

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 Napoli, in qualità di stazione appaltante dell’ATEM Napoli 1 – Città di Napoli e Impianto Costiero (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 ha utilizzato gli schemi tipo predisposti dal Ministero dello Sviluppo Economico e allegati al decreto 226/11, apportando modifiche motivate nella nota giustificativa di cui all’articolo 9, comma 1, del decreto 226/11.

Osservazioni sul bando di gara

- 1.3 Con riferimento al bando di gara si osserva quanto segue:
 - Con riferimento alla sezione PARTECIPAZIONE ALLA GARA la stazione appaltante:
 - ai fini del calcolo dei clienti finali effettivi nell’ambito di gara rilevante ai fini dell’individuazione dei requisiti di capacità tecnica, ha indicato di aver fatto riferimento all’anno $t-2$, invece dell’anno $t-1$, come indicato nel bando di gara tipo di cui al decreto 226/11;
 - con riferimento alla sezione ONERI A CARICO DELL’IMPRESA AGGIUDICATARIA, la stazione appaltante non ha evidenziato, come invece richiesto dal bando di gara tipo di cui al decreto 226/11, la stima della variazione del valore di rimborso fra la data di valutazione del VIR (31 dicembre 2017) e la data presunta di subentro;
- 1.4 Si osserva che un aggiornamento dei valori di rimborso a una data più prossima a quella di pubblicazione del bando meglio renderebbe evidenza della quota parte degli importi stimati che potrebbero essere rivisti a consuntivo, riducendo di conseguenza l’incertezza sui soggetti che partecipano alla gara.

Osservazioni sulla documentazione resa disponibile nell’Allegato A al bando di gara (Elenco Comuni dell’ambito Napoli 1 – Città di Napoli e Impianto Costiero)

- 1.5 Nessuna osservazione.

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

- 1.6 Rispetto ai *file* resi disponibili dalla stazione appaltante si osserva che:

- la stazione appaltante ha reso disponibili i dati, con riferimento agli anni 2015, 2016 e 2017. È opportuno che in sede di pubblicazione del bando siano riportati tali valori relativi al 31 dicembre per i tre anni precedenti la pubblicazione del bando, secondo quanto previsto nell'Allegato B al bando di gara tipo di cui al decreto 226/11;
 - non è stato indicato, per singolo Comune, il valore degli investimenti effettuati successivamente alla data di riferimento delle tariffe, come previsto dall'articolo 9, comma 6, lettera b., del decreto 226/11.
- 1.7 Si osserva che nell'ambito della documentazione resa disponibile dalla stazione appaltante non risultano riportati i prospetti con la stratificazione del VIR per singola località tariffaria.
- 1.8 La pubblicazione della stratificazione del VIR costituisce un *pre-requisito* per l'applicazione della stratificazione del valore di rimborso per tipologia di cespiti e per anno di entrata in esercizio sulla base delle risultanze dello stato di consistenza e/o delle perizie di stima, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, della RTDG. In merito si ricorda che, secondo quanto previsto dall'articolo 25, comma 3, della medesima RTDG nel caso in cui non siano disponibili informazioni puntuali desumibili dallo stato di consistenza e/o dalle perizie di stima o nel caso in cui la stratificazione non sia stata pubblicata nel bando di gara trova applicazione la stratificazione *standard* definita con determina del Direttore della Direzione Infrastrutture Energia e *Unbundling* dell'Autorità 8 giugno 2018, n. 6/2018.

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)

- 1.9 La stazione appaltante non ha indicato, come invece previsto dall'Allegato C al bando di gara tipo di cui al decreto 226/11, il numero di clienti dei Comuni dell'ambito e il numero di addetti alla gestione dell'impianto.

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

- 1.10 La stazione appaltante ha omissso di riportare al punto 11 dell'Allegato D la previsione relativa all'obbligatorietà di allegare in formato elettronico le procedure di gestione delle operazioni di sicurezza, come invece previsto dalla domanda di partecipazione allegata al Bando di gara tipo di cui al decreto 226/11.

Osservazioni sugli scostamenti dal disciplinare di gara.

- 1.11 La stazione appaltante ha modificato le previsioni contenute nel disciplinare tipo di cui al decreto 226/11 relativamente ai criteri:
- A.2. “Sconto sui corrispettivi di prestazioni di servizi all’utenza, punteggio massimo di 3 punti” (cfr. in particolare al successivo paragrafo 3.1);
 - A.3. “Metri di rete per cliente per cui la concessionaria si impegna a realizzare estensioni successive non previste nel piano di sviluppo, per un punteggio massimo di 2 punti” (cfr. in particolare al successivo paragrafo 3.2);
 - A.5. “Percentuale della remunerazione del capitale di località relativo ai servizi di distribuzione e misura e della relativa quota di ammortamento annuale, a favore degli enti Locali concedenti, per un punteggio massimo di 5 punti” (cfr. in particolare al successivo paragrafo 3.9);
 - A.6. “Investimenti di efficienza energetica nell’ambito gestito aggiuntivi rispetto agli obblighi del distributore, per un punteggio massimo di 5 punti” (cfr. in particolare al successivo paragrafo 3.10).

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

- 2.1 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 in generale 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, anche in virtù della buona metanizzazione di tutti i Comuni dell’ambito, un punteggio maggiore per il criterio A.2. (punti 3 su 5) e un punteggio minore per il criterio A.3. (2 punti su 5).
- 3.2 In relazione a quanto previsto per la determinazione dello sconto sui corrispettivi di prestazione di servizi rispetto ai corrispettivi di riferimento si

segnala l'opportunità di completare l'elenco delle prestazioni di cui alla sezione "A. Offerta economica" del disciplinare di gara predisposto dalla stazione appaltante, con l'inserimento, nel novero delle prestazioni oggetto di sconto, delle seguenti prestazioni, anche al fine di evitare comportamenti opportunistici da parte dell'aggiudicatario nell'identificazioni delle prestazioni da svolgere:

- "Spostamento del primo attacco contatore fino a metri dal tracciato esistente (esclusi scavi, ripristini e nuova nicchia) Euro....";
 - "Per ogni spostamento oltre il primo attacco Euro....".
- 3.3 La stazione appaltante ha modificato le formule, previste dal disciplinare tipo di cui al decreto 226/11, per la determinazione del punteggio delle offerte inerenti ai criteri A.2. e A.3.
- 3.4 In particolare, nel disciplinare tipo di cui al decreto 226/11 è previsto:
- per il criterio A.2. che all'offerta con il maggior sconto sia attribuito il punteggio massimo e per le altre offerte (con sconto S) il punteggio sia calcolato mediante una formula che garantisca il rispetto del criterio di proporzionalità nella ripartizione dei punteggi;
 - per il criterio A.3. che all'offerta che prevede il valore più alto di metri di nuove condotte per cliente venga attribuito il massimo punteggio e per le altre offerte che il punteggio sia calcolato mediante una formula che garantisca il rispetto del criterio di proporzionalità nella ripartizione del punteggio.
- 3.5 La stazione appaltante ha previsto invece:
- per il criterio A.2. un punteggio massimo (3 punti) in relazione ad uno sconto pari al 100% sui corrispettivi per prestazioni all'utenza;
 - per il criterio A.3. un punteggio massimo (2 punti) in relazione all'estensione massima di rete, pari a 30 m.
- 3.6 Nella nota giustificativa di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto 226/11 la stazione appaltante motiva la modifica delle formule di cui ai criteri A.2. e A.3. al fine di rendere le modalità di determinazione del punteggio "indifferenti al numero di partecipanti alla gara, e quindi utile nel caso di un unico partecipante".
- 3.7 Le modifiche apportate, giustificate con l'esigenza di rendere applicabili le formule per l'assegnazione dei punteggi nel caso in cui ci sia una sola offerta, nell'ipotesi che ci sia una pluralità di offerte sembrano peraltro comportare una potenziale riduzione della differenziazione dei punteggi assegnati ai diversi offerenti rispetto all'applicazione delle formule previste dal disciplinare tipo, in particolare nel caso del criterio A.2. dove il riferimento adottato per l'assegnazione dei punteggi è fissato pari a uno sconto del 100% che costituisce il massimo sconto possibile.
- 3.8 Il criterio A.4. è stato omesso. Tale omissione appare riconducibile al fatto che nell'ambito non sono presenti Comuni con particolari condizioni di disagio.
- 3.9 Il criterio A.5. è stato modificato rispetto al criterio riportato nel disciplinare tipo di cui al decreto 226/11.

La stazione appaltante ha infatti previsto una soglia minima (valore minimo di percentuale di remunerazione del capitale di località e della quota di ammortamento da riconoscere agli Enti locali), non presente nel disciplinare tipo di cui sopra, che garantisca, come precisato nella nota giustificativa di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto 226/11, una "remunerazione minima agli Enti concedenti in caso di un unico concorrente".

L'Autorità ritiene che l'inserimento di tale soglia, aumentando il costo per la partecipazione alla gara, possa incidere negativamente sul tasso di rendimento interno di rendimento, rispetto al quale l'articolo 16, comma 3, del decreto 226/11 fissa una soglia minima (4% in termini reali) e di conseguenza possa generare una barriera per i partecipanti alla gara.

3.10 In merito al criterio A.6. seguono le seguenti considerazioni:

- le modalità di calcolo del punteggio per l'impresa che offre una percentuale annuale di titoli di efficienza energetica (TEE) nell'ambito gestito, aggiuntivi rispetto agli obblighi del distributore, appaiono difforni rispetto a quelle previste dal disciplinare tipo di cui al decreto 226/11. La stazione appaltante ha infatti previsto (previsione non presente nel disciplinare tipo di cui al decreto 226/11) una soglia minima (12%) ed una massima (20%) di TEE offerti in aggiunta a quelli obbligatori per legge, con la conseguenza di garantire, come precisato nella nota giustificativa di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto 226/11, una "remunerazione minima agli Enti concedenti in caso di un unico concorrente". L'inserimento di una soglia minima diversa da zero in relazione all'ammontare di TEE offerti in aggiunta a quelli obbligatori per legge comporta l'introduzione di un onere minimo aggiuntivo per partecipare alla gara (non previsto dalla normativa di riferimento) stimata dalla stazione appaltante in circa 7,5 milioni di €, generando quindi, di fatto, una barriera per i partecipanti alla gara;
- secondo le previsioni contenute nel disciplinare di gara, il gestore potrà offrire un valore, da monetizzare sulla scorta dei consumi di gas dell'anno di gara, di un prezzo unitario dei TEE, pari, al più, a 250 € (valore massimo di remunerazione unitaria dei TEE di cui al Decreto interministeriale del 10 Maggio 2018) e del periodo di 12 anni della concessione. Non è peraltro chiaro se il valore di 250 € debba essere considerato come un parametro fisso *ex-ante*, nel qual caso ciò costituirebbe un'*alea* rilevante per il gestore;
- si evidenzia, inoltre, un'incongruenza nelle previsioni riportate nel disciplinare di gara, in relazione alle modalità inerenti al riconoscimento dei TEE agli Enti locali rispetto a quanto previsto in materia dal decreto 226/11.

In particolare nel medesimo disciplinare di gara la stazione appaltante dapprima richiama quanto stabilito dall'articolo 8, comma 6, del decreto 226/11, il quale prevede che, per ciascun anno, il gestore riconosca agli Enti locali concedenti una somma pari al valore dei TEE relativi agli

interventi per i quali si è impegnato in sede di gara per l'anno in corso, mentre successivamente prevede che il gestore eroghi anticipatamente, sotto forma di *una tantum*, il corrispettivo annuale dei TEE agli Enti locali al momento della stipula della concessione, gravando quindi il gestore di un rilevante onere finanziario.

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 gli indicatori relativi al *sub* – criterio C.4. “Innovazione tecnologica ed efficienza energetica, per un punteggio massimo di 10 punti”, (corrispondente al *sub* – criterio C.3. del disciplinare tipo di cui al decreto 226/11);
- eliminato i *sub* - criteri 3 e 5 nella tabella 4a “Valutazione degli interventi di innovazione tecnologica”.

5.2 La stazione appaltante ha, inoltre, inserito nel disciplinare di gara alcune previsioni aggiuntive, non contemplate nel disciplinare tipo di cui al decreto 226/11, inerenti agli investimenti in risparmio energetico (“Programma progetti di investimento di risparmio energetico, previsti nei 12 anni di concessione, per un punteggio massimo di 5 punti”).

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 risulta apprezzabile, in quanto basata su un robusto algoritmo di analisi e uno sviluppo logico delle opzioni alternative, distinguendo inoltre tra il punto di vista del gestore e quello dell'utente ma, di contro, non contiene elementi di dettaglio sulle assunzioni e pertanto non risulta possibile una verifica puntuale delle analisi svolte e dei risultati generati. In particolare, i risultati presentati in termini di stima dell'energia primaria e di emissioni di CO₂ per le diverse soluzioni (metano verso altre soluzioni) appaiono non in linea con i dati tipici riscontrabili in letteratura, in particolare per quanto riguarda il rapporto metano-energia elettrica, eccessivamente sfavorevole nei confronti di quest'ultima fonte di energia.

Condizioni minime di sviluppo

- 6.3 La stazione appaltante ha riportato nelle Linee guida programmatiche apposite tabelle (dal titolo "Tabelle generali di riepilogo in ordine priorità") ove vengono elencati gli interventi di sviluppo (estensioni della rete), distinti per ordine di priorità.
- 6.4 Dalle suddette tabelle sembra evincersi che la fattibilità degli interventi di estensione della rete sia legata al verificarsi, contemporaneamente, delle seguenti condizioni, poste come limite:
- estensione della rete per punto di riconsegna, entro il limite 25 metri/punto di riconsegna;
 - costo per punto di riconsegna, entro un importo limite di 5.250 €/punto di riconsegna. Considerato lo stato di metanizzazione e le caratteristiche territoriali dell'ambito il valore del limite preso a riferimento appare eccessivamente elevato.
- 6.5 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 (non presenti, peraltro, nell'Atem), l'Autorità ritiene ragionevole e coerente con il decreto 226/11 che la stazione appaltante prenda a riferimento un valore pari a circa a 25 metri per utente.

7 Altre osservazioni

Contratto di servizio

- 7.1 Il contratto di servizio presenta alcune clausole difformi da quelle contenute nel contratto tipo predisposto dall’Autorità e approvato dal Ministero dello Sviluppo Economico, peraltro non evidenziate nella nota giustificativa di cui all’articolo 9, comma 1, del decreto 226/11.
- 7.2 Si ritiene che il contenuto del contratto tipo non sia disponibile 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 della *ratio* della medesima disposizione che assegna ad 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.
- 7.3 Sarebbe quindi pertanto opportuno che il contratto di servizio allegato al bando di gara fosse coerente con il contratto di servizio tipo.
- 7.4 Risultano, in particolare, difformi dal contratto tipo le previsioni riportate all’articolo 27.4 e 33.4 del contratto di servizio.
- 7.5 In relazione all’articolo 27.4, si evidenzia che il contratto di servizio, nella formulazione attualmente vigente, in attuazione della disciplina contenuta nel decreto 226/11, non prevede la corresponsione dell’ammortamento del capitale investito netto agli Enti concedenti ovvero alla società delle reti, che siano proprietari degli impianti e che abbiano quindi sostenuto l’investimento.
- 7.6 Al riguardo tuttavia giova ricordare che l’Autorità, con la deliberazione 20 novembre 2014, 571/2014/R/gas, ha ritenuto meritevole di tutela una tale esigenza, e ha proposto, pertanto, ai sensi del citato articolo 14 del decreto legislativo 164/00, una coerente modifica del contratto di servizio tipo.
- 7.7 In relazione alla previsione riportata all’articolo 33.4, si osserva che la soglia percentuale della penale individuata dalla stazione appaltante in caso di mancata realizzazione degli investimenti (5% dell’importo contrattuale) appare in contrasto con le disposizioni riportate nel medesimo articolo, che prevedono che tale penale “non può essere superiore all’1% e comunque non superiore a 2.500.000 euro”.