

1 Osservazioni dell’Autorità relative a eventuali scostamenti dal bando di gara tipo e dal disciplinare di gara tipo

Considerazioni generali, di completezza e di coerenza

- 1.1 Il Comune di Udine, in qualità di stazione appaltante dell’ATEM Udine 2 – Città di Udine e Centro (di seguito: stazione appaltante) ha adottato la procedura di gara aperta, in conformità alle previsioni dell’articolo 9, comma 1, del decreto 226/11.
- 1.2 La stazione appaltante, nel predisporre la documentazione di gara, non ha utilizzato, per la redazione del bando di gara, lo schema tipo predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico e allegato al decreto 226/11, ma ha adottato il modello di bando previsto per la pubblicazione degli atti di gara nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea. Tale scelta è stata richiamata nella premessa alla nota giustificativa.
- 1.3 La stazione appaltante ha inoltre introdotto alcune modifiche al disciplinare di gara tipo di cui al decreto 226/11. La medesima stazione appaltante ha motivato nella nota giustificativa tale scelta in relazione all’espletamento dell’intera procedura di gara in modalità telematica (sul Portale delle Stazioni appaltanti della Regione Friuli Venezia Giulia).
- 1.4 In termini generali, l’Autorità ritiene che l’adozione di documenti di gara che si discostino dagli schemi tipo di cui al decreto 226/11 ne renda più gravosa la valutazione da parte dei potenziali concorrenti e ostacoli, quindi, la massima partecipazione.

Osservazioni sul bando di gara

- 1.5 Con riferimento al bando di gara si osserva quanto segue:
 - con riferimento al punto III.2.2 “Capacità economica e finanziaria” (corrispondente alla sezione PARTECIPAZIONE ALLA GARA del Bando di gara tipo) la stazione appaltante ha determinato in modo errato l’importo inerente le garanzie finanziarie, in quanto tale importo è stato determinato sommando il 50% del valore del servizio annuo e il 50% del valore del valore di rimborso ai gestori uscenti, invece di sommare, come previsto dall’articolo 10, comma 5, del decreto 226/11, al 50% del valore annuo del servizio l’intero valore di rimborso dei gestori uscenti.

Osservazioni sulla documentazione resa disponibile nell’Allegato A al bando di gara (Elenco Comuni dell’ambito Udine 2 – Città di Udine e Centro)

- 1.6 Nessuna osservazione.

Osservazioni sulla documentazione resa disponibile nell'Allegato B al bando di gara (Dati significativi dell'impianto di distribuzione gas del Comune di.....)

- 1.7 Rispetto ai *file* resi disponibili dalla stazione appaltante si osserva che:
- la stazione appaltante ha valutato le situazioni relative a RAB disallineate rispetto alle medie di settore, procedendo alla stima dei valori rivalutati. In merito si osserva in primo luogo che, come peraltro noto alle associazioni di categoria di imprese, Comuni e stazioni appaltanti, è in fase di preparazione una determina della Direzione Infrastrutture dell'Autorità nella quale sono riportate le modalità operative per la definizione del valore netto parametrico ai fini della verifica dello scostamento VIR-RAB. Qualora la pubblicazione del bando sia successiva alla pubblicazione di tale determina si suggerisce alla stazione appaltante di valutare se rivedere le modalità adottate per la rivalutazione delle RAB disallineate, al fine di rendere coerente i propri calcoli rispetto alle modalità indicate dall'Autorità. In alternativa può essere valutata l'ipotesi di non indicare una propria stima del valore rivalutato, lasciando tale valutazione agli offerenti, sulla base dei dati che sono resi disponibili nell'Allegato B;
 - ciò premesso, in relazione alle modalità di calcolo adottate dalla stazione appaltante ai fini della stima dei valori delle RAB rivalutate parametricamente si fa in ogni caso presente quanto segue:
 - i dati relativi al numero di punti di riconsegna indicati come attivi non coincidono con il numero dei punti di riconsegna dichiarati come attivi ai fini tariffari;
 - nonostante la valutazione della RAB sia riferita al 31 dicembre 2016, sembra che la determinazione del valore lordo parametrico, in applicazione della formula riportata all'articolo 23 della RTDG, sia stata effettuata applicando il deflatore degli investimenti fissi lordi riferito all'anno 2013 invece di quello riferito al 2016;
 - le stratificazioni dei valori relativi al servizio di misura per anno e tipologia di cespiti sono state effettuate sulla base della stratificazione *standard* riportata nella determina della Direzione Infrastrutture dell'Autorità 4/2016 in luogo della stratificazione *standard* riportata nella determina della Direzione Infrastrutture dell'Autorità 6/2018, che risulta più aggiornata;
 - sulla base della documentazione integrativa resa disponibile dalla stazione appaltante, con la quale sono stati precisati i criteri di rivalutazione adottati, emerge un'incoerenza tra le stratificazioni dei valori lordi, che arrivano fino al 2016, e le stratificazioni dei valori netti che invece arrivano al 2014;
 - ai fini della stima del valore regolatorio rivalutato i cespiti devono essere ammortizzati fino all'anno $t-2$ rispetto a quello delle tariffe.

Osservazioni sulla documentazione resa disponibile nell'Allegato C al bando di gara (Elenco del personale uscente addetto alla gestione dell'impianto di distribuzione del Comune di)

- 1.8 L'elenco del personale uscente addetto alla gestione dell'impianto di distribuzione per singolo Comune è ripartito per gestore e non per Comune, come invece previsto dall'articolo 9, comma 6, lettera f, del decreto 226/11.
- 1.9 Nel medesimo documento si riporta il numero di addetti alla gestione e il numero di clienti per i Comuni al 31 dicembre 2016, in difformità alle previsioni di cui all'allegato C al bando di gara di cui al decreto 226/11, le quali considerano, quale termine temporale di riferimento, l'anno precedente a quello di pubblicazione del bando di gara.

Osservazioni sulla documentazione resa disponibile nell'Allegato D al bando di gara (Domanda di partecipazione alla gara)

- 1.10 Rispetto ai *file* resi disponibili, si osserva che la stazione appaltante, al punto 9 delle dichiarazioni:
 - non ha precisato il numero di clienti complessivo (pari al almeno il 50% del numero di clienti effettivi dell'ambito), come previsto dall'allegato D al disciplinare tipo di cui al decreto 226/11.

Osservazioni sugli scostamenti dal disciplinare di gara.

- 1.11 La stazione appaltante ha introdotto modifiche al disciplinare di gara tipo di cui al decreto 226/11 in quanto la procedura di gara viene espletata in modalità telematica, come già evidenziato al precedente punto 1.3.
- 1.12 La stazione appaltante ha inoltre introdotto modifiche dei *sub*-criteri, non limitandosi a modificare i punteggi come previsto dal decreto 226/11, come meglio di seguito esplicitato.

2 Osservazioni sul rispetto dei punteggi massimi indicati negli articoli 12, 13, 14 e 15 del decreto 226/11

- 2.1 Non ci sono osservazioni. Il bando di gara risulta coerente con le indicazioni sui punteggi massimi previsti dal decreto 226/11 e dal disciplinare tipo, prevedendo 28 punti per la parte economica e 72 per la parte tecnica.

3 Osservazioni sulle giustificazioni relative alla ripartizione dei punteggi tra le condizioni economiche, secondo quanto previsto dal comma 13.3, del decreto 226/11 e l'analisi della coerenza di tali scelte con i criteri individuati nel medesimo comma 13.3, del decreto 226/11

- 3.1 Le giustificazioni apportate dalla stazione appaltante per la suddivisione dei punteggi fra i criteri A.2. e A.3. risultano non del tutto coerenti con le previsioni dell'articolo 13, comma 3, del decreto 226/11, che prevede una differenziazione dei punteggi a seconda del grado di metanizzazione. La stazione appaltante ha scelto, in un contesto di buon grado di metanizzazione, un basso punteggio per il criterio A.2. (1 punto su 5) e un alto punteggio per il criterio A.3. (4 punti su 5). Nella nota giustificativa la stazione appaltante motiva tali attribuzioni di punteggio in considerazione del fatto che l'ambito risulta mediamente metanizzato e presenta densità abitativa piuttosto basse.
- 3.2 L'impostazione scelta appare, comunque, non coerente con le previsioni di cui all'articolo 13, comma 3, del decreto 226/11, secondo cui la ripartizione dei punteggi fra le due condizioni di cui alle lettere b e c del comma 1 del medesimo articolo 13 dipende dal livello di metanizzazione dell'ambito (nel caso specifico il livello di metanizzazione non è basso, come peraltro indica la stazione appaltante in relazione all'assegnazione dei punteggi in riferimento al criterio di sicurezza e qualità del servizio riportato nel disciplinare al punto B.2) e dalla stima del valore economico, in corrispondenza del massimo punteggio, per ciascuna condizione (nel caso specifico la stima del valore economico in corrispondenza del massimo punteggio per il criterio A.2 vale circa 5 milioni di euro, mentre per il criterio A.3 vale circa 0,5 milioni di euro).
- 3.3 Il criterio A.4. è stato omissso. Tale omissione appare riconducibile al fatto che nell'ambito non sono presenti Comuni con particolari condizioni di disagio. Peraltro la stazione appaltante non ha giustificato nella nota giustificativa tale omissione.

4 Osservazioni sulle motivazioni relative alla scelta degli indicatori relativi alla qualità del servizio e sulla coerenza di tale scelta con i criteri individuati al comma 14.4, del medesimo decreto 226/11

- 4.1 Nessuna osservazione.

5 Osservazioni sulle scelte dei punteggi relativi ai *sub*-criteri di cui al comma 15.5, del medesimo decreto 226/11

- 5.1 La stazione appaltante ha modificato i *sub*-criteri, non limitandosi alla modifica dei punteggi come ammesso dall'articolo 15, comma 5, del decreto 226/11 e in alcuni ha modificato solo i punteggi senza darne giustificazione nella nota, come meglio precisato nel seguito.
- 5.2 Con riferimento al *sub*-criterio "Valutazione degli interventi di estensione e potenziamento", non appare proporzionata l'attribuzione di 15 punti agli interventi di estensione e potenziamento, in quanto tale punteggio risulta potenzialmente in contraddizione con il buongrado di metanizzazione dell'ambito.
- 5.3 La stazione appaltante ha apportato modifiche ai punteggi relativi ai *sub*-criteri riportati nella Tabella 2 del *sub*-criterio "Valutazione degli interventi di estensione e potenziamento", senza fornire giustificazione nella nota, come richiesto dall'articolo 12 del decreto 226/11.
- 5.4 In relazione al *sub*-criterio 6 della Tabella 2 "estensione di rete proposte (altri interventi)", oltre a ribadire che si tratta di una modifica di *sub*-criteri non consentita dal decreto 226/11, si rileva che i punteggi assegnati in relazione a tale *sub*-criterio 6 risultano premiare gli interventi che ottengono un riconoscimento tariffario e che di conseguenza non risultano a carico dell'offerente. In merito si rileva che la possibilità di riconoscimento tariffario potrà essere verificata solo successivamente allo svolgimento della gara. La giustificazione degli interventi mediante valutazioni costi-benefici costituisce un pre-requisito per l'ammissibilità degli interventi e non un criterio di valutazione in termini di punteggio di gara.
- 5.5 Con riferimento al *sub*-criterio "Valutazione degli interventi per mantenimento in efficienza della rete e degli impianti", di cui alla Tabella 3, si evidenzia che la stazione appaltante ha modificato il *sub*-criterio 3, in contrasto con quanto previsto dal decreto 226/11.
- 5.6 Si evidenzia inoltre, con riferimento al *sub*-criterio "Innovazione tecnologica, per un punteggio massimo di 10 punti", di cui alla Tabella 4, che la stazione appaltante:
- ha riportato il *sub*-criterio 5 "adozione di un sistema informativo territoriale e aggiornamento continuo dei dati registrati" difforme dal *sub*-criterio 5 riportato nel disciplinare di gara di cui al decreto 226/11. La stazione appaltante ha motivato tale scelta in nota giustificativa;
 - ha aggiunto il *sub*-criterio 6 "adozione di strumenti validi per l'elaborazione di calcoli fluidodinamici", non previsto dal disciplinare di gara di cui al decreto 226/11. La stazione appaltante ha motivato tale scelta in nota giustificativa.
- L'attribuzione di punteggi ai sopra menzionati *sub*-criteri 5 e 6 non appare corretta, in quanto il sistema informatico condiviso e l'adozione di sistemi

validi per l'elaborazione di calcoli fluidodinamici sono già previsti dalle condizioni minime di sviluppo e qualificati come elementi minimi dell'offerta, in contrasto dunque con la logica "premiata" insita nell'attribuzione di punteggi.

6 Osservazioni sulla coerenza delle analisi costi-benefici e della congruità delle condizioni minime di sviluppo individuate nelle linee guida predisposte dalla stazione appaltante

Analisi costi-benefici.

- 6.1 Secondo quanto indicato nell'articolo 9, comma 3, del decreto 226/11 "*Le condizioni minime di sviluppo e gli interventi contenuti nelle linee guida programmatiche d'ambito devono essere tali da consentire l'equilibrio economico e finanziario del gestore e devono essere giustificati da un'analisi dei benefici per i consumatori rispetto ai costi da sostenere, rispetto anche ad eventuali soluzioni alternative all'uso del gas naturale negli usi finali, come il teleriscaldamento.*"
- 6.2 L'analisi costi-benefici condotta dalla Stazione appaltante appare sviluppata in modo organico e metodologicamente fondato, con risultati che si possono ritenere robusti in quanto resistenti alle analisi di sensitività condotte.
- 6.3 Peraltro non sono forniti elementi di dettaglio sulle assunzioni e pertanto non risulta agevole una verifica puntuale delle analisi svolte.
- 6.4 Nel documento "Linee guida programmatiche per gli interventi di manutenzione, potenziamento ed estensione della rete di distribuzione del gas naturale per il periodo concessorio dell'Atem Udine 2 – Città di Udine e Centro" la descrizione del contesto risulta accurata, essendo presenti dati di dettaglio come le caratteristiche territoriali dell'ambito e/o gli elaborati cartografici.
- 6.5 La stazione appaltante, nel documento "Allegato Q al Bando di gara-documento guida degli interventi" ha proceduto alle seguente classificazione:
 - "interventi minimi", interventi che rispettano le condizioni minime di sviluppo individuate;
 - "piani attuativi", relativi a interventi (derivanti dall'attuazione di piani attuativi) la cui realizzazione a scapito degli oneri di urbanizzazione resta in carico ai lottizzanti;
 - "altri interventi", interventi che non rispettano le condizioni minime di sviluppo. La stazione appaltante specifica che tali interventi "*potranno essere inseriti dal concorrente nel Piano di Sviluppo per migliorare l'offerta, solamente qualora sia dimostrata la sostenibilità economica dell'intervento stesso.*"
- 6.6 L'Autorità ritiene, con riferimento agli interventi relativi ai "piani attuativi" (interventi derivanti dall'attuazione dei piani attuativi) di cui al precedente

paragrafo 6.5, che la rete realizzata a scapito degli oneri di urbanizzazione e la corrispondente quota parte di potenziamento di rete o di impianti debbano rispettare le condizioni minime di sviluppo, in quanto tali reti rientrano, a tutti gli effetti, nel perimetro dell'impianto di distribuzione e sono considerate ai fini dei riconoscimenti tariffari.

- 6.7 L'Autorità ritiene inoltre che gli interventi inerenti i "piani attuativi" e gli "altri interventi" di cui al medesimo paragrafo 6.5", in assenza di indicazioni puntuali attinenti le condizioni minime di sviluppo e di livelli compatibili con lo sviluppo economico del servizio, non permettano di quantificare a priori la misura dei costi socializzati. Sotto altro profilo, l'assenza di indicazioni puntuali attinenti le condizioni minime di sviluppo e i livelli compatibili con lo sviluppo economico del servizio esclude la formulazione di offerte su tali significativi interventi, limitando l'oggetto del confronto competitivo.

Condizioni minime di sviluppo

- 6.8 In relazione agli interventi di estensione e sviluppo, l'Autorità ritiene congruo che le condizioni minime di sviluppo della rete per i Comuni di media e alta densità prevedano un limite non superiore a 10 metri per utente, entro il quale, sul piano tariffario, sia possibile garantire una piena socializzazione del costo. Similmente, in relazione ai Comuni di bassa densità, l'Autorità ritiene ragionevole e coerente con il decreto 226/11 che la stazione appaltante abbia definito un diverso valore, pari a circa 17 metri per utente, anche se nell'ambito non vengono identificate aree di disagio.
- 6.9 In relazione agli interventi di potenziamento non risulta giustificato il valore adottato, pari a un parametro riferito al volume annuo di gas distribuito per chilometro di rete (valore unico per tutti i Comuni, pari a 100.000 Smc/km, riferito al volume annuo di gas distribuito per chilometro di rete).
- 6.10 In relazione agli interventi per il mantenimento in efficienza della rete e degli impianti, si osserva che il "Linee guida programmatiche per gli interventi di manutenzione, potenziamento ed estensione della rete di distribuzione del gas naturale per il periodo concessorio dell'Atem Udine 2 – Città di Udine e Centro" riporta, per ogni Comune dell'Atem, tabelle inerenti la vita residua media ponderata degli impianti aggiornate al 31 dicembre 2013. Tale riferimento temporale non corrisponde al riferimento temporale preso a riferimento dal Comune di Udine (31 dicembre 2016) per l'aggiornamento delle informazioni e dei dati riportati nei documenti di gara.

7 Altre osservazioni

Contratto di servizio

- 7.1 Il contratto di servizio presenta alcune difformità rispetto al contenuto del contratto tipo predisposto dall'Autorità e approvato dal Ministero dello

Sviluppo Economico. In particolare, come riportato nella nota giustificativa, tali difformità sono riconducibili a modifiche degli articoli del contratto tipo (per esempio un maggior dettaglio della definizione di “Manutenzione Straordinaria”) e aggiunte di commi (per esempio vedasi articoli 9.2 e 9.3 relativi all’impegno del gestore nel coinvolgimento fattivo dei rappresentanti dei sindacati di categoria nel processo di riorganizzazione e di riqualificazione del personale successivo all’affidamento del servizio).

- 7.2 Si ritiene che il contenuto del contratto tipo non sia suscettibile di modifica alla stazione appaltante, se non nelle parti in cui il medesimo contratto tipo lo consenta. Ciò si desume sia dal tenore dell’articolo 14 del decreto legislativo 164/00 – che prevede appunto che i rapporti tra Enti concedenti e gestore siano regolati mediante contratti di servizio “sulla base di un contratto tipo”, sia dalla *ratio* della medesima disposizione che assegna a un organismo terzo e neutrale rispetto all’ente locale, ossia l’autorità di regolazione, il compito di definire il contenuto del rapporto tra le parti in termini di obblighi e diritti. In coerenza con tale assetto, il decreto 226/11 consente espressamente modifiche solo al bando di gara e ad alcuni suoi allegati, e non anche quindi al contratto di servizio tipo.