 volte rispetto all'attuale);
- risparmio di energia primaria: 2,7 Mtep (oltre 5 volte rispetto all'attuale) corrispondenti a minori importazioni di gas metano per ca. 2,6 miliardi di Smc
- CO₂ evitata: 7,9 Mt (oltre 4 volte rispetto all'attuale)
- riduzioni di inquinanti (NO_x, SO_x, PM₁₀, ecc.): equivalenti alla riduzione di ca. 4 milioni di autovetture circolanti
- Investimenti previsti: 53 miliardi €.

A.3 Il contesto energetico nazionale ed europeo

Secondo quanto riportato nella relazione annuale del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE, 2021), il consumo lordo di energia termica finale in Italia nel 2020 è stato stimato pari a circa 600 TWh, corrispondente alla metà del consumo lordo di energia finale totale, pari a 1.251 TWh. Il settore civile è responsabile di circa la metà del consumo termico totale, con quota prevalente data da settore residenziale (Eurostat ha stimato un consumo di energia termica nel settore residenziale pari a 294 TWh). Nel 2020, il 20% del consumo lordo di energia termica era coperta da fonti di energia rinnovabili, con 117 TWh prodotti. Il contributo maggiore proveniva dalle Bioenergie, ovvero da Biomassa solida come pellet e legna da ardere, con 87 TWh di calore prodotto. A seguire le Pompe di calore con 26 TWh, il Solare termico con 2,7 TWh e la Geotermia con 1,7 TWh.

Il fabbisogno attuale di calore del settore civile in Italia nel 2020 è stato pari a circa 360 TWh che rappresenta circa il 28% del fabbisogno energetico nazionale. Questo fabbisogno ancora oggi è soddisfatto prevalentemente da gas metano. Come detto 9,2 TWh sono soddisfatti dal Teleriscaldamento che ha dunque una penetrazione di mercato intorno al 3% su base nazionale e prevalentemente

concentrato nel nord Italia. Questa percentuale sale invece significativamente nelle città dove vi è presenza di Sistemi di Teleriscaldamento: le 3 maggiori (Brescia, Torino e Milano) che insieme rappresentano il 42% del totale nazionale e dove la predetta percentuale sale a valori prossimi al 65%, 30% e 10% rispettivamente. Dell'energia totale immessa in Reti TLR, ca. il 50% è prodotto in impianti di cogenerazione e ca. il 22% da caldaie a combustibili fossili. Le fonti rinnovabili partecipano per ca. il 25 % alla produzione di energia termica immessa in rete: il 23% è dato da impianti di cogenerazione e caldaie individuali alimentati a biomassa, biocombustibili o rifiuti, il 2,8% è dato dalla geotermia, 0,9% proviene da pompe di calore di grande taglia e 0,8% da calore di recupero da processi industriali.

La strategia energetica nazionale è stata sviluppata in modo da tenere fede agli obiettivi di decarbonizzazione che l'Unione Europea si è posta e sono declinati in obiettivi nazionali al 2030 e 2050 illustrati nei rispettivi documenti di pianificazione PNIEC - Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (MiSE, 2019) e LTS - Strategia Italiana Di Lungo Termine Sulla Riduzione Delle Emissioni Dei Gas A Effetto Serra (MATTM, 2021).

Il PNIEC prevede per l'anno 2030:

- una riduzione del 33% dell'emissione di gas serra da industrie che compaiono nello specifico registro ETS e una riduzione del 43% da industrie che non sono classificate come ETS (questi target sono riferiti all'anno 2025)
- il 30% del consumo di energia finale totale deve essere coperto da fonti rinnovabili: ciò si traduce in una percentuale di rinnovabili nel settore dei trasporti pari al 22%, nel settore elettrico pari al 55% e nel settore termico pari al 34%
- una riduzione del consumo di energia primaria del 43%.

La LTS prevede invece per il 2050:

- azzeramento delle emissioni di gas ad effetto serra
- riduzione del 40% del consumo di energia finale
- raggiungimento dell'85-90% del consumo di energia finale coperto da FER
- elettrificazione di più del 50% del settore dei trasporti.

Nella nuova proposta di pacchetto normativo per il futuro, il Fit for 55% (EC, 2021), l'Europa alza ancora l'asticella e prevede un aumento dei target al 2030 e 2050. La proposta di modifiche alle normative 2030 e 2050 delinea le politiche necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Il nuovo obiettivo è frutto della necessità di rimanere coerenti con la volontà di raggiungere la neutralità climatica al 2050 come stabilito nel Green Deal.

Le proposte del Fit for 55% per i target al 2030 prevedono:

- riduzione del 47,6% dei consumi di energia finale

-
- integrazione di fonti rinnovabili per il 38-40% sul consumo di energia finale, con un target settoriale che prevede il 49% dei consumi finali degli edifici coperto da fonti rinnovabili
 - incremento annuo pari a 2,1% (contro l'1% attuale) di utilizzo di FER e fonti di calore di scarto per Teleriscaldamento e raffrescamento.

In questo contesto il PNRR prevede, entro il 2030, lo sviluppo di 300 km di Reti di *Teleriscaldamento Efficiente* - ovvero, come già riferito, basato su fonti di energia rinnovabile, calore di recupero ed impianti di cogenerazione ad alto rendimento (CAR) - e l'installazione di Impianti e Reti di trasporto finalizzate all'integrazione di capacità termica pari 360 MW ottenute da FER e fonti di calore di scarto. Viene inoltre definito che il 65% dei fondi disponibili debba essere utilizzato per lo sviluppo di nuove Reti TLR e il rimanente 35% per la costruzione di nuovi Impianti di generazione di calore. L'adempimento di questi target porterebbe ad evitare un consumo di energia primaria fossile pari a 0,23 TWh e ad emissioni evitate annualmente pari a 0,04 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente.

A.4 Il ruolo della regolazione di ARERA per il Servizio Teleriscaldamento

a) Generalità

Il D. Lgs 4 luglio 2014, n. 102 di attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, ha attribuito all'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico (ora ARERA) nuove funzioni e poteri di regolazione e controllo nel settore del Teleriscaldamento, Teleraffrescamento e Acqua calda sanitaria per uso domestico, orientati anche ad approfondire l'assetto, il quadro normativo e giurisprudenziale del settore al fine di promuovere lo sviluppo di tale settore: da tale Decreto Legislativo, ARERA ha iniziato a regolare i predetti Sistemi dal 2018 in modo da consentire all'Utenza che aderisce a tali Servizi di avere rapporti commerciali e tecnici definiti, senza però interferire nella libera contrattazione del prezzo del calore utilizzato.

Quest'ultima posizione era derivata anche dall'indagine conoscitiva sul settore del Teleriscaldamento, effettuata dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM) nel marzo 2014, nella quale i Sistemi TLR non sono qualificabili come Servizio pubblico locale (e quindi sottoposti a regolazione della tariffa del Servizio) ma come attività di libero mercato in concorrenza con altre tecnologie applicabili alla climatizzazione ambientale.

La conseguenza di questa posizione ha anche definito che l'Ente locale possa autonomamente scegliere l'individuazione del percorso giuridico più adatto per la realizzazione di Sistemi TLR e in particolare della relativa Rete da posizionarsi su suolo o sottosuolo pubblico. Per le peculiarità del Servizio TLR precedentemente descritte, ciascun Gestore di tale Servizio ha definito le proprie specifiche modalità di allacciamento e di erogazione del calore alle varie tipologie di utenza collegata, precisando, normalmente tramite il Contratto di fornitura e la Carta del Servizio e/o il Codice di condotta commerciale, le condizioni generali e speciali alle quali lo stesso Operatore si atterrà, nonché gli indicatori di qualità assicurati.

Successivamente al D.Lgs 102/2014 tali modalità sono state peraltro progressivamente definite e in parte modificate da ARERA, in particolare in merito a:

- continuità, qualità e sicurezza del Servizio, nonché degli impianti e dei sistemi di contabilizzazione

-
- criteri per la determinazione delle condizioni economiche di allacciamento delle utenze alla Rete
 - modalità per l'esercizio del diritto di scollegamento
 - modalità con cui i Gestori rendono pubblici i prezzi per la fornitura del calore, per l'allacciamento, per la disconnessione e per le attrezzature accessorie;
 - le condizioni di riferimento per la connessione alle Reti TLR
 - i criteri e le modalità per la fornitura e la gestione di contatori di misura del calore fornito ai Clienti finali del Servizio TLR
 - la disciplina relativa ai documenti di fatturazione, nonché all'accesso alle informazioni sulla fatturazione e sui dati di consumo termico
 - le tariffe di cessione del calore, esclusivamente qualora sussista l'obbligo di allacciamento alle Reti di Teleriscaldamento e Teleraffrescamento imposto da Regioni o Comuni.

b) Provvedimenti regolatori già emessi

Ad oggi l'Autorità ha definito i seguenti provvedimenti:

- Obblighi informativi per i Soggetti operanti nel Teleriscaldamento/Teleraffrescamento nei confronti di ARERA (Del. 574/2018/R/tlr e s.m.i.), con i seguenti temi definiti:
 - Iscrizione Anagrafica Operatori
 - iscrizione Anagrafica Territoriale
- Regolazione dei criteri di determinazione dei corrispettivi di allacciamento e delle modalità di esercizio da parte dell'Utente del diritto di recesso (Del. 24/2018/R/tlr s.m.i. e s.m.i.), con i seguenti temi definiti:
 - preventivo di allacciamento
 - sito Internet
 - modalità di recesso e comunicazione dati annuali
 - comunicazione dati annuali e vincolo ai ricavi per gli allacciamenti
- Regolazione della Qualità commerciale dei servizi di Teleriscaldamento e Teleraffrescamento (Del. 661/2018/R/tlr e s.m.i.), con i seguenti temi definiti:
 - caratteristiche del Servizio di Pronto Intervento
 - dati su Sito Internet

-
- definizione degli Standard di Qualità, tenuta del relativo Registro e comunicazioni al Cliente e ad ARERA.
 - Disposizioni in materia di Trasparenza del servizio di Teleriscaldamento/Teleraffrescamento (Del. 313/2019/R/tlr e s.m.i.), con i seguenti temi definiti:
 - contenuti minimi dei Contratti di fornitura
 - contenuti minimi della fatturazione
 - contenuti minimi del Sito Internet
 - pubblicazione delle Prestazioni ambientali
 - pubblicazione delle informazioni e comunicazione ad ARERA dei Prezzi unitari praticati
 - informazioni minime sui Preventivi di allacciamento.
 - Regolazione della qualità tecnica dei servizi di Teleriscaldamento/Teleraffrescamento (Del. 548/2019/R/tlr e s.m.i.), con i seguenti temi definiti:
 - predisposizione della cartografia delle Reti
 - prescrizioni relative al Servizio di Pronto Intervento, con registrazione e comunicazioni ad ARERA dei dati relativi
 - prescrizioni relative ad Emergenze ed Incidenti, con registrazione e comunicazioni ad ARERA dei dati relativi
 - prescrizioni relative alla Qualità del Fluido vettore, con registrazione e comunicazioni ad ARERA dei dati relativi
 - prescrizioni relative a Ispezioni della Rete (ai fini di eliminare le dispersioni di fluido vettore), con registrazione e comunicazioni ad ARERA dei dati relativi
 - prescrizioni relative all'Interruzione e alla Continuità del Servizio, con registrazione e comunicazioni ad ARERA dei dati relativi
 - registrazione e comunicazioni ad ARERA di dati su Qualità del Servizio.

c) Provvedimenti specifici per l'introduzione di tariffe per il Servizio TLR

A seguito della crisi dell'energia del 2022 e al conseguente rilevante rialzo dei prezzi unitari anche del Servizio TLR, il Governo ha chiesto ad ARERA, contrariamente alla precedente posizione rispettosa della concorrenza con altre alternative di mercato, di provvedere alla predisposizione di tariffe da applicarsi progressivamente al settore. Ciò ha prodotto nel corso del 2023 una prima regolazione provvisoria e valida per il solo 2024 delle condizioni economiche da applicare obbligatoriamente alle forniture di calore da TLR (Del. 638/2023/R/tlr) basato sui seguenti criteri:

-
- definizione del costo evitato da parte del Cliente TLR tramite una formula con la quale ARERA ha determinato il costo unitario del calore prodotto da una caldaia a gas alternativa
 - definizione di un Vincolo annuale dei ricavi del Gestore TLR da non superare nel 2024 (con eventuale restituzione a ciascun Cliente di quanto fatturato in quota superiore).

Nel 2024 ARERA ha iniziato le procedure (DCO 214/2024/R/tlr) per definire in modo definitivo le modalità di definizione delle tariffe da applicarsi obbligatoriamente a partire dal 01/01/2025: le proposte elaborate dall'Autorità sono di diversa natura, dichiarando di voler raggiungere l'obiettivo di sviluppo del settore ma di contenere il costo del Servizio a carico degli Utenti.

Si ritiene che, rispetto alle precedenti condizioni economiche praticate dai Gestori di rilevanti dimensioni ai Clienti, la regolazione di ARERA porterà ad un contenimento dei ricavi pregressi a parità di quantità di calore fatturato: lo sviluppo del Servizio TLR verso i predetti obblighi normativi di decarbonizzazione (*Teleriscaldamento Efficiente*) è pertanto affidato, tramite idonee e durature politiche nazionali incentivanti, all'implementazione delle tecnologie rinnovabili e ad alta efficienza energetica (ma a rilevanti costi di investimento iniziali), oltre all'ampliamento dell'Utenza ad alta densità territoriale.

A.5 Il contesto normativo italiano del Servizio TLR

Le definizioni normative di "teleriscaldamento", ovvero di "reti di teleriscaldamento", sono state introdotte, nel nostro ordinamento nazionale, nell'ambito di interventi legislativi finalizzati alla promozione delle fonti rinnovabili, ovvero regolanti la materia dell'efficienza energetica, in attuazione delle norme comunitarie (cfr. art. 2, lett. "g", l. n. 28/2011; art. 2, lett. "gg", d.lgs. n. 102/2014, emanato per recepire la direttiva 2012/27/UE, in materia di efficienza energetica). Da considerare anche, a livello regionale, la definizione contenuta nella Legge della Regione Lombardia, n. 26/2003 e ss.mm.ii. (cfr. art. 33 bis, comma 3 bis).

Il nucleo centrale di tali definizioni è il medesimo di quella adottata dall'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato (AGCM) nella "Indagine conoscitiva sul settore del teleriscaldamento - IC 46", resa nota in data 5.3.2014.

Tali definizioni sono state anche adottate dall'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato (AGCM) nella "Indagine conoscitiva sul settore del teleriscaldamento - IC 46" del 5 marzo 2014.

Ivi si legge: < *"Per teleriscaldamento ("TLR") o "riscaldamento urbano", si intende un sistema a rete, realizzato prevalentemente su suolo pubblico, al servizio di un comparto urbano esistente o programmato destinato alla fornitura di energia termica (nella duplice valenza di "caldo" e "freddo", prodotta in una o più centrali, ad una pluralità di edifici appartenenti a soggetti diversi, ai fini di climatizzazione di ambienti e produzione di acqua calda ad uso igienicosanitario; la fornitura avviene sulla base di contratti di somministrazione e alla rete possono avere accesso tutti gli utenti che ne facciano richiesta, nei limiti di capacità del sistema*>.

Anche la definizione normativa di cui al d.lgs. n. 102/2014 fa riferimento al diritto di qualunque soggetto interessato di collegarsi alla rete, nei limiti consentiti dall'estensione della rete stessa (art. 2, lett. "gg", d.lgs. n. 102/2014). Analogamente, la L.R. n. 26/2003 esplicita che i contratti di somministrazione devono *"essere informati, nei limiti di capacità del sistema, al principio di non discriminazione"* e sono *"da sottoscrivere con tutti i clienti che richiedano l'accesso al sistema (...)".* La medesima norma aggiunge che

“l’universalità della prestazione, per quanto attiene al teleriscaldamento, si riferisce all’ambito territoriale interessato dalla diffusione delle reti di trasporto e di distribuzione dell’energia termica”.

Le citate definizioni normative sono, quindi, esplicite nel sancire la non discriminazione e l’universalità dell’accesso (sia pure limitatamente all’ambito servito), che, come è noto, sono i più essenziali obblighi di servizio pubblico.

Altra caratteristica comune di tali definizioni è la (tendenziale) collocazione su suolo pubblico della rete e la sua destinazione a servizio di una pluralità di edifici. Ciò che connota il teleriscaldamento come attività a servizio di un comparto urbano più o meno esteso. Viene, quindi, in rilievo non già un impianto privato o un complesso di impianti privati, ma un’opera infrastrutturale comunque di rilievo pubblico.

Inoltre, con il d.lgs. n. 102/2014 (art. 10, comma 17), il Legislatore ha demandato alla competente Autorità di regolazione (all’epoca AEEGSI, oggi ARERA) l’introduzione di una regolazione minima del servizio, in un’ottica di tutela della concorrenza e degli utenti. Segnatamente, tale regolazione avrebbe dovuto riguardare, principalmente:

- gli *standard* di continuità, qualità e sicurezza del servizio;
- i criteri per la determinazione delle tariffe di allacciamento delle utenze e le modalità per l’esercizio del diritto di scollegamento;
- le modalità con le quali il gestore deve rendere pubblici i prezzi per la fornitura del calore, per l’allacciamento e per la disconnessione;
- le tariffe di cessione del calore, esclusivamente nei casi in cui sia sancito l’obbligo di allacciamento alla rete.

L’Autorità ha dato attuazione a queste disposizioni nei termini esposti in dettaglio al precedente par. 4).

In particolare, un significativo “salto di qualità” è stato operato dal Legislatore prevedendo l’introduzione di tariffe regolate per la generalità delle reti di teleriscaldamento e demandandone la definizione all’ARERA (cfr. art. 47 bis, l. n. 41/2023). E’ stato quindi novellato l’art 10, d.lgs. n. 102/2014, il quale dispone ora, al comma 17, lett. e), che l’Autorità *“stabilisce 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”.*

I nuovi poteri in materia di regolazione tariffaria devono essere esercitati in coerenza con i principi generali delineati all’articolo 10, comma 18, del medesimo D.Lgs. 102/14, il quale prevede che la regolamentazione introdotta dall’Autorità si applichi secondo criteri di gradualità anche alle reti in esercizio, ferma restando la salvaguardia degli investimenti effettuati e della concorrenza del settore.

Come già segnalato, l’Autorità ha esercitato tali poteri introducendo, per il momento, un regime provvisorio per l’anno 2024 (cfr. Deliberazione n. 638/2023/R/tlr). E’ attualmente in corso la consultazione per la regolazione a regime (cfr. DCO n. 214/2024).

Occorre poi aggiungere che l’art. 10, comma 7, d.lgs. n. 102/2014, obbliga i soggetti che intendano realizzare una serie di impianti, tra cui anche *“nuove reti di teleriscaldamento e di teleraffreddamento o*

ammodernamento sostanziali di reti esistenti" (cfr. lett. "d"), a corredare le richieste autorizzative di apposite analisi-costi benefici, da redigere secondo i criteri indicati nell'Allegato 4 del medesimo d.lgs. n. 102/2014.

Dal quadro normativo e regolatorio, qui richiamato nelle sue linee essenziali, emerge come il teleriscaldamento costituisca – perlomeno “al netto” dell'introduzione, ancora *in itinere*, di un organico sistema tariffario – un'attività economica interessata da una regolazione minima, ma pur sempre finalizzata a dettare al gestore obblighi di servizio pubblico e a rendere effettiva la concorrenza a tutela degli utenti (diritto di connessione, *standard* di qualità e sicurezza, trasparenza delle condizioni economiche, ecc.).

In particolare, sembra che il Legislatore abbia seguito gli orientamenti espressi dall'AGCM nella citata Indagine conoscitiva del 2014: non configurare il teleriscaldamento quale servizio pubblico in regime di privativa, erogabile solo dietro concessione amministrativa, ma quale attività che può essere svolta in regime di concorrenza, previo ottenimento dei titoli autorizzativi previsti dalla legge e nel rispetto di una regolazione che preveda comunque alcuni obblighi di servizio pubblico e alcune norme pro-concorrenziali a tutela dell'utenza.

In questo modo lo sviluppo delle reti di teleriscaldamento dovrebbe avvenire in una logica di mercato e sulla base di analisi costi-benefici, che valorizzino tanto la sostenibilità economica delle iniziative, quanto i benefici in termini ambientali e di efficienza energetica (riduzione delle emissioni e risparmio energetico).

In buona sostanza, si applicherebbe al teleriscaldamento, *mutatis mutandis*, lo stesso approccio adottato per quelle attività ormai liberalizzate (come la vendita di energia elettrica e di gas naturale), che, pur svolgendosi in pieno regime concorrenziale, si caratterizzano per gli obblighi di servizio pubblico a cui sono comunque assoggettate le imprese interessate, trattandosi di attività che concorrono a rendere disponibili utilità essenziali (luce, riscaldamento, ecc.).

L'introduzione di una regolazione tariffaria per la generalità dei sistemi di teleriscaldamento determina, però, una significativa elevazione del livello della disciplina pubblicistica, che dovrà essere valutata all'esito del percorso regolatorio ancora *in itinere*.

Esistono, inoltre, alcuni elementi specifici che connotano il teleriscaldamento.

La sua particolarità fondamentale è che esso costituisce un *servizio a rete*.

E' generalmente riconosciuto che le reti di teleriscaldamento non sono duplicabili a costi sostenibili, restando in una logica di mercato. Nelle aree in cui tali reti sono posate il servizio di teleriscaldamento costituisce, quindi, un *monopolio naturale* per il gestore delle reti stesse.

Né vi è alcuna norma che attualmente imponga la separazione tra l'attività di gestione della rete e l'attività di fornitura del calore (c.d. *unbundling*); separazione che astrattamente – si prescinde in questa sede da ogni considerazione di fattibilità sul piano tecnico-economico – potrebbe costituire la premessa per differenziare il regime giuridico della gestione dell'infrastruttura (servizio pubblico in regime di concessione esclusiva) dalla fornitura di calore (attività liberalizzata ma soggetta ad alcuni obblighi di servizio pubblico).

A.6 Il Teleriscaldamento come servizio pubblico locale “facoltativo”

In un tale quadro normativo – che, come si è visto, prescrive alcune regole senza operare qualificazioni giuridiche vincolanti per il servizio di teleriscaldamento in quanto tale –, si ritiene che l'Ente locale abbia a disposizione ampi margini di discrezionalità amministrativa.

Sicuramente è facoltà dell'Ente locale assumere il teleriscaldamento quale servizio pubblico locale nel proprio territorio (o in una parte di esso).

Come è noto, l'Ente locale, quale ente territoriale a fini generali, ha il potere discrezionale di scegliere quali servizi pubblici istituire, anche al di là di quelli che gli sono attribuiti direttamente dalla legge. Lo prevedeva già l'art. 112 del T.U.E.L. (d.lgs. n. 267/2000), nel vasto campo della *“produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”* e lo prevede oggi l'art. 10, comma 3, d.lgs. n. 201/2022: *“Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono istituire servizi di interesse economico generale di locale, diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali”*

La giurisprudenza, restando fedele ad una concezione di servizio pubblico in senso oggettivo (ormai generalmente accettata e fatta propria anche dalla norma citata), ha precisato che la qualifica di servizio pubblico locale (in contrapposizione a quella di appalto di servizi) va riconosciuta a quelle attività destinate a rendere un'utilità direttamente e immediatamente percepibile ai singoli o alla collettività locale (complessivamente considerata), che normalmente ne sostengono i costi mediante il pagamento di apposita tariffa, mentre non possono essere tali quei servizi rivolti direttamente all'Amministrazione e di cui i cittadini beneficino solo indirettamente. Il servizio di teleriscaldamento soddisfa questo requisito (cfr., per tutte, Cons. St., Sez. V, n. 2396/2013).

E' allora possibile affermare, come pure ha confermato la giurisprudenza, che il servizio di teleriscaldamento non costituisce, di per sé, un servizio pubblico locale, in quanto, in assenza di una disposizione legislativa che ne preveda specificamente l'istituzione e la relativa disciplina, oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione, tale servizio può genericamente ricondursi ai servizi pubblici locali “facoltativi” e deve, quindi, essere assunto, dall'Ente locale che lo ritenga, tramite un'inequivoca scelta politico-amministrativa (cfr. T.A.R. Lombardia, Sez. I, n. 1217/2014; T.A.R. Emilia Romagna-Parma, n. 10/2020).

Naturalmente, lo svolgimento dell'attività assunta dall'Ente quale servizio pubblico locale diventa doverosa per l'Ente stesso, che deve provvedere a scegliere tra le varie modalità gestionali consentite dall'ordinamento nazionale e comunitario.

Come è noto, le opzioni alternative sono quelle ora codificate dal d.lgs. n. 201/2022, recante *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”* (cfr. artt. 14-17):

- l'affidamento in concessione a terzi, intesa quale concessione di lavori o di servizi, con la possibile variante della finanza di progetto, in coordinamento con le disposizioni del nuovo codice dei contratti pubblici (art. 15, d.lgs. n. 201/2022; cfr. 176 e ss., d.lgs. n. 36/2023);
- l'affidamento a società a capitale misto, con partecipazione dell'Ente affidante, non inferiore al 30% (art. 16, d.lgs. n. 201/2022; art. 17, d.lgs. n. 175/2016);

- la gestione in house providing, in presenza dei presupposti normativamente previsti (art. 17, d.lgs. n. 201/2022; art. 16, d.lgs. n. 175/2016).

Le prime due opzioni comportano l'esternalizzazione della titolarità dell'attività nei rapporti con l'utenza, la piena responsabilità gestionale e il trasferimento del rischio operativo. La terza opzione, invece, mantiene la titolarità diretta dell'attività in ambito pubblico e comporta l'affidamento ad un soggetto in house (con i ben noti requisiti di cui all'art. 16, d.lgs. n. 175/2016).

Qualora, invece, l'Ente non ritenesse di istituire il servizio pubblico di teleriscaldamento, dovrebbe limitarsi a vagliare le eventuali istanze e richieste che pervenissero dagli operatori economici con lo scopo di realizzare reti di teleriscaldamento su suolo pubblico; vaglio non solo dal punto di vista urbanistico e ambientale, ma anche sotto i profili indicati dall'art. 10, d.lgs. n. 102/2014 (analisi costi-benefici), e senza trascurare la tutela della concorrenza.

Sotto quest'ultimo aspetto, il T.A.R. Lombardia-Milano, in una sentenza piuttosto nota (Sez. I, n. 1217/2014, cit.), ha ritenuto che il principio di tutela della concorrenza non permetterebbe al Comune di assentire la realizzazione di nuove reti di teleriscaldamento mediante semplice autorizzazione alla manomissione del suolo pubblico, rendendosi, invece, necessario il rilascio di una concessione di bene pubblico, previo espletamento di apposita procedura competitiva.

Poiché, infatti, per le ragioni già dette, la gestione di una rete di teleriscaldamento, costituisce monopolio naturale, l'operatore economico che fosse abilitato a realizzarla otterrebbe, per ciò stesso, il diritto esclusivo di fornire l'utenza ubicata nell'area servita dalla rete.

Il T.A.R. ha ritenuto, quindi, pertinente richiamare il principio, confermato, peraltro, dalla giurisprudenza costituzionale e comunitaria (Corte Cost. n. 180/2010; Cons. St., Sez. V, n. 3250/2011), secondo cui la mancanza di una procedura competitiva circa l'assegnazione di un bene pubblico suscettibile di sfruttamento economico introduce una barriera all'ingresso al mercato, determinando la lesione alla parità di trattamento, al principio di non discriminazione e alla trasparenza tra gli operatori economici, in violazione dei principi comunitari di concorrenza e libertà di stabilimento.

Nella fattispecie in esame, come meglio si dirà nel prosieguo, il Comune di Como ha ritenuto, nell'esercizio della sua discrezionalità amministrativa, di istituire il servizio pubblico di teleriscaldamento nel suo territorio e di sottoporlo a regime concessorio. Nel prosieguo della presente Relazione si tratterà anche il tema della eventuale dismissione del servizio pubblico e connessa liberalizzazione.

B. CONTESTO DI RIFERIMENTO DEL TELERISCALDAMENTO DI COMO: SITUAZIONE ATTUALE DEL SERVIZIO TLR

Sulla base delle documentazioni agli atti si forniscono di seguito le principali informazioni relative alla situazione amministrativa, tecnica, economica ed organizzativa del Servizio TLR attualmente gestito da Comocalor S.p.a. (di seguito Comocalor o Concessionario uscente).

B.1 – Sintetica ricostruzione della situazione relativa all'affidamento del Servizio TLR al Gestore uscente (Comocalor Spa) e alle vicende successive alla scadenza di tale affidamento tecnico-gestionale dell'attuale Servizio TLR

- a) *Sulla Convenzione del 14/10/1986 (e s.m.i.) per la Concessione di servizio pubblico di teleriscaldamento della Città di Como a Comocalor Spa e sulla sua esecuzione sino alla scadenza intervenuta in data 15/10/2020; sugli sviluppi successivi e sulla proroga gestionale in atto, in accordo con il gestore uscente; cenni sulle richieste di indennizzo della concessionaria e sull'A.T.P. in corso.*

Con Deliberazione C.C. n. 219 del 30.5.1986, il Comune di Como istituiva il servizio pubblico di teleriscaldamento nel proprio territorio e lo affidava in concessione, per la durata di 30 anni, alla Società Comocalor s.p.a., sulla base del progetto generale predisposto da Lombardia Risorse s.p.a., per un valore globale stimato di circa 65 miliardi di lire, di cui la stima del primo lotto ammontava a circa 11 miliardi di lire.

Conseguentemente, veniva stipulata tra il Comune e la Società concessionaria la Convenzione rep. n. 334 del 14.10.1986.

In virtù di tale Convenzione, Comocalor s.p.a. (di seguito "Comocalor") si impegnava, a norma dell'art. 2, a provvedere alla *"esecuzione di tutte le opere per la realizzazione, per successivi lotti funzionali autonomi, del sistema di teleriscaldamento della città di Como (..) in esecuzione del progetto generale all'uopo redatto da Lombardia Risorse e approvato dal Comune di Como (...)"*, nonché alla *"messa in servizio"* degli impianti e alla *"gestione"* degli impianti stessi e del servizio *"sino al punto di consegna del calore ai singoli utenti serviti"*.

La Concessionaria avrebbe dovuto realizzare tutti gli impianti previsti entro 10 anni dalla data di stipulazione della Convenzione (cfr. art. 3), come da programma contenuto nell'Allegato D. Era altresì prevista una penale di un milione di lire per ciascun giorno di ritardo. Correlativamente, il Comune di Como si impegnava, ai sensi dell'art. 3 e in base a quanto previsto dall'Allegato C, a porre in essere le attività necessarie per fornire alla rete di teleriscaldamento l'energia termica proveniente dai forni inceneritori dei rifiuti, presenti nel territorio comunale, e in via sussidiaria, il gas metano, attraverso la rete di distribuzione cittadina, all'epoca gestita da ACSM (azienda municipalizzata del Comune).

La durata della concessione era fissata in 30 anni decorrenti *"dall'effettivo inizio del servizio in ciascun lotto esecutivo"* (cfr. art. 11). Era prevista espressamente, alla scadenza della concessione, la devoluzione gratuita al Comune di tutti gli impianti di produzione e distribuzione del calore (cfr. sempre art. 11).

Il progetto approvato e convenzionato prevedeva, complessivamente, sette lotti esecutivi, di cui il primo veniva affidato con la Convenzione stessa.

I sette lotti previsti in progetto coprivano buona parte del territorio cittadino, come risulta, in particolare, dai tracciati descritti e rappresentati nell'Allegato D (che interessavano le zone Rebbio, Breccia, Camerlata, Muggiò Como Borghi, Como Est, Como Nord, Como centro, Como Ovest, M.

Olimpino). L'estensione del sistema di teleriscaldamento da realizzare era ulteriormente precisata e descritta all'art. 1 della Norme Attuative della concessione (Allegato A).

La realizzazione di ciascuno dei sei lotti successivi al primo era, tuttavia, subordinata ad una previa verifica di fattibilità tecnico-economica, ai sensi dell'art. 17 della Convenzione, ed alla formale approvazione da parte del Comune. In particolare, non si sarebbe potuto dare corso all'avvio dei lavori se non *“al verificarsi delle condizioni minime di economicità”* del lotto, da ritenersi integrate *“allorchè la differenza tra il TIR (tasso interno di rendimento del piano economico verificato con il nuovo stato di avanzamento e il TIR del piano economico originario contenuto nello studio di fattibilità, risulterà maggiore o uguale a zero”* (cfr. art. 17).

Tra gli obblighi della Concessionaria vi era, naturalmente, anche quello di *“curare la regolare manutenzione ed efficienza degli impianti sino al punto di consegna del calore alle singole utenze”* (cfr. art. 2 della Norme Attuative, All. A). A tal fine essa era chiamata a dotarsi di una struttura operativa idonea per *“la gestione del servizio e la regolare manutenzione degli impianti”* (cfr. il successivo art. 3).

Per quanto concerne ogni ulteriore investimento e, segnatamente, eventuali opere nuove o diverse rispetto a quelle contenute nel progetto approvato e convenzionato, l'unica disciplina del caso si rinviene nel seguente comma dell'art. 11: *“Ogni investimento diverso dalla normale manutenzione dovrà essere concordato preventivamente con il Comune”*. Il comma immediatamente precedente precisa, inoltre: *“Nell'ultimo quinquennio di vigenza della concessione il concessionario non potrà effettuare investimenti per nuove opere”*.

* * *

Senza ricostruire nel dettaglio l'esecuzione del rapporto concessorio – non essendo questa la sede –, si rende necessario tuttavia riferire i principali elementi di rilievo.

E' fuori discussione, anzitutto, che il sistema di teleriscaldamento, nella sua odierna configurazione, risultante dallo stato di consistenza ultimo trasmesso da Comocalor a fine concessione, nel 2021 (datato 29.1.2021), è significativamente diverso e, comunque, assai meno esteso rispetto a quello descritto nel progetto generale allegato alla Convenzione del 1986.

Durante il corso della concessione, il Comune ha approvato alcune modifiche del progetto originario.

Lo si evince dalla Deliberazione G.C. n. 100 del 22.3.2000, recante *“Approvazione del programma guida dello sviluppo del teleriscaldamento nella città di Como”*.

Dalle premesse di tale atto deliberativo risulta che, con Deliberazione C.C. n. 101 del 20.3.1990, l'Amministrazione approvava una variante al 1° lotto, escludendo la realizzazione della seconda centrale, originariamente prevista nell'area ex Ticosà.

Si legge, altresì, che nel 2000 risultavano realizzati il 1° lotto e una parte del 2° lotto, con interventi risalenti al periodo 87-89. L'area servita era quella *“compresa fra il forno inceneritore degli RSU e l'Ospedale S. Anna, con diramazioni principali verso i quartieri di Camerlata, Muggiò e Comosole, per una volumetria riscaldata di circa 1.300.000 mc”*.

Si ricorda che la Convenzione prevedeva uno sviluppo dell'impianto a servizio di una volumetria complessiva di 4.600.000 mc, come pure rilevato nella stessa Deliberazione del 2000.

All'epoca, quindi, a distanza di 10 anni dalla data di avvio del servizio (15.10.1990) e di ben più di 10 anni dalla stipula della Convenzione (termine massimo per l'esecuzione dell'intero sistema infrastrutturale), risultava realizzato meno di 1/3 di quanto contemplato nelle previsioni iniziali.

Dalla consultazione dello stato di consistenza consegnato dalla Concessionaria sembra emergere, però, che nel periodo 2000-2009 non sia stato eseguito alcun intervento significativo.

Emerge, altresì, che nel 2010 è stata realizzata l'estensione della rete nella zona di Albate (2.545 mt).

Segue un altro quinquennio nel quale gli investimenti sono, in pratica, del tutto assenti.

Si giunge così all'inizio dell'ultimo quinquennio di durata della concessione (2015-2020), in corrispondenza del quale si assiste ad un netto e repentino mutamento del contegno della Concessionaria, che dapprima (anno 2015) proponeva un massiccio piano di investimenti avente ad oggetto l'estensione e il potenziamento dell'impianto con previsione di devoluzione onerosa alla scadenza (piano rimasto senza seguito) e poi (anno 2017) poneva in essere un importante intervento di manutenzione straordinaria, consistente nel rifacimento integrale della tubazione della centrale di produzione, lungo via Scalabrini fino al passaggio a livello delle Ferrovie Nord Milano. La richiesta era motivata in ragione del *"grado di deterioramento diffuso della tubazione"*, che sarebbe stato dovuto a cause strutturali (livello della falda acquifera e sollecitazioni derivanti dal traffico pesante, stradale e ferroviario).

Nel 2020 la Concessionaria presentava un più vasto "piano di emergenza" per la manutenzione straordinaria dell'impianto.

Come si evince dalla corrispondenza agli atti, la Società, inoltre:

- comunicava che stava fronteggiando, dall'inizio della stagione termica 2019-2020, *"una situazione di grave, repentino e imprevedibile degrado dello stato di conservazione della rete cittadina di teleriscaldamento (...)"*, ribadendo la necessità di concordare massicci interventi di manutenzione straordinaria, che avrebbero dovuto concorrere al valore industriale residuo spettante alla Concessionaria alla scadenza contrattuale;

- individuava gli interventi ritenuti necessari e forniva una stima economica dell'investimento, pari a circa 2,7 milioni di euro;

- mutava poi la motivazione dell'esigenza di intervenire in modo così massiccio, facendo riferimento al *"raggiungimento del fine vita tecnica delle tubazioni"*, ancorchè le vite tecniche contrattuali, tra cui quella delle tubazioni in acciaio, fossero individuate in un periodo compreso tra i 45 e i 60 anni (cfr. Allegato E della Convenzione).

Il Comune richiama sempre la Società al suo obbligo di mantenere in efficienza l'impianto (manutenzione straordinaria) e, quindi, di eseguire ogni intervento urgente e indifferibile necessario a mantenere in efficienza l'impianto, per garantire la regolarità e la continuità del servizio, senza mai riconoscere il diritto di Comocalor ad essere indennizzata, ai sensi dell'art. 11 della Convenzione, per le opere eseguite.

In data 15.10.2020 si collocava la scadenza della durata trentennale della concessione.

Dovendo procedere alla definizione dell'eventuale valore di rimborso spettante al Gestore uscente ai sensi dell'art. 11 della Convenzione, all'acquisizione al patrimonio comunale degli impianti (perlomeno quelli a devoluzione gratuita), nonché al nuovo affidamento del servizio, il Comune procedeva, nelle more di questi adempimenti, ad un affidamento diretto del servizio, di breve durata (due anni), alla stessa Comocalor, ai sensi degli artt. 63, comma 2, lett. b) e 125, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 164/2000. In data 29.6.2021 le parti sottoscrivevano a tal fine il contratto rep. n. 3585.

La proroga gestionale proseguiva ulteriormente, d'intesa con la Concessionaria, ed è tuttora in corso in attesa dell'urgente espletamento delle procedure per il nuovo affidamento del servizio.

Nell'ambito della corrispondenza intercorsa con il Comune, Comocalor ha inviato lo stato di consistenza degli impianti al 15.10.2020 (data di scadenza della concessione) e successivi aggiornamenti e precisazioni, anche in base alle osservazioni e alle contestazioni degli uffici comunali, supportati dai consulenti tecnici e legali incaricati.

La Società concessionaria ha avanzato una quantificazione dell'indennizzo che intenderebbe

richiedere a suo favore, ai sensi dell'art. 11 della Convenzione e del relativo Allegato E, per gli interventi di manutenzione straordinaria effettuati sia nel periodo contrattuale sia nel periodo successivo:

- per gli interventi eseguiti negli ultimi 5 anni di durata della concessione: € 3.835.454,40;
- per gli interventi successivi sino al 14.10.2022: 5.413.959,72.

La medesima Società ha altresì proposto A.T.P. davanti al Tribunale di Como per l'accertamento dello stato di consistenza dell'impianto, della natura degli interventi eseguiti, nonché per la determinazione dell'indennizzo ai sensi dell'art. 11 della Convenzione.

Allo stato il Comune ha ritenuto non sussistenti i presupposti ex art. 11 della Convenzione per riconoscere indennizzi a favore di Comocalor e sta valutando iniziative a sua tutela, sotto vari profili, considerati:

- la parziale e limitata esecuzione del progetto posto a base della concessione;
- il prematuro ammaloramento della rete rispetto alle vite utili convenzionali e, in particolare, l'anomala concentrazione in pochi anni di vasti interventi di sostituzione.

Le valutazioni relative al contenzioso con Comocalor e alla definizione dei relativi rapporti economici non sono oggetto della presente Relazione. In merito sono stati svolti e sono tuttora in corso approfondimenti da parte dei competenti uffici dell'Ente, con il supporto di consulenti tecnici e legali.

Ogni questione relativa alla definizione di tali rapporti e i connessi rischi legali non graveranno comunque sulla nuova gestione del servizio, che sarà oggetto delle determinazioni di competenza del Consiglio comunale sulla base della presente Relazione, atteso che si tratta di aspetti di natura economico-patrimoniale che non incidono sulla piena disponibilità dell'infrastruttura in capo al Comune ai fini del nuovo affidamento, in presenza, peraltro, di una clausola di devoluzione gratuita ed escluso qualunque diritto di ritenzione della Concessionaria, la quale nel citato contratto rep. n. 3585 del 29.6.2021, si è già espressamente impegnata a *“cedere al Comune di Como la proprietà degli impianti di produzione degli impianti di produzione e distribuzione del calore realizzati, in adempimento di quanto previsto all'art. 11 della Convenzione, alla scadenza del presente contratto”* (cfr. art. 4, comma 5).

- b) Sulla proposta di finanza di progetto di Varese Risorse s.p.a., sul relativo iter e sull'esito finale nel senso della insussistenza delle condizioni di fattibilità e pubblico interesse, alla luce delle persistenti carenze/inadeguatezze (non risolte a seguito delle richieste del Comune) e della nuova sopravvenuta regolazione tariffaria.*

In data 28.3.2022 veniva presentata al Comune di Como, dalla Società Varese Risorse s.p.a., una proposta di finanza di progetto, ai sensi dell'art. 183, comma 15, d.lgs. n. 50/2016, recante un *“progetto di sviluppo ed efficientamento del sistema di teleriscaldamento della città di Como”*.

Tale progetto prevedeva, in sintesi:

- costruzione di una nuova centrale di cogenerazione;
- aumento del recupero termico dal Termovalorizzatore;
- estensione della rete del teleriscaldamento e raccordo della nuova rete con quella esistente;
- *revamping* della centrale termica esistente e della annessa rete di teleriscaldamento;

-
- gestione (intesa come cogenerazione di energia elettrica e calore, distribuzione del calore e manutenzione) del sistema di teleriscaldamento nel suo complesso per l'intera durata della concessione, proposta in 33 anni.

In data 27.6.2022, il Comune chiedeva alla Società proponente una serie di richieste di chiarimenti e integrazioni.

In data 4.8.2022 la Società forniva riscontro parziale e non soddisfacente con riferimento alle condizioni alla scadenza, alla carenza di elenchi prezzi, al Piano Economico-finanziario, ai criteri di commisurazione del canone spettante al Comune e ad altro ancora.

Inoltre, il procedimento avviato da ARERA per l'introduzione di una regolazione tariffaria dell'attività di teleriscaldamento, conclusosi poi con la Deliberazione n. 628/2023/R/tlr del 28.12.2023, determinava la perdita di attualità e, quindi, il superamento delle assunzioni poste alla base del Piano Economico Finanziario proposto (già, peraltro, carente).

Pertanto, il Comune prendeva atto che non sussistevano i presupposti per l'accettabilità della proposta e lo comunicava alla Società proponente con nota del 13.3.2024.

B.2 – Situazione tecnico-gestionale dell'attuale Servizio TLR – Caratteristiche tecniche

Sulla scorta delle documentazioni agli atti, si descrive di seguito la consistenza dell'esistente sistema impiantistico TLR.

Si premette che, per avere un quadro più completo della situazione tecnico-gestionale del Servizio TLR e in particolare al fine di predisporre gli atti alla base della procedura per il nuovo affidamento del servizio, il Comune ha solo recentemente potuto acquisire dal gestore uscente documentazione più dettagliata, sotto il profilo tecnico ed economico-gestionale (cfr., da ultimo, nota Comocalor s.p.a. in data 6.9.2024).

Ad ogni modo, sulla base di quanto già risultava delle rendicontazioni di Comocalor del 15/10/2020 come aggiornate al 22/04/2022, si sintetizza di seguito la consistenza dell'impiantistica di proprietà comunale, rimandando alla predetta documentazione per una più dettagliata conoscenza della situazione.

1. Centrale TLR di via Scalabrini, costituita dalle seguenti strutture ed impianti di produzione di acqua surriscaldata a temperatura massima di 120°C per la Rete di distribuzione TLR con una potenza termica disponibile pari a 11 MW dal vapore prelevato dalla mancata produzione elettrica della relativa turbina del Termovalorizzatore, 1,5 MW dal recupero termico dei fumi del Termovalorizzatore e 29,1 MW dalle n° 3 caldaie a vapore:
 - L' Area di 10.500 mq e il relativo Edificio industriale prefabbricato da 750 mq (oltre ad un edificio per uffici da 80 mq), situato in prossimità del Termovalorizzatore di Como e contenente le seguenti apparecchiature a devoluzione gratuita:
 - N° 3 caldaie a vapore a gas metano e i relativi scambiatori di calore vapore/acqua surriscaldata per la Rete TLR
 - N° 2 scambiatori di calore fumi/acqua surriscaldata (posizionati all'interno del Termovalorizzatore ma a disposizione della Rete TLR) con relativo piping di collegamento alla Centrale TLR
 - Varie elettropompe di circolazione acqua Rete TLR, di rilancio condensa, ecc.

-
- Vaso di espansione e vasi di accumulo acqua di Rete TLR
 - Impianto aria compressa
 - Impianto antincendio
 - Collegamenti alle reti gas metano, acqua e fognature
 - Impianti elettrici di servizio all'impiantistica predetta
 - Sistema di supervisione e controllo della Centrale TLR
- N° 4 scambiatori di calore vapore/acqua surriscaldata con relativo piping e l'impianto di addolcimento dell'acqua i quali, pur essendo a disposizione delle apparecchiature per il corretto funzionamento della Centrale TLR, sono dichiarati di proprietà di ACSM AGAM Ambiente e, secondo il gestore uscente, resterebbero esclusi dalla devoluzione gratuita (aspetto da verificare).
 - Una caldaia a vapore e relativa rete di alimentazione dello stesso ad una utenza industriale limitrofa alla Centrale TLR, per la quale esiste un Contratto privato con Comocalor: la stessa Società precisa che tali impiantistiche e il relativo Contratto esula dalla Concessione TLR (i relativi impianti sono definiti di proprietà di Comocalor e quindi, secondo quest'ultima resterebbero esclusi dalla devoluzione gratuita al Comune (aspetto da verificare).
 - Per la costruzione e l'esercizio della Centrale TLR sono dichiarati disponibili i seguenti Titoli autorizzativi a favore di Acinque Ambiente S.r.l.:
 - Autorizzazione Unica Ambientale – Decreto Regione Lombardia n. 20838 del 28/12/2023 – aut. n. registro 323/AUA del 07/09/2015, modificata con provvedimento n. 586/2019;
 - Certificato di Prevenzione Incendi - Pratica VV.F. 30230.

A parte gli impianti precedentemente indicati per i quali il Concessionario uscente ha indicato la cessione onerosa (come detto, da verificare, ma si tratta comunque di importi poco rilevanti) o l'esclusione dai confini della Concessione TLR, i rimanenti impianti sopra riportati sono da considerarsi devoluti gratuitamente al Comune che li potrà a sua volta affidare ad altri Operatori di mercato per la relativa gestione.

2. Reti di distribuzione calore e di allacciamento di utenze TLR sino al limite di proprietà pubblica, che sulla base della documentazione fornita come consistenza al 15/10/2020 risulta costituita dalle seguenti lunghezze di doppie tubazioni e pezzi speciali in acciaio preisolato, normalmente interrate su strade pubbliche, con dimensioni varianti dal DN 400 al DN 32 e interessanti sin dal 1990 le aree di Camerlata, Muggiò, Como Sole e dal 2010 quella di Albate:
- 17.844 m (86% del totale) realizzati precedentemente agli ultimi 5 anni di vigenza della Concessione TLR - ovvero entro il 15/10/2015 - e pertanto devolvibili gratuitamente al Comune;
 - 2.989 m (14% del totale) realizzate negli ultimi 5 anni di vigenza della Concessione TLR - ovvero dal 15/10/2015 al 15/10/2020 – e sottoposte al contenzioso di cui al precedente par. B.1;
 - 20.833 m complessivi esistenti al 15/10/2020, termine della Concessione TLR verso Comocalor.

I suddetti valori risultano aggiornati sulla base di quanto inviato in data 06/09/2024, che rappresenta la consistenza al 15/10/2024 come segue:

- 15.326 m di rete di distribuzione realizzati su strada pubblica;
- 4.113 m di stacchi d'utenza;
- 19.438 m complessivi di rete esistenti al 15/10/2024, termine dell'anno termico corrente.

3. Sottocentrali di utenza di proprietà privata (a meno dei contatori di calore di proprietà pubblica), sono indicate nella prima comunicazione costituite da n° 152 scambiatori di calore e relative apparecchiature di regolazione per la cessione di energia termica tra la Rete TLR e gli impianti interni degli edifici allacciati per il riscaldamento ambientale e, in parte, per la produzione di acqua calda sanitaria, vengono invece rideterminate nella comunicazione del 06/09/2024 in 119; tra questi Clienti - nel Bilancio 2023 ne sono indicati 131 - vanno segnalati l'ASST Lariana - Ospedale Sant'Anna, la Piscina olimpionica, rilevanti Edifici pubblici (scuole, sede INPS, ecc.), oltre a diversi Condomini.

Trattandosi di apparecchiature di proprietà privata - a meno dei contatori di calore - non vi sono oneri particolari da prevedere a carico del Comune né nella devoluzione da parte del Concessionario uscente né nella gestione futura a breve o lungo tempo: vanno peraltro tenute presenti le considerazioni svolte al successivo Cap. C.2 in caso di dismissione del Servizio TLR.

B.3 – Situazione economica/finanziaria e gestionale del Servizio nell'assetto attuale – Caratteristiche economiche

Dal punto di vista gestionale vanno evidenziate le seguenti situazioni - sono riportati dati desunti dai Bilanci annuali di Comocalor dal 2016 al 2023 - aventi impatto sulla valutazione del risultato economico dell'attività di Comocalor e di un eventuale diverso Operatore del mercato TLR:

- a. Le potenze termiche delle apparecchiature disponibili nella Centrale TLR hanno consentito negli ultimi anni (dal 2016 al 2023) di fornire calore alle utenze allacciate per valori annuali in riduzione da ca. 34.000 MWh del 2016 a ca. 29.000 MWh del 2023
- b. La potenza termica recuperata dal Termovalorizzatore - essendo pari ad un minimo di 12,5 MW continuativi, a meno delle manutenzioni programmate, potrebbe produrre oltre 30.000 MWh/anno - ha consentito di alimentare per una rilevante parte il diagramma di erogazione di calore per la Rete TLR, stimabile nell'80 – 90% del calore prodotto (dell'ordine di 40.000 MWh annui): poiché il prezzo unitario di tale calore è sicuramente di molto inferiore a qualsiasi altro sistema di produzione basato su fonti fossili o rinnovabili - si può stimare dell'ordine di 33 €/MWh con prezzo medio di mercato 2023 dell'energia elettrica pari a 134 €/MWh e con prezzo medio 2023 di vendita del calore TLR pari a 106 €/MWh - è ben evidente la rilevanza della disponibilità di tale calore di recupero; a tale proposito si richiamano i seguenti documenti che trattano il tema predetto:
 - Allegato C alla Convenzione relativa alla Concessione del pubblico Servizio TLR tra Comune di Como e Comocalor del 14/10/1986: il Concedente, tramite la propria Municipalizzata ACSM, si è impegnata a potenziare con oneri a proprio carico gli impianti di recupero calore dal Termovalorizzatore di sua proprietà al fine di fornire con

continuità la predetta energia termica al Servizio TLR gestito dal Concessionario al prezzo unitario di 2 Lire/Mcal (pari a 0,00232 €/MWh);

- Contratto di servizio rep. 2126 del 27/12/2001 per l'affidamento ad ACSM s.p.a. dei servizi ambientali, nel cui perimetro è incluso anche il *“Recupero energetico di calore per uso teleriscaldamento”* (cfr. art. 22);
- ⊖ Accordo ACSM / Comocalor del 21/01/2010;
- Autorizzazione Unica Ambientale relativa al Termovalorizzatore; in particolare rilevano le seguenti parti:
 - Par. B.1: Quadro attività di gestione rifiuti:
Operazione R1 – *“Utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia”*, concretizzatasi nell'anno 2021 anche in *“energia termica ceduta all'esterno in forma di calore [MWh]: 61.552,73 (teleriscaldamento + vapore autoconsumi)”*;
 - Par. E.5.2: *“Le tipologie di rifiuti in ingresso all'impianto, le operazioni e i relativi quantitativi, nonché la localizzazione delle attività di stoccaggio e smaltimento dei rifiuti devono essere conformi a quanto riportato nel paragrafo B.1”*;
- PEC di Acinque Ambiente S.r.l. del 21/06/2024, nella quale viene confermata la disponibilità ad alimentare il Servizio TLR alle condizioni economiche di seguito indicate: *“...in caso di normale funzionamento di entrambe le linee di termovalorizzazione, la quantità attualmente disponibile per la cessione può arrivare fino a 11 MW (24 ore su 24 ore), per quanto riguarda il calore direttamente spillato dalla turbina di produzione di energia elettrica, e quella tendenzialmente disponibile pari a 1,5 MW (24 ore su 24 ore), per quanto riguarda il calore proveniente dal recupero termico dei fumi”*; viene ricordato *“che annualmente è prevista una fermata per manutenzione programmata, durante la quale per 4-5 settimane è in funzione una sola delle due linee di termovalorizzazione e per 7-10 giorni l'impianto è completamente fermo”*, con sospensione *“normalmente programmata prima dell'avvio della stagione termica (entro il 15 ottobre)”*. *“Ai fini della valorizzazione economica, si prefigura che il calore ceduto dovrà essere valorizzato in termini di mancata produzione di energia elettrica (per quanto riguarda il calore spillato dalla turbina) e di calore che la scrivente dovrà impiegare per usi interni (per quanto riguarda il calore derivante dal recupero dei fumi). In particolare, la valorizzazione del calore ceduto potrà avvenire prendendo a riferimento il valore del PUN medio mensile, tenendo conto del fattore di conversione 1 MWelettrico = 4 MWtermico dovuto all'efficienza del sistema di produzione di energia elettrica attualmente in uso (tale rapporto potrà essere soggetto a variazione in caso di modifica dell'efficienza del sistema turbina / condensatore nel corso del periodo contrattuale)”*

- c. L'utilizzo delle caldaie a gas metano per la produzione termica di integrazione e di soccorso è pertanto molto limitata (si stima dal 10 al 20% del totale): inoltre va evidenziato che il prezzo unitario del gas metano per le predette caldaie è inferiore a quello delle utenze domestiche civili - si ricorda che tale prezzo unitario è alla base dell'attuale formulazione di quello del calore ottenuto dal costo evitato che i Clienti TLR avrebbero corrisposto per il funzionamento di una caldaia a gas metano alternativa al Servizio TLR - in quanto l'accisa applicata a tale combustibile è quella inferiore *“per usi industriali per effetto del contratto di affitto del ramo d'azienda “generazione energia termica”*

stipulato con ACSM AGAM SpA”, come riportato da Comocalor a pag. 8 della Relazione sullo stato di consistenza degli impianti TLR al 15/10/2020; un diverso rapporto tra ACSM AGAM SpA e l’eventuale nuovo Gestore potrebbe non consentire a quest’ultimo di applicare le predette agevolazioni, anche se va osservato che, per la percentuale esigua del gas metano utilizzato negli scorsi anni dalle caldaie, tali importi non dovrebbero avere significativi impatti sul bilancio economico della gestione del Servizio TLR.

- d. Come già riferito, sono stati analizzati i Bilanci di Comocalor dal 2016 al 2023 con i seguenti principali indicatori riportati nella tabella seguente.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
N° Utenze	151	152	150	152	150	140	140	131
Calore venduto - MWh	34.202	32.014	31.766	29.449	28.787	28.787	28.787	28.787
Costo unitario calore - €/MWh	95,8	95,7	102,1	104,1	84,8	121,0	199,1	131,1
Ricavi - €*1000	3.277	3.064	3.243	3.067	2.440	3.482	5.732	3.775
Acquisto calore TV - €*1000	712	1055	970	1383	942	1451	2046	1576
Personale totale - N°	4	0	0	0	0	0	0	0
Utile netto - €*1000	376	458	691	33	-788	230	1804	1075
Immobilizzazioni - €*1000	3.136	3.347	2.723	2.219	4.649	6.779	7.789	7.836
PFN - €*1000	2.899	2.390	3.154	2.857	1.304	1.411	1.126	452

Dalla stessa tabella è possibile evidenziare quanto segue:

- Pur non avendo a disposizione i dati delle vendite di calore dell’ultimo triennio - i dati inseriti sono quelli documentati per il 2020, anche se la riduzione delle utenze allacciate (da 150 a 131) fa presumere un conseguente minore valore - risulta una progressiva riduzione di tale dato dai 34.202 MWh ai 28.787 MWh del 2020
- Tale tendenza è logicamente rispettata per i ricavi da vendita calore - dai 3.277.000 € del 2016 ai 2.440.000 € del 2020 - mentre nei successivi tre anni si indicano valori maggiori (con una punta particolare nel 2022): questi risultati hanno una loro spiegazione nel corrispondente andamento dei prezzi unitari dell’energia (ai quali è legato quello del calore venduto) dalla fine del 2021 all’inizio del 2023. Si precisa che i ricavi riportati, rispetto a quanto indicato nei bilanci della società, sono stati nettati dei ricavi relativi alla cessione di vapore ad utenze industriali, attività ritenuta fuori concessione da parte del Concessionario.
- La predetta ragione dovrebbe spiegare anche l’andamento dei costi sostenuti per l’acquisto di calore dal Termovalorizzatore che seguono un trend simile, a meno del 2016
- I costi del personale compaiono solo nel 2016 in quanto dall’anno successivo le 4 unità imputate precedentemente sono state cedute alla Capogruppo e i costi relativi sono stati probabilmente inseriti in quelli intercompany
- Gli utili annuali, che sono sempre positivi (tranne nel 2020), hanno un andamento corrispondente a quello dei ricavi per il triennio 2016 - 2018 (con media del 16%), una flessione rilevante nel triennio 2019 - 2021 (con media del - 8%) e una ripresa considerevole nel biennio 2022 - 2023 (con media del 30%): ciò è forse spiegabile con gli investimenti per la manutenzione straordinaria della Rete TLR (concentrati negli anni dal 2019 al 2021 ed evidenziati anche dal rilevante aumento delle immobilizzazioni materiali) che hanno consentito ammortamenti rilevanti mentre per il biennio 2022 - 2023 la ragione principale del raddoppio della percentuale tra utili e ricavi dovrebbe essere legata al considerevole aumento dei prezzi unitari dell’energia

-
- e. Il predetto andamento degli utili - anche se sicuramente minori per il 2024 rispetto all'andamento del biennio 2022 - 2023 per la riduzione significativa del valore dell'energia in atto – non evidenzia elementi ostativi in merito alla fattibilità economica di una gara per l'affidamento della gestione degli impianti comunali per periodi anche brevi, sempre che siano assicurate – come devono essere assicurate – le seguenti condizioni:
- la disponibilità del calore proveniente dal Termovalorizzatore, come da obblighi giuridici già in capo ad Acinque Ambiente (in merito si rimanda al successivo par. C.4);
 - all'eventuale riconoscimento di oneri per manutenzioni straordinarie o sostituzioni di parti di impianto TLR, in particolare della Rete di distribuzione del calore (in merito si rimanda a quanto più ampiamente si dirà al par. C.4).

Per completezza, si aggiunge che la definizione in corso, da parte di ARERA, della regolazione tariffaria da applicare a regime (a decorrere dal 2025, secondo le previsioni) non determina condizioni di incertezza ostative alla gara, in quanto quest'ultima potrà avere luogo sulla base della disciplina tariffaria pro tempore vigente, regolando eventuali rilevanti modifiche con il meccanismo della revisione del PEF di offerta, ai sensi dell'art. 192, d.lgs. n. 36/2023.

-

C. OPZIONI ALTERNATIVE PER LE NECESSARIE DETERMINAZIONI DEL COMUNE DI COMO IN ORDINE AL FUTURO ASSETTO GESTIONALE DEL SERVIZIO TLR

C.1 – Considerazioni generali sulla fattibilità e sostenibilità (tecnica, economica e ambientale) di ipotesi di sviluppo del Sistema TLR esistente

a. Premesse

Come già anticipato al Cap. A, lo sviluppo di Sistemi Efficienti di Teleriscaldamento sono sostenuti dalla normativa di settore dell'EU, di quella dell'Italia e delle principali Regioni italiane: ciò nasce dalla considerazione delle possibilità di efficientamento energetico ed ambientale, con conseguente decarbonizzazione, che tali Sistemi consentono di attuare a livello locale, utilizzando soprattutto fonti rinnovabili e recuperi di calore, altrimenti dispersi, da attività produttive.

Tali potenzialità sono confermate da diversi Studi specifici che negli ultimi anni hanno indagato sulle risorse energetiche disponibili nel territorio italiano per l'alimentazione di Reti TLR a servizio di idonei edifici del settore residenziale e terziario.

b. Studio del Politecnico di Milano sul potenziale del TLR in Italia

Si ritiene che lo Studio più approfondito ed aggiornato sia quello del Politecnico di Milano del novembre 2023 - in aggiornamento a quello effettuato nel 2020 - che ha indagato scientificamente sulle potenzialità di Sistemi TLR economicamente sfruttabili in confronto con altre tecnologie alternative.

La metodologia seguita si basa infatti su un'analisi dettagliata del territorio italiano, utilizzando strumenti informatici avanzati che permettono di caratterizzare la densità di domanda termica degli edifici, la disponibilità di fonti di calore e la distanza relativa fra domanda e sorgenti di calore disponibili: ciò è l'elemento fondamentale per determinare il costo di investimento e quindi la convenienza economica di questa tecnologia basata su reti di trasporto e distribuzione del calore ad alto costo unitario. La definizione dei Sistemi TLR potenzialmente realizzabili è accertata solo dopo il positivo confronto con i costi di gestione di diverse tecnologie alternative e con i miglioramenti rispetto all'impatto ambientale delle stesse.

Si riportano di seguito i principali risultati del predetto Studio:

- L'espansione dei Sistemi di Teleriscaldamento Efficienti è economicamente (per i Gestori e i cittadini interessati) ed ambientalmente fattibile per il 19% della domanda termica nazionale del settore civile rispetto a ca. il 3% attualmente servito
- Le zone più interessanti sono ovviamente quelle del Nord Italia e in particolare le principali città lombarde (in parte già caratterizzate da esistenti Sistemi TLR)
- Le tecnologie di produzione del calore economicamente ed ambientalmente più interessanti sono:
 - Recupero di calore da processi produttivi, quali termovalorizzatori di rifiuti, industrie ad alto consumo energetico (acciaierie, cementifici, vetrerie, ecc.) ed impianti di depurazione delle acque tramite scarti termici sia ad alta temperatura per recupero diretto TLR sia a bassa temperatura per recupero TLR tramite Pompe di calore

-
- Geotermia sia ad alta temperatura per utilizzo diretto TLR sia a bassa entalpia per utilizzo TLR tramite Pompe di calore
 - Impianti di cogenerazione di energia elettrica e calore alimentati a fonti fossili o rinnovabili, specifici per immissione nella Rete elettrica nazionale o abbinati ad altri impianti industriali per l'autoconsumo elettrico
 - I benefici energetici di tali Sistemi TLR consistono in un risparmio annuo di energia primaria fossile pari a 2,7 Mtep (milioni di tonnellate equivalenti di petrolio), corrispondenti a ca. il 2% di quanto consumato complessivamente dal settore energetico italiano (ca. 150 Mtep)
 - I benefici ambientali di tali Sistemi TLR sono riassumibili in una riduzione annua di emissioni di anidride carbonica (CO₂) pari a 7,9 Mt (milioni di tonnellate annue), corrispondenti a ca. il 9% di quanto emesso complessivamente dal settore energetico italiano (ca. 89 Mton).

c. Proposta di Partenariato Pubblico Privato (PPP) di Varese Risorse S.p.A. per lo sviluppo del Sistema TLR di Como

Pur in presenza di contesti normativi per queste tecnologie molto contraddittori e poco incentivanti (di cui si dirà in seguito), i predetti risultati sono confermati dall'interesse ad investire in tale settore da parte di Operatori energetici nazionali ed europei che stanno realizzando lo sviluppo di Sistemi TLR esistenti (anche con l'utilizzo del PNRR) ovvero stanno preparando proposte agli Enti locali secondo lo schema del Partenariato Pubblico Privato (PPP), basato sulla Concessione / Finanza di progetto (Project financing) con durata pluridecennale (20-30 anni), come soluzione idonea per ricevere una risposta concreta ed efficiente dal mercato.

L'applicazione del predetto schema di PPP è stata ipotizzata negli anni scorsi anche con riferimento all'esistente Sistema TLR di Como: come già riferito, è stata infatti presentata da Varese Risorse S.p.A., in data 28 marzo 2022, una proposta di Finanza di progetto con la quale la Società, basandosi sulla situazione impiantistica e sulle condizioni esistenti, ha proposto, a fronte della Concessione di 33 anni del Servizio TLR, di assumersi gli oneri di investimento connessi allo sviluppo ed efficientamento impiantistico del Sistema stesso (iniziativa che non ha potuto avere seguito per le ragioni richiamate al precedente par. B.1.b).

d. Analisi del Politecnico di Milano per lo sviluppo del Sistema TLR di Como

Va evidenziato che le sopra riportate ipotesi di sviluppo del Servizio TLR di Como corrispondono sostanzialmente a quelle riportate dall'Analisi del Politecnico di Milano presentata il 25/05/2022 nell'ambito dell'incarico del Comune di Como finalizzato a fornire un parere tecnico relativo ai guasti ed interventi effettuati dal Gestore attuale sulle Reti TLR dal 2016 al 2022 e alle prospettive future del Teleriscaldamento nel territorio comunale (si veda anche precedente Cap. B.2.2).

La predetta Analisi, che ha utilizzato le stesse metodologie dello Studio di cui al precedente paragrafo b., ha evidenziato la disponibilità di diverse fonti energetiche economicamente sfruttabili, in confronto con altre tecnologie alternative, per assicurare uno sviluppo considerevole dell'attuale Sistema TLR e dell'utenza servibile.

In sintesi, si può evidenziare quanto segue in uno scenario di minimizzazione dei costi per il Gestore e per i Clienti del Servizio TLR:

- È possibile alimentare una domanda termica civile annuale minima di ca. 66.000 MWh (oltre il doppio di quella attualmente servita)
- Oltre alla disponibilità del calore di recupero dal Termovalorizzatore di Como come quota parte prioritaria della produzione dell'energia termica necessaria alla Rete TLR, sono indicati almeno tre siti industriali che potrebbero fornire un'ulteriore parte sostanziale di tale calore; si indica anche la possibilità di utilizzare la fonte rinnovabile rappresentata dall'acqua del Lago tramite Pompe di calore specifiche.
- La parte minore del diagramma di produzione calore è affidato alle caldaie a gas metano di integrazione e soccorso ed eventualmente ad impianti solari termici.

C.2 – Opzioni della dismissione e della liberalizzazione del Servizio pubblico TLR esistente

Fermo restando quanto riportato nel precedente Capitolo, occorre comunque analizzare anche l'opzione di dismettere l'attuale Servizio TLR e i relativi impianti esistenti.

La dismissione dell'attuale sistema infrastrutturale proprio nel momento in cui il Comune di Como si accinge ad acquisirlo al suo patrimonio a titolo gratuito (al netto dell'alea del contenzioso in corso con Comocalor) comporterebbe un obiettivo danno economico per l'Ente, in quanto determinerebbe l'azzeramento del valore dei cespiti da acquisire (salvo valutare l'opzione di cui si dirà alla fine del paragrafo).

Si ritiene che tale valore sia apprezzabile in quanto corrisponde ad una infrastruttura suscettibile di una utilizzazione remunerativa da parte del nuovo Gestore del Servizio TLR, sia ipotizzando l'opzione della gestione del sistema esistente, sia, a maggior ragione, ipotizzando l'opzione dello sviluppo, sempre che si realizzino le condizioni sopra richiamate. La sussistenza di condizioni di remuneratività della gestione consente di prospettare l'erogazione a favore del Comune di un canone annuale rapportato al margine economico generato dalle proposte ottenibili dalle Imprese del settore (al riguardo, per una stima di massima dell'ordine di grandezza atteso, si rinvia al par. D; per ulteriori considerazioni sulle condizioni economiche del nuovo affidamento si veda anche il par. C.4).

Oltre a ciò, occorre tener conto degli oneri a carico del Comune quale proprietario dei beni che verrebbero dismessi (Centrale, Reti di distribuzione di allacciamento di utenza) e degli oneri di dismissione delle 131 attuali Sottocentrali di utenza del TLR presso le Centrali termiche che andrebbero sostituite realizzando impianti termici alternativi basati su Caldaie a gas metano ovvero su Pompe di calore elettriche o termiche.

Sui primi oneri a carico del Comune è difficile operare una stima indicativa, trattandosi di verificare sul mercato l'appetibilità di impiantistiche usate e datate: ciò vale soprattutto per la Centrale mentre per le Reti TLR si ritiene possibile solo il mantenimento nel terreno di proprietà, in quanto la rimozione e lo smaltimento avrebbe costi estremamente significativi.

Sui secondi oneri va evidenziato innanzitutto la criticità di addebito degli interventi indicati: se da un punto di vista legale le Sottocentrali sono di proprietà dell'utenza (Condomini civili o Attività

industriali/commerciali) è altresì da considerare che gli oneri predetti sono dovuti ad una decisione di interruzione del Servizio TLR da parte del Comune.

I predetti interventi sono stimabili in un importo medio per ogni Centrale termica da ristrutturare stimabile in ca. 38.000 € per un costo complessivo dell'ordine di 5.000.000 € che potrebbero essere richiesti dai Clienti al Comune.

Accanto alla ipotesi della totale e radicale dismissione, va presa in esame anche l'opzione alternativa, astrattamente configurabile, di dismettere il pubblico servizio e indire una procedura competitiva per la concessione in uso della rete pubblica, ipotesi che, tuttavia, presenta notevoli difficoltà.

Anzitutto, nel caso specifico, non si tratterebbe di una concessione del suolo pubblico (come nei casi esaminati dalla giurisprudenza), finalizzata alla realizzazione e allo sfruttamento economico di un impianto o di un'infrastruttura. Risulta già esistente, infatti, un complesso impiantistico strutturato, esteso ad una parte significativa del territorio comunale, e ne sono parte integrante gli allacciamenti alle utenze. Parimenti già esistenti ed in corso di esecuzione sono i contratti di somministrazione che Comocalor, in qualità di concessionaria di pubblico servizio, ha sottoscritto con le utenze medesime.

In una tale situazione sarebbe, allora, ben difficile non configurare il soggetto che subentrasse a Comocalor nello sfruttamento economico dell'infrastruttura e nei contratti di fornitura, quale gestore di un servizio pubblico locale. Tale soggetto diverrebbe, infatti, gestore con diritto di esclusiva di un impianto che serve circa un terzo del territorio comunale e che è stato realizzato come infrastruttura di servizio pubblico (monopolio naturale in ambito locale).

C.3 – Opzione dell'affidamento del Servizio pubblico TLR a Terzi previa gara per durata pluridecennale (Concessione/PPP)

Le considerazioni generali, svolte al precedente par. C.1, sulla fattibilità e sostenibilità (tecnica, economica e ambientale) di ipotesi di sviluppo del Sistema TLR esistente inducono ad affrontare, conseguentemente, il tema della individuazione dei presupposti e degli strumenti, anche sul piano giuridico-amministrativo, per la eventuale concreta messa in atto di tali ipotesi di sviluppo.

Si tratta tipicamente di un obiettivo che può essere conseguito con il ricorso all'istituto del Partenariato Pubblico Privato (PPP), come definito e declinato nelle norme contenute nel Libro IV del nuovo codice dei contratti pubblici (art. 174 e ss., d.lgs. n. 36/2023). Ciò in quanto si tratterebbe di delineare un'operazione complessa che comporta un volume significativo di investimenti, da effettuare mediante impiego di risorse private, con un periodo di ammortamento di considerevole durata (20/30 anni).

Per avviare un tale percorso si rende necessario l'inserimento del progetto di sviluppo del TLR nella Città di Como nel *“programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato”*, ai sensi dell'art. 175, comma 1, d.lgs. n. 36/2023, previa valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, ai sensi del comma 2, che in questa fase potrà legittimamente basarsi sulle considerazioni generali sopra svolte al par. C.1., salve successive eventuali integrazioni.

Successivamente, l'Ente avrà a disposizione due alternative procedurali:

-
- 1) ai sensi dell'art. 193, comma 11, d.lgs. n. 36/2023, potrà sollecitare i privati, tramite forme idonee di pubblicità, a farsi promotori di iniziative volte a realizzare il progetto già incluso nell'apposito strumento di programmazione di cui all'art. 175, cit.;
 - 2) potrà predisporre direttamente un bando per l'affidamento di una concessione, ai sensi degli artt. 177 e ss., che abbia per oggetto tanto lo sviluppo quanto la gestione del servizio di teleriscaldamento.

Per quanto concerne l'alternativa sub 1), occorre tenere presente che le iniziative degli operatori economici si potranno configurare, tipicamente, quali proposte di finanza di progetto ai sensi dell'art. 193, comma 1, del codice, ma non è escluso che possano riguardare anche altre forme di contratti di partenariato pubblico- privato (l'art. 198, comma 1, esclude espressamente qualunque limitazione). In ogni caso sarà sempre presente, quale elemento caratterizzante, il diritto di prelazione del promotore. In questa ipotesi l'operatore privato si farà carico di predisporre il progetto di fattibilità e gli altri elementi previsti dalla norma, che l'Amministrazione potrà porre a base di gara, in caso di esito positivo della valutazione della proposta.

Nell'atto di sollecitazione degli operatori economici, il Comune potrà comunque orientare le proposte secondo le proprie esigenze e i propri obiettivi, già considerati – almeno in parte – in sede di inserimento dell'iniziativa nello strumento di programmazione.

Quanto all'alternativa sub 2), essa naturalmente comporta un maggior dispiegamento di attività da parte dell'Amministrazione, con il supporto delle necessarie consulenze specialistiche. Tali attività non si limitano, infatti, alle valutazioni propedeutiche all'inserimento dello sviluppo del TLR nello strumento di programmazione dedicato alle esigenze idonee ad essere soddisfatte tramite PPP, ma includono altresì la diretta predisposizione del bando (con tutti i relativi allegati) per l'affidamento della concessione.

Per la preparazione dei documenti di gara, occorre tenere presente sia la disciplina generale in materia di contratti pubblici e, in particolare, quella in materia di concessioni (cfr. artt. 177 e ss.), sia la disciplina speciale in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica (d.lgs. n. 201/2022), che, peraltro, richiama espressamente la prima (cfr. art. 15, d.lgs. n. 201/2022), salvo aggiungere previsioni specifiche (come, per esempio, quelle in materia di contratto di servizio; cfr. art. 24).

Anche se le norme non impongono di mettere a base di gara il progetto di fattibilità di una specifica ipotesi di sviluppo, appare comunque necessario predisporre un documento guida che, pur potendo lasciare ampi spazi alla libertà dei concorrenti (anche e soprattutto nell'individuazione delle soluzioni tecnologiche) orienti le offerte verso le esigenze prioritarie e gli obiettivi individuati dal Comune e definisca criteri di valutazione delle offerte che siano conseguenti. Ciò anche quale pre-condizione per rendere possibile un confronto competitivo su basi omogenee.

L'opzione della procedura di affidamento in concessione ad iniziativa pubblica potrebbe essere presa in considerazione, peraltro, non solo in alternativa all'opzione sub 1), ma anche in caso di esito insoddisfacente di quest'ultima.

In ogni caso, qualunque sia il percorso procedurale che si intenda seguire, le attività sopra sinteticamente descritte comportano tempistiche che risultano incompatibili con l'esigenza di provvedere con urgenza al nuovo affidamento del servizio – una volta esclusa l'ipotesi della dismissione – in una situazione nella quale la scadenza della concessione è intervenuta da tempo e attualmente è in corso una proroga

gestionale necessitata, per garantire la continuità del pubblico servizio, in analogia con quanto previsto dall'art. 14, comma 7, d.lgs. n. 164/2000 in materia di servizio di distribuzione del gas naturale.

A ciò si aggiunge che attualmente è in corso il procedimento di consultazione per l'emanazione della regolazione tariffaria a regime del teleriscaldamento (cfr. Documento di Consultazione n. 214/2024/R/tlr del 28.5.2024). Secondo le previsioni dell'ARERA, il nuovo sistema tariffario dovrebbe vedere la luce alla fine dell'anno in corso. Si ritiene che le complesse valutazioni da svolgere a cura dell'Amministrazione e dei concorrenti per un importante progetto di sviluppo con un orizzonte temporale di due o tre decenni debbano opportunamente svolgersi avendo presente il quadro della regolazione tariffaria a regime, per tutte le delicate implicazioni che riguardano l'equilibrio economico-finanziario del progetto e, in definitiva, la sua fattibilità.

C.4 – Opzione dell'affidamento del Servizio pubblico TLR in Concessione a Terzi con gara per un periodo transitorio di 2/4 anni della sola gestione del Servizio pubblico TLR nell'assetto attuale

Nell'immediatezza si rende invece necessario valutare le condizioni minime di fattibilità di un affidamento – sempre dopo aver escluso l'ipotesi della dismissione – che realizzi l'obiettivo di assicurare la continuità della gestione del pubblico servizio per un periodo di tempo limitato, durante il quale potranno essere finalizzate le procedure indicate nel precedente par. C.3 per implementare un più incisivo e diffuso progetto di sviluppo.

Oggetto dell'affidamento sarebbe costituito dalla sola gestione dell'attuale sistema di teleriscaldamento, ivi compresa la manutenzione ordinaria e straordinaria.

Si ritiene che la forma dell'affidamento debba necessariamente assumere i caratteri della concessione, con l'esclusione dell'appalto, in quanto l'affidamento comporta il trasferimento della gestione con il relativo rischio operativo sul piano della domanda, trattandosi di servizio pubblico a domanda individuale, caratterizzato da un rapporto trilaterale (Ente concedente – concessionario – utenti). Questa configurazione sostanziale rimarrebbe ferma anche ove si optasse per l'affidamento in house o per l'affidamento a società mista, in quanto la società *in house* o la società mista, al pari del terzo concessionario, assumerebbe il medesimo rischio gestionale e il medesimo rapporto diretto con l'utenza.

Il modello *in house* e il partenariato istituzionale non sono considerate opzioni realisticamente percorribili, considerando l'urgenza del nuovo affidamento e il suo breve orizzonte temporale e trattandosi di opzioni organizzativamente complesse, caratterizzate anche da requisiti aggiuntivi o comunque presupponenti ulteriori valutazioni e adempimenti, nonché altri oneri procedurali e/o motivazionali.

Poiché la concessione rientra tra i partenariati pubblico-privati – ad anzi ne costituisce il modello di riferimento – si rende comunque necessario l'inserimento nello strumento di programmazione di cui all'art. 175, comma 1, d.lgs. n. 36/2023.

L'inserimento potrà avvenire contestualmente e in modo coordinato rispetto all'ipotesi dello sviluppo del sistema, nel senso di individuare un percorso complessivo in due fasi:

-
- una prima fase transitoria (2-4 anni) nella quale si farà ricorso all'affidamento di una concessione della sola gestione dell'impianto esistente;
 - una seconda fase a regime nella quale si programma il ricorso al PPP per lo sviluppo e l'innovazione del sistema.

Per la seconda fase, le valutazioni preliminari di cui all'art. 175, comma 2, si evincono, come detto, dalle considerazioni generali di cui al par. C.1. Per la prima fase si fa riferimento alle condizioni e agli elementi di seguito esposti, tenendo presente che l'urgente affidamento in concessione (con gara) della gestione dell'impianto esistente costituisce un'opzione indispensabile, se si esclude la dismissione del servizio e si intende assicurarne la continuità a beneficio dell'utenza già allacciata.

Alla luce delle analisi tecnico-economiche svolte nei precedenti paragrafi, si trattano di seguito le condizioni minime di fattibilità e i principali caratteri dell'affidamento.

1) Disponibilità del calore di recupero proveniente dal Termovalorizzatore e relative condizioni economiche.

Come è già emerso e come conferma la gestione in essere, condizione necessaria per l'equilibrio economico finanziario della gestione è costituita dalla disponibilità del recupero di calore, proveniente dal Termovalorizzatore gestito da Acinque Ambiente s.r.l., a congrue condizioni economiche.

Si ritiene che tale condizione possa essere direttamente soddisfatta dall'obbligo giuridico che grava su Acinque Ambiente s.r.l., direttamente in virtù del contratto di servizio che regola l'affidamento del servizio di igiene ambientale, precedentemente in capo ad ACSM s.p.a. (contratto rep. 2126 del 27.12.2001).

Come si evince già dell'art. 1, lett. f), il *"Recupero energetico di calore per uso teleriscaldamento"*, rientra nell'oggetto del servizio pubblico affidato (che comprende lo smaltimento dei rifiuti *in parte qua* mediante termovalorizzatore) e, quindi, costituisce una attività doverosa: in altri termini il contratto fonda un obbligo giuridico in capo all'allora ACSM di cessione del calore ad uso teleriscaldamento.

Per la regolamentazione dell'attività e, quindi, anche delle condizioni economiche di cessione del calore, l'art. 22 rimanda poi alla *"concessione a terzi del servizio di teleriscaldamento da parte del Comune"* e alle *"successive eventuali pattuizioni che interverranno tra la Società e il predetto concessionario"*.

Come noto, le condizioni economiche e le modalità tecniche di cessione del calore erano oggetto dell'impegno originariamente assunto dal Comune di Como nella convenzione del 1986 e nel relativo Allegato D, poi trasferito in capo ad ACSM.

In sintesi, quindi: l'obbligo di cessione del calore non si fonda sulla singola convenzione relativa al teleriscaldamento e non è strettamente legato alla sua durata; lo sono le condizioni economiche e modalità tecniche specifiche, che, tuttavia, secondo correttezza e buona fede, devono essere definite dalle parti in misura congrua e idonea a rendere effettivo l'obbligo di cessione del calore.

Tale obbligo discende anche dal quadro descrittivo e prescrittivo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata dalla Regione Lombardia per l'esercizio dell'impianto di incenerimento (come da ultimo risultante dal Decreto n. 20838 del 28.12.2023 – Direzione Generale Ambiente e Clima). Si vedano al riguardo, in

particolare, i parr. B.1 e E.5.2., da cui si desume un vincolo di conformità per quanto riguarda l'energia termica ceduta all'esterno in forma di calore anche ad uso teleriscaldamento.

In questo quadro, l'Amministrazione comunale ha già chiesto e ottenuto da Acinque Ambiente s.r.l. l'attualizzazione delle condizioni economiche di massima da applicare alla fornitura del calore necessario per l'erogazione del pubblico servizio di teleriscaldamento. Tali condizioni sono in sintesi riferite al *“valore del PUN medio mensile, tenendo conto del fattore riferimento il valore del PUN medio mensile, tenendo conto del fattore di conversione $1 \text{ MWelettrico} = 4 \text{ MWtermico}$ dovuto all'efficienza del sistema di produzione di energia elettrica attualmente in uso (tale rapporto potrà essere soggetto a variazione in caso di modifica dell'efficienza del sistema turbina / condensatore nel corso del periodo contrattuale)”*.

In sede di preparazione dei documenti di gara potranno essere affinate le condizioni tecnico-economiche di riferimento da inserire nel bando.

E' comunque fondamentale che tali condizioni siano trasparentemente indicate nel bando e siano parte integrante del set informativo sul quale tutti i concorrenti dovranno basarsi ai fini della formulazione delle offerte.

Si tratta non solo di una esigenza di certezza e trasparenza delle condizioni a base dell'affidamento, ma anche e soprattutto della necessità di garantire la parità di condizioni sul piano del confronto concorrenziale, in quanto il gestore uscente (Comocalor), facendo parte dello stesso Gruppo (Acinque) del gestore del termovalorizzatore, potrebbe avere un accesso privilegiato alle informazioni in questione, oltre che una posizione di vantaggio nella contrattazione economica (ove quest'ultima prescindesse dalla predeterminazione in gara di condizioni di riferimento valide per tutti).

2) Durata dell'affidamento.

Si ritiene che la durata possa essere limitata in funzione del tempo necessario per valutare/implementare possibili progetti di sviluppo mediante ricorso al PPP.

Si ipotizza una durata biennale, con la possibilità di prevedere nel bando l'opzione di due rinnovi annuali, per una durata massima di quattro anni. Si ritiene comunque che la specifica soluzione in merito alla durata debba essere definita in sede di predisposizione dei documenti di gara.

La scelta di limitare l'affidamento alla gestione del servizio, senza prevedere particolari investimenti da ammortizzare è coerente con una durata breve della concessione, salve le indicazioni e le precisazioni che verranno esposte al punto successivo.

3) Oggetto dell'affidamento e previsione di indennizzo, a carico del gestore subentrante, per gli eventuali interventi di manutenzione straordinaria.

Oggetto dell'affidamento, come detto, è la sola gestione dell'impianto esistente, che comunque non può non includere tanto la manutenzione ordinaria quanto la manutenzione straordinaria.

In considerazione delle criticità emerse riguardo alle condizioni della rete esistente e ai massicci interventi di riparazione eseguiti dal gestore uscente negli ultimi cinque anni di durata della concessione e nel biennio successivo, occorre prevedere e regolare l'eventualità in cui si rendessero necessari interventi di riparazione/rinnovo per garantire la regolarità e la sicurezza del servizio.

Nel dare corso alla procedura per l'affidamento della concessione, pertanto, appare necessario:

- obbligare comunque il nuovo concessionario ad eseguire gli interventi necessari;
- prevedere una tutela economica per il concessionario, in quanto la breve durata dell'affidamento potrebbe non consentirgli di ammortizzare i connessi investimenti.

Tale tutela potrebbe consistere:

- a) nel diritto ad ottenere a fine gestione il valore residuo non ammortizzato (valore contabile) degli interventi di manutenzione straordinaria eseguiti, con onere a carico del gestore subentrante, come previsto dall'art. 19, comma 2, d.lgs. n. 201/2022;
- b) nel diritto alla compensazione dell'onere economico sostenuto per i necessari interventi di manutenzione straordinaria con il canone dovuto all'Amministrazione comunale, con correlata previsione dell'immediata acquisizione (a titolo originario) dei cespiti realizzati al patrimonio comunale.

Ad ogni modo si ritiene opportuno:

- demandare comunque alle valutazioni discrezionali da effettuare in sede di predisposizione dei documenti di gara la scelta in ordine all'applicazione alternativa o combinata delle misure di cui ai due precedenti punti a) e b), ovvero all'individuazione di misure ancora diverse, purché idonee allo scopo;
- subordinare, in ogni caso, la suddetta tutela economica del concessionario al corretto espletamento di una procedura preventiva che si concluda con una autorizzazione espressa del Comune ad eseguire gli interventi individuati, previa valutazione della necessità tecnica e della congruità economica dei costi preventivati;
- prevedere una adeguata vigilanza del Comune sulla gestione e sulla manutenzione (ordinaria e straordinaria), nonché sulla verifica di conformità/collauda degli interventi realizzati dal concessionario.

4) Condizioni economiche dell'affidamento e qualità del servizio.

Trattandosi di un affidamento di breve periodo, che non include obblighi di investimento, salvo quelli indispensabili per il mantenimento in efficienza dell'impianto, per i quali sono previste misure autonome di tutela economica del concessionario, appare ragionevole incentrare i criteri di selezione dell'aggiudicatario sugli aspetti economici e qualitativi della gestione.

Per quanto concerne le condizioni economiche, occorrerà, in sede di preparazione dei documenti di gara, svolgere specifici approfondimenti per individuare i criteri di determinazione del canone di concessione da porre a base di gara. Si potrà inoltre verificare se sussistono i presupposti anche per richiedere ai concorrenti la formulazione di uno sconto rispetto alle tariffe da praticare agli utenti sulla base della regolazione ARERA.

Inoltre, avendo riguardo soprattutto al carattere provvisorio dell'attuale regolazione tariffaria, sarà importante avere cura di definire nel contratto di servizio le procedure di cui all'art. 192, d.lgs. n. 36/2023

per l'eventuale revisione del piano economico-finanziario che i concorrenti saranno chiamati a presentare e che, all'esito della gara, potrà essere allegato alla presente Relazione ai sensi dell'art. 14, comma 4, d.lgs. n. 201/2022.

Per quanto concerne gli aspetti relativi alla qualità e alla sicurezza del servizio, i concorrenti, in sede di gara, potrebbero essere chiamati, tra l'altro, ad offrire livelli migliorativi rispetto a quelli obbligatori previsti dalla regolazione ARERA.

D. RISULTATI ATTESI IN RELAZIONE ALLE DIVERSE ALTERNATIVE E, IN PARTICOLARE, IN RELAZIONE ALLE OPZIONI DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IN CONCESSIONE A TERZI NEL BREVE PERIODO (CONCESSIONE DELLA GESTIONE DEL SISTEMA ESISTENTE) E NEL MEDIO-LUNGO PERIODO (SVILUPPO DEL SISTEMA MEDIANTE PPP).

Premesso che l'opzione della dismissione del servizio e quella della sua liberalizzazione incontrano alcuni ostacoli di natura strutturale, legati, come meglio precisato al par. C.2, all'esistenza di una importante infrastruttura solo recentemente divenuta di proprietà comunale, strumentale all'erogazione di un pubblico servizio istituito sin dal 1986, si ritiene utile esporre gli obiettivi associati alle diverse soluzioni gestionali e organizzative ipotizzate nel tempo per assicurare la continuità del servizio e, possibilmente, la sua implementazione, nonché, conseguentemente, i risultati attesi.

L'opzione dell'affidamento di una concessione, a breve termine, per la gestione dell'infrastruttura esistente, mediante gara di urgente indizione, costituisce – una volta escluse le ipotesi della dismissione e della liberalizzazione del servizio – soluzione idonea a conseguire i seguenti obiettivi e risultati:

- rispettare i principi posti a tutela della concorrenza, in materia di servizi di interesse economico generale, previsti dalla normativa euro-unitaria e dalla normativa nazionale, considerata l'intervenuta scadenza sin dal 15.10.2020 della concessione al gestore uscente, considerato che nell'immediato non è fattibile l'ipotesi di una assunzione della gestione in capo al Comune tramite società *in house* e considerato, per converso, che, come si è esposto, sussistono invece le condizioni minime di fattibilità (anche sul piano tecnico-economico) per una gara finalizzata all'individuazione di un gestore nel mercato di riferimento;
- conservare, valorizzare e, per quanto occorra, mantenere una infrastruttura di pubblico servizio che costituisce un *asset* del Comune e che è inoltre un presupposto strutturale per ogni futura implementazione, nell'ottica di un servizio ad alta sostenibilità ambientale, in quanto prevalentemente alimentato da risorsa rinnovabile (termovalorizzazione del rifiuto);
- garantire la continuità del servizio in base a condizioni esistenti che, proprio in ragione della fonte rinnovabile di approvvigionamento dell'energia, consentono non solo condizioni di sostenibilità ambientale, ma anche condizioni economiche migliori, più competitive e sostenibili, rispetto agli impianti di cogenerazione, interamente alimentati da fonti fossili;
- assicurare un impiego razionale, efficiente e ambientalmente "virtuoso" del calore di recupero derivante dall'impianto di termovalorizzazione destinato al trattamento dei rifiuti urbani provenienti dal territorio comunale, in coerenza con la nozione di "economia circolare"; e più precisamente impiegare l'energia derivante dai rifiuti prodotti nel territorio comunale per l'erogazione di un servizio a favore dei cittadini residenti nel medesimo territorio;
- continuare ad assicurare il pubblico servizio nelle aree già servite, con maggiori garanzie per quanto concerne il controllo delle condizioni economiche e degli *standard* qualitativi;
- prevedere nuovi benefici economici per l'Amministrazione comunale e/o per i cittadini-utenti, sia pure condizionati agli esiti di gara: da un lato, una nuova entrata economica a favore del Comune,

in forma di canone concessorio, a carico del nuovo concessionario, per l'uso dell'impianto comunale e per la gestione in esclusiva del pubblico servizio; dall'altro lato, possibili benefici per l'utenza, eventualmente anche "mirati" sulle fasce più deboli.

Per quanto riguarda i risultati attesi con riferimento ai suddetti benefici, l'analisi economica svolta, e sinteticamente esposta nelle pagine precedenti, evidenzia una struttura dei ricavi e dei costi connessi al servizio, stabile e dipendente principalmente dall'andamento stagionale e dalla compatibilità nel mercato delle tariffe applicate. Dovendo assumere necessariamente, come base di riferimento per una stima dei benefici economici attesi, i dati su cui si sono basate le analisi sopra svolte (dati gestionali e di bilancio pubblici o resi disponibili dal gestore uscente) e considerando uno scenario di sostanziale continuità a breve termine, al netto delle incognite legate alla regolazione tariffaria *in itinere*, si ritiene di poter formulare una stima di massima, in termini di canone / compartecipazione a favore del comune e/o degli utenti, parametrato sul flusso dei ricavi del servizio, basata sulla seguente proiezione della struttura dei ricavi/costi:

	▼ 2025	▼ 2026	▼
N. Utenze	119	125	
Calore venduto - MWh	27.000,00	27.500,00	
Costo unitario calore - €/MWh	110,00	110,00	
Ricavi €/000	3.500,00	3.550,00	
Costi di gestione	2.900,00	2.950,00	
Margine prevedibile	600,00	600,00	

Poiché il Margine industriale può essere fortemente influenzato dai contratti di servizio e più in generale dalle politiche di bilancio del futuro gestore, di conseguenza si ritiene che la stima, in ordine di grandezza, del canone (e/o altro onere a carico del nuovo gestore per finalità di pubblico interesse) possa attestarsi prudenzialmente intorno al 5 % dei ricavi dell'attività e quindi intorno ad un importo prevedibile di circa 160.000 €/anno, sempre tenendo presente le assunzioni sopra richiamate.

Con riguardo all'opzione del possibile successivo sviluppo del servizio, a medio-lungo termine, mediante PPP, al netto delle ulteriori valutazioni che saranno compiute, gli obiettivi e i risultati attesi sono i medesimi sopra individuati per il primo affidamento, ulteriormente potenziati con riguardo all'estensione territoriale del servizio pubblico e alla sostenibilità economica ed ambientale. Restano comunque impregiudicate le scelte finali sulla forma di PPP e su ogni altra forma gestionale per la fase a regime, a seguito del primo affidamento a breve termine.

E. CONCLUSIONI

Alla luce dell'analisi sopra svolta, si ritiene di poter pervenire alle seguenti conclusioni e proposte operative:

- il teleriscaldamento costituisce un servizio pubblico locale a rete, istituito nel 1986 dal Comune di Como, che serve una parte significativa del territorio comunale e che risulta tuttora gestito in via transitoria, dopo la scadenza della concessione dal gestore uscente, Comocalor s.p.a.;

- l'opzione della dismissione del servizio pubblico non appare ragionevole e conveniente nell'interesse pubblico, in presenza di una infrastruttura strumentale all'erogazione del pubblico servizio in una parte significativa del territorio comunale, che il Comune è in procinto di acquisire al patrimonio (a titolo gratuito, al netto dell'alea del contenzioso con il gestore uscente) e considerato che la dismissione del servizio comporterebbe importanti costi anche per la riconversione degli impianti di utenza, direttamente conseguente ad una scelta politico-amministrativa dell'Ente titolare del servizio pubblico; anche l'alternativa di una liberalizzazione dell'erogazione del servizio nel territorio comunale, previa gara per la concessione in uso della rete quale bene pubblico, non appare configurabile, in quanto la gestione della rete attuale, che serve una parte significativa del territorio comunale, non potrebbe, in sostanza, essere sottratta alla nozione di servizio pubblico a rete in regime concessorio;

- le valutazioni che è stato possibile effettuare in questa sede hanno messo in luce che sussistono, quanto meno, i presupposti per verificare l'interesse del mercato per una ipotesi di PPP con concessione di durata pluridecennale finalizzata allo sviluppo e al rinnovamento dell'attuale sistema di teleriscaldamento a servizio della cittadinanza, con obiettivi di ottimizzazione tecnologica e di sostenibilità ambientale; a tal fine si rendono necessarie ulteriori attività tecnico-amministrative nell'ottica di dare eventualmente corso a procedura di affidamento di un PPP, o mediante sollecitazione di proposte ad iniziativa privata (art. 193, comma 11, d.lgs. n. 36/2023), ovvero mediante diretta predisposizione, a cura degli uffici comunali (con i necessari supporti tecnico-specialistici) di un bando di gara pubblica per l'affidamento di una concessione ai sensi degli artt. 177 e ss, d.lgs. n. 36/2023;

- nelle more dello svolgimento delle suddette attività tecnico amministrative, in presenza di una gestione transitoria post scadenza già di durata pluriennale, si rende necessario provvedere con urgenza al nuovo affidamento della gestione del servizio nell'attuale configurazione infrastrutturale, per un periodo di durata limitata e nello stesso tempo congrua e flessibile in funzione del completamento delle attività di cui sopra (la durata sarà precisamente definita in sede di predisposizione dei documenti di gara);

- in questa ottica è stato accertato che sussistono le condizioni minime di fattibilità sul piano giuridico e tecnico-economico per tale affidamento, sulla base di quanto esposto nella presente Relazione e, in particolare, dei seguenti presupposti:

- disponibilità del calore proveniente dal Termovalorizzatore, come da obblighi giuridici già in capo ad Acinque Ambiente s.r.l. e secondo condizioni tecnico-economiche da inserire nel bando di gara come base informativa per tutti i concorrenti ai fini della formulazione delle offerte;
- previsione di misure di tutela economica del concessionario, ove si rendano necessari interventi di manutenzione straordinaria (previa autorizzazione dell'Ente concedente in presenza dei

presupposti di necessità tecnica e congruità economica degli interventi), non ammortizzabili nel breve periodo di durata della concessione;

- la definizione in corso, da parte di ARERA, della regolazione tariffaria da applicare a regime (a decorrere dal 2025, secondo le previsioni) non determina condizioni di incertezza ostative alla gara, in quanto quest'ultima potrà avere luogo sulla base della disciplina tariffaria pro tempore vigente, regolando eventuali rilevanti modifiche con il meccanismo della revisione del PEF di offerta, ai sensi dell'art. 192, d.lgs. n. 36/2023;

- l'affidamento, ancorchè di durata limitata (comunque pluriennale), assume la forma giuridica della concessione di servizio e, segnatamente, di servizio pubblico (art. 15, d.lgs. n. 201/2022 e art. 176 e ss., d.lgs. n. 36/2023) e non dell'appalto, in quanto esso comporta il trasferimento della gestione con il relativo rischio operativo sul piano della domanda, trattandosi di servizio pubblico a domanda individuale, caratterizzato da un rapporto trilaterale (Ente concedente – concessionario – utenti); d'altra parte, le opzioni alternative del modello *in house* e del partenariato istituzionale non sono considerate opzioni realisticamente percorribili, considerando l'urgenza del nuovo affidamento e il suo breve orizzonte temporale, trattandosi di opzioni organizzativamente complesse, caratterizzate anche da requisiti aggiuntivi o comunque presupponenti ulteriori valutazioni e adempimenti, nonché altri oneri procedurali e/o motivazionali anche sul piano economico/finanziario.

- la forma di affidamento prescelta nella prima fase è conforme ai requisiti previsti dal diritto dell'Unione Europea, trattandosi di concessione di servizio affidata con gara europea ad evidenza pubblica, nel rispetto della Direttiva 2014/23/UE e della normativa italiana di recepimento e ss.mm.ii. (art. 176 e ss. del vigente codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36/2023), nonché in applicazione dell'art. 15, d.lgs. n. 201/2022; parimenti conforme è la modalità individuata per la seconda fase, che costituisce sempre un affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, ai sensi del citato art. 15, nel quadro delle disposizioni codicistiche in materia di partenariati pubblico-privati e concessioni (cfr. Libro IV del codice dei contratti pubblici).