

DCO 734/2017/R/GAS

**Attuazione delle disposizioni della legge
concorrenza in materia di semplificazione
dell'iter di valutazione dei valori di rimborso e
dei bandi di gara relativi all'affidamento del
servizio di distribuzione del gas naturale**

Osservazioni Anigas

Milano, 30 novembre 2017

PREMESSA

Il presente documento contiene le osservazioni Anigas al documento di consultazione n. 734/2017/R/GAS (DCO) con cui l'Autorità illustra i propri orientamenti di semplificazione regolatoria, al fine di adempiere alle disposizioni della Legge Concorrenza in tema di gare d'ambito per l'affidamento del servizio di distribuzione gas.

OSSERVAZIONI GENERALI

In linea generale si ritiene necessario, al fine di adempiere alle disposizioni della Legge Concorrenza, individuare efficaci strumenti di semplificazione che imprime contestualmente un'accelerazione al processo di svolgimento delle gare d'ambito in condizioni di trasparenza e certezza delle regole.

Rispetto alle ipotesi prospettate in consultazione si sollevano perplessità su proposte che potrebbero invece paradossalmente comportare effetti contrari alle finalità perseguite.

Si fa riferimento in particolare alle tematiche sulle valutazioni inerenti i valori di rimborso (certificazioni) e il riconoscimento degli investimenti che, se non opportunamente ricalibrate attraverso specifici interventi, potrebbero pregiudicare l'efficace svolgimento delle gare, rallentandone l'iter e aumentando le incertezze. Tali eventuali incertezze, se generate, posticiperanno ulteriormente il momento in cui il sistema potrà beneficiare dei nuovi criteri di affidamento per ambito territoriale.

Allo stesso tempo, il DCO, su una parte delle tematiche affrontate, presenta orientamenti ancora molto generali che non consentono un'approfondita valutazione delle proposte. Al riguardo si riterrebbe opportuno che fossero indicati maggiori dettagli, in particolare in merito ai contenuti delle Analisi Costi Benefici (ACB) e ai criteri di determinazione delle Condizioni Minime di Sviluppo (CMS).

OSSERVAZIONI SPECIFICHE ALLE TEMATICHE POSTE IN CONSULTAZIONE

Semplificazione dell'iter di valutazione dei valori di rimborso (VIR)

In linea generale si condivide l'ipotesi di predeterminare schemi – tipo da utilizzare per la certificazione del rispetto delle condizioni previste dalla Legge Concorrenza, ai fini dell'esenzione dall'obbligo, in capo alla Stazione appaltante, di sottoporre a verifica dell'Autorità gli scostamenti VIR-RAB maggiori del 10% ex delibera 310/14/R/GAS.

Tuttavia, questa soluzione di semplificazione potrebbe non comportare di per sé un'accelerazione delle tempistiche di svolgimento delle gare; al contrario, dal momento che la Stazione Appaltante (SA) dovrà attendere le certificazioni di tutti gli Enti locali interessati, come si evince dalla dichiarazione di cui all'Allegato I del DCO, il mancato intervento di un singolo Comune potrebbe rallentare l'intero iter.

Si ritiene infatti che uno dei fattori potenzialmente più critici sia rappresentato dalla discrezionalità amministrativa lasciata in capo al singolo comune in merito alle tempistiche di invio dei dati stessi (tanto più ove si riscontrassero casi di disaccordo nella determinazione dello scostamento).

Pertanto al fine di evitare possibili effetti opposti agli obiettivi, si ritiene che, fermo restando i criteri generali stabiliti dalla legge concorrenza, sarà necessario implementare in modo adeguato tali criteri con specifici accorgimenti applicativi.

Per esempio, nei casi in cui la Stazione Appaltante si fosse resa conto che non sussistono le condizioni per poter accedere alla procedura di valutazione semplificata, in quanto il superamento del valore soglia complessivo (8%) sia già avvenuto per effetto degli alti valori di scostamento risultanti dalle valutazioni dei primi Comuni ricevuti, si potrebbe prevedere un invio progressivo all'Autorità dei documenti (man mano che sono disponibili) per anticiparne i tempi di verifica.

Ancora, con riferimento alla semplificazione prospettata sembrerebbe che la stessa riguardi unicamente i casi di accordo tra gestore uscente e Ente Locale sulla definizione del valore di rimborso. Nei chiarimenti sulla riconoscibilità tariffaria degli investimenti pubblicati il 7 agosto u.s., l'Autorità ha infatti escluso dalla valutazione di idoneità ai fini tariffari i valori di rimborso definiti a valle del contenzioso tra Ente concedente e gestore uscente. Rispetto al calcolo per valutare le condizioni di esenzione previste dalla Legge Concorrenza occorrerebbe chiarire se e quali valori prendere a riferimento nei casi, ormai molto frequenti, in cui i Comuni hanno formalizzato il disaccordo con il gestore uscente.

Infine si ritiene opportuno che le misure da adottare in attuazione della Legge Concorrenza vadano raccordate opportunamente con quanto previsto dalla delibera 344/2017/R/GAS. Al riguardo si esprime preoccupazione circa le possibili complicazioni gestionali dovute alle difficoltà di individuazione dei casi concreti ricadenti nelle fattispecie previste da due interventi regolatori entrati in vigore in momenti temporali diversi, tanto più alla luce del principio di retroattività enunciato al punto 5.3 del DCO. Ancora una volta si segnala il rischio di rallentamenti nello svolgimento delle procedure di gara a causa di soluzioni nate per alleggerire le procedure di verifica degli scostamenti e che paradossalmente aumentano la complessità dell'intero processo.

S1. Osservazioni in relazione alle ipotesi relative alla modalità di certificazione del rispetto delle condizioni di cui all'articolo 1, comma 93 della legge 124/17.

Con riferimento a quanto espresso al paragrafo 6.4 del DCO in relazione ai contenuti della certificazione relativa al rispetto delle Linee Guida MiSE, non si condivide la precisazione secondo la quale le vite utili indicate negli atti e nelle convenzioni debbano essere coerenti con eventuali prescrizioni normative. Ciò in quanto le vite utili concordate tra concedente e concessionario costituiscono unicamente regole di calcolo del valore industriale del cespite e non svolgono funzioni ulteriori legate ad adempimenti normativi. Si ritiene infatti che la suddetta interpretazione travalichi la ratio dell'articolo 5

del Regolamento Criteri che prevede per il calcolo del rimborso l'utilizzo degli elementi metodologici, contenuti nelle convenzioni e nei contratti stipulati tra Ente concedente e distributore ex art. 15.5 del d.lgs 164/00, purché non siano generici ma contengano tutti i dettagli applicativi, tra i quali le durate utili per le diverse tipologie di cespiti. Si chiede pertanto di eliminare dai contenuti delle dichiarazioni di cui agli Allegati I a 2A del DCO il passaggio sul "rispetto di eventuali disposizioni di legge sulla durata delle vite utili dei cespiti".

S2. Osservazioni in merito ai criteri di carattere generale per l'individuazione dell'eventuale soggetto terzo certificatore.

Posto che ai sensi della Legge Concorrenza è facoltà dell'Ente locale avvalersi di un soggetto terzo certificatore, in relazione ai requisiti minimi richiesti per svolgere tale ruolo si evidenziano i seguenti aspetti:

- **Competenza/Professionalità:** si ritiene necessario focalizzare maggiormente l'attenzione su tale requisito rispetto ai successivi data l'importanza di comprovare caratteristiche di esperienza in tema di valutazione delle reti di distribuzione del gas. A tal proposito, a differenza di quanto indicato al paragrafo 7.5 del DCO, si evidenzia la mancanza di un apposito albo di professionisti per materie inerenti la valutazione delle reti. Ancora, si ritiene utile che vengano meglio definiti i criteri in base ai quali possa essere comprovata detta professionalità (ad esempio; curriculum vitae, specifica lista storica dei progetti svolti, anni di esperienza, ecc.). A livello di settore si evidenzia inoltre che, attualmente, esiste ancora un ridotto numero di figure professionali e di professionisti con le idonee caratteristiche. Pertanto al fine di non rallentare ulteriormente il processo di gara si ritiene che il requisito cui dare maggior rilievo dovrebbe essere quello dell'esperienza detenuta dal certificatore, evitando ove legalmente consentito l'introduzione di requisiti eccessivamente escludenti per quanto riguarda altri aspetti.
- **Onorabilità:** si ritiene che i requisiti proposti (quelli tipici dei sindaci delle società quotate di cui all'art. 148, comma 4, del D.lgs 58/98 Testo Unico della Finanza – TUF che a sua volta rimanda all'art. 2 del DM 162/00) poco si prestino a soggetti tecnici che dovranno fornire le proprie prestazioni di servizio a delle PP.AA. Al riguardo si propone di far riferimento ai requisiti di cui all'art. 80 del D.lgs 50/16 (c.d. "Codice degli Appalti") in quanto in grado di garantire al professionista, rispetto al TUF, la possibilità di stipulare accordi negoziali con la SA. Paradossalmente ove il soggetto terzo certificatore detenesse tutti requisiti di onorabilità di cui all'art. 148, comma 4 del TUF, ove si trovasse in assenza di un solo requisito di cui all'art. 80 del Codice degli Appalti (in quanto le disposizioni normative non sono coincidenti) sarebbe inibito dal porre in essere la consulenza con la SA. Infine si evidenzia che il Codice degli Appalti è un testo normativo il cui uso è consolidato da parte delle SA, mentre non è scontato che la disciplina del TUF sia altrettanto facilmente assimilabile dagli operatori delle PP.AA.

- **Indipendenza:** si ritiene necessario delimitare temporalmente il requisito, prevedendo che il certificatore non abbia avuto rapporti di collaborazione con le imprese distributrici da un periodo di tempo ritenuto congruo. Inoltre non è chiara la formulazione riguardante l'indipendenza del soggetto terzo rispetto alle imprese di distribuzione con riferimento alle attività funzionali all'espletamento dell'affidamento del servizio. Infine il requisito dell'indipendenza dovrebbe valere anche nei confronti dell'Ente locale o dell'eventuale società patrimoniale collegata, al fine di evitare il paradosso che il consulente tecnico del Comune si auto-certifichi la sua stessa valutazione.

Qualora il soggetto certificatore fosse una persona giuridica (es. società di ingegneria), i requisiti dovrebbero essere sempre ricondotti alle persone fisiche preposte a svolgere l'attività di valutazione prevista dall'incarico.

S3. Osservazioni rispetto all'ipotesi che il soggetto certificatore possa essere la stazione appaltante.

Dando per scontato che il consulente della SA sia soggetto perfettamente in grado – da un punto di vista di esperienza tecnica – di produrre la certificazione, si rileva un potenziale conflitto di interesse. Pertanto si chiede di esplicitare meglio le modalità di certificazione (beninteso ferma restando la potestà amministrativa della SA di ovviare al problema con proprio atto interno) per gestire tale processo da parte della SA.

S4. Osservazioni in merito alle ipotesi relative alle modalità di verifica da parte dell'Autorità.

Si ritiene necessario che l'Autorità ponga in essere le verifiche prospettate. Una possibilità al riguardo potrebbe essere rappresentata dall'introduzione di verifiche a campione che avvalorino quanto proposto. Si potrebbe infatti individuare una percentuale minima di casi nell'intervallo fra 5% e il 10% per i quali l'Autorità provvederà ad effettuare verifiche a campione sulle dichiarazioni pervenute.

Semplificazione dell'iter di valutazione dei bandi di gara

Nell'ambito delle proposte di semplificazione dell'iter di valutazione dei bandi di gara, l'Autorità si esprime nuovamente sul tema del riconoscimento tariffario degli investimenti effettuati in attuazione del piano di sviluppo definito in sede di affidamento del servizio, limitandosi tuttavia ad alcuni aspetti metodologici dell'analisi costi-benefici.

Come già espresso in precedenti occasioni, da ultimo nell'ambito della segnalazione interassociativa del 7 novembre u.s., l'attuale incertezza regolatoria sta ostacolando e rallentando il processo di avvio delle gare, generando ulteriori ritardi.

I prossimi affidamenti saranno basati su offerte il cui punteggio risulterà premiante per coloro i quali saranno stati in grado di presentare e giustificare le migliori scelte tecniche/organizzative in relazione alle esigenze manifestate dalle Stazioni appaltanti.

Allo stato attuale, gli operatori della distribuzione non sono nelle condizioni di elaborare una strategia di gara ragionevolmente fondata sulla certezza dei ricavi attesi nel periodo di gestione del servizio in quanto non è stata definita *ex ante* una metodologia uniforme unica a livello nazionale per la predisposizione delle analisi “Costi/Benefici” che guidi in maniera trasparente la decisione sulla formulazione delle offerte.

Dall'esperienza finora maturata, le condizioni minime di sviluppo contenute nei bandi di gara generalmente non danno specifiche indicazioni sugli interventi di potenziamento e sostituzione, mentre spesso fanno riferimento agli interventi di massima di estensione della rete, su cui l'Autorità ha quindi fornito alcuni elementi utili per comprendere l'eventuale sostenibilità finanziaria. Tuttavia, l'incertezza regolatoria in tema di riconoscimento tariffario rimane anche in questo caso, nel momento in cui, come accaduto, la documentazione di gara prima della sua pubblicazione non è stata preventivamente inviata all'Autorità ai fini delle necessarie verifiche, come invece previsto dal processo delineato dal Regolamento Criteri.

Pertanto, senza pregiudicare l'efficacia del ruolo assegnato alle Stazioni Appaltanti nella individuazione degli interventi da inserire nei bandi, si ritiene assolutamente necessario definire - nell'ambito di un tavolo tecnico costituito ad *hoc* (es. cabina di regia gare gas) - e rendere pubbliche linee guida operative per l'analisi costi-benefici che trovino applicazione nelle attività di Aeegsi, Stazioni Appaltanti e Imprese, nonché i limiti oggettivi (ad es. soglie parametriche in m/pdr €/pdr o in €/m) entro cui gli investimenti inseriti nei piani di sviluppo indicati dalle Stazioni Appaltanti possano essere considerati giustificabili senza ulteriori analisi e rientrare così nel perimetro del riconoscimento tariffario. Ciò permetterebbe agli operatori di predisporre i propri piani industriali e le relative offerte di gara in un quadro di certezza e trasparenza delle regole, con un processo di predisposizione e verifica della documentazione di gara più snello ed automatico.

Nelle more di questo intervento, si ritiene opportuno rendere pubblici i criteri utilizzati per valutare l'ammissibilità o meno del riconoscimento tariffario, affinché tale informazione sia accessibile agli operatori contestualmente alla pubblicazione del bando di gara in modo tale da poterne tener conto durante la predisposizione dell'offerta.

Con specifico riferimento alle considerazioni svolte ai paragrafi 9.6 – 9.10 del DCO, si rileva quanto segue.

Innanzitutto, la generica descrizione della metodologia per la predisposizione di analisi costi/benefici di cui ai par. 9.6, 9.8 del DCO, non risolve le incertezze segnalate. Peraltro si ritiene molto “sfidante” effettuare valutazioni rispetto ai benefici esterni – socioeconomici che peraltro il Regolamento criteri non prescrive (art. 9. 3).

Inoltre si ritiene necessario distinguere gli interventi relativi al piano di sviluppo degli impianti, di cui all'art. 15 del Regolamento Criteri dagli interventi oggetto di offerta economica di cui all'art 13 lettera c) del Regolamento Criteri (A3/A4). Solo quest'ultimi, ossia le estensioni successive non previste nel piano di sviluppo , eventualmente richieste durante l'affidamento dagli utenti (come previsto dal DM 226/11 in applicazione ai criteri A3 e A4 dell'offerta economica), saranno valutate a consuntivo, come indicato al par. 9.9, sulla base del numero di clienti che effettivamente si conatteranno alla rete, con un onere a carico i) delle imprese per la quota offerta dall'aggiudicataria, superiore al valore minimo di base dell'offerta, ii) dei clienti finali richiedenti la connessione per la parte di estensione che eccede sia il livello base sia il livello offerto dal distributore.

Diversamente, per gli interventi indicati nel piano di sviluppo offerto in sede di gara dal distributore, le condizioni minime di sviluppo e quindi il riconoscimento tariffario degli investimenti dovranno essere valutati a preventivo sulla base del numero di clienti che potenzialmente potrebbero connettersi alla rete anche in anni successivi a quello di realizzazione.

Infine, con riferimento alle soglie indicate per le condizioni minime di sviluppo nell'ultimo periodo del paragrafo 9 (10 metri per utente nelle aree non disagiate, mentre 20-25 metri per quelle disagiate), si chiede conferma che esse costituiscano condizione necessaria e sufficiente per il riconoscimento tariffario degli interventi di estensione previsti nelle offerte di gara, valida *erga omnes* e che pertanto, in relazione agli interventi che rientrano in tali soglie, non siano necessarie specifiche analisi costi benefici.

Con riferimento alle aree disagiate si chiede di chiarirne il perimetro e di introdurre una specifica e inequivoca definizione al riguardo (considerando ad esempio, anche in loro combinazione parametri quali: localizzazione geografica, densità di popolazione, densità di utenza già servita dalla rete eventualmente esistente, ecc.).

S5. Osservazioni in merito alle ipotesi di introduzione di un percorso preferenziale di valutazione dei bandi di gara.

Con riferimento alle procedure di valutazione semplificate previste dalla Legge Concorrenza, si condivide la proposta dell'Autorità di limitare l'invio (ex delibera 113/2013) da parte delle Stazioni Appaltanti dei documenti ritenuti essenziali per la verifica, tra i quali le linee guida programmatiche d'ambito contenenti le condizioni minime di sviluppo sulle cui valutazioni si rimanda a quanto espresso nel paragrafo precedente.

Valorizzazione delle c.d. "Rab depresse"

S6. Osservazioni in materia di disposizioni relative ai casi di valore delle immobilizzazioni nette disallineate rispetto alle medie di settore.

Anigas in relazione ai casi di valore delle immobilizzazioni nette disallineati rispetto alle

medie di settore (c.d. RAB depresse), intende richiamare integralmente in questa sede quanto già espresso sul tema nella lettera interassociativa del 19 ottobre scorso, inviata alla Direzione Infrastrutture Energia e Unbundling dell'AEEGSI, alla quale non è stato dato riscontro.

In ogni caso, a mero titolo esemplificativo, si evidenziano di seguito alcuni aspetti di particolare rilevanza.

In primo luogo, la necessità di conoscenza, certezza e stabilità del valore della RAB rivalutata che non dovrà essere oggetto di successive variazioni in ragione della procedura di gara. A tal fine si propone di assumere, come valore effettivo delle immobilizzazioni lorde di località per metro di rete, da considerare ai sensi dell'art. 22, comma 22.1, della RTDG 2014-2019, quello risultante al 31 dicembre dell'anno cui si riferiscono i dati utilizzati per le analisi econometriche impiegate per la definizione della formula di cui all'art. 23, comma 23.1, ovvero al 31 dicembre 2011 (come indicato nella Relazione AIR - punto 14.8 - relativa alla deliberazione 367/2014/R/gas). Allo stesso modo, il valore dei parametri LR e N.PDR da utilizzarsi nella valutazione dovrà essere riferito alla data del 31 dicembre 2011.

In questo modo, si agirebbe sulla scheda tariffaria ripartendola in una prima parte riferita agli investimenti effettuati fino al 2011 e una seconda parte relativa agli investimenti successivi a tale data, quindi dal 2012 e fino all'avvio della nuova gestione di ambito.

Di conseguenza, anche la RAB complessiva sarebbe il risultato delle somma tra la RAB con investimenti:

- al 2011, oggetto di rivalutazione in sede di nuova gestione e immediatamente determinabile e comunicabile alla Stazione appaltante;
- dal 2012, che si modificherebbe in autonomia, facendo riferimento alle attuali alle attuali modalità di rendicontazione e trattamento.

In secondo luogo, si segnala l'opportunità di uniformare il trattamento dei casi di determinazione della tariffa d'ufficio estendendo l'applicazione della rivalutazione di cui all'art. 22 della RTDG 2014- 19 a tutte le casistiche di determinazione tariffaria d'ufficio e, di conseguenza, rivedendo le disparità introdotte con i "Chiarimenti dell'Autorità relativi all'applicazione della RTDG" del 13 marzo 2015 (FAQ 12) che hanno escluso dalla possibilità di rivalutazione proprio le RAB "disallineate" di località con tariffa determinata d'ufficio.

Rispetto a quanto affermato nel DCO, si evidenzia inoltre che non tutti gli investimenti realizzati dalle imprese di distribuzione rientrano tra quelli effettuati al fine di mantenere in sicurezza le reti e gli impianti. Vi sono infatti anche rilevanti investimenti effettuati in ottemperanza di previsioni regolatorie (come ad esempio quelli relativi al piano di installazione e messa in servizio degli *smart meter gas*) o in ottemperanza di specifici obblighi concessori, oppure ancora per richieste di clienti finali e/o terzi. Pertanto non si ritiene condivisibile (punto 12.14) "*... la tesi secondo la quale la condizione di idoneità alla rivalutazione della RAB ai sensi dell'articolo 22 della RTDG possa introdurre forme di disincentivo alla realizzazione degli investimenti funzionali ad un esercizio efficiente e*

in sicurezza delle reti di distribuzione". Se è vero infatti che "è interesse e responsabilità delle imprese distributrici mantenere adeguati standard di qualità e sicurezza nel servizio di distribuzione anche negli anni precedenti le gare d'ambito", è altrettanto vero che non tutti gli investimenti che l'impresa distributrice pone in essere nelle località con RAB depressa, siano riconducibili esclusivamente ad interventi funzionali alla sicurezza delle reti e degli impianti e al mantenimento degli standard di qualità.

Infine, l'Autorità comunica nel DCO che, ai fini del confronto VIR-RAB, intende pubblicare la stratificazione standard da applicare ai valori lordi delle immobilizzazioni, definita a partire da quella dei valori netti (di cui alla determinazione DIUC n. 4/2016) sulla base delle vite utili regolatorie. Ciò in ottica di semplificazione, per le stazioni appaltanti, del calcolo dei valori rivalutati secondo i criteri parametrici definiti dalla stessa Autorità nella RTDG. A tal proposito, il Regolatore ipotizza altresì la possibilità di rendere disponibile uno specifico *tool* sul sito internet che funga da guida per le stazioni appaltanti nel calcolo del valore parametrico dei cespiti.

Si ritiene che l'accesso a tale strumento di calcolo debba essere reso disponibile anche agli operatori, poiché in mancanza gli stessi si ritroverebbero obbligati a continuare ad utilizzare, ai fini della compilazione della tabella 18, il valore di RAB depressa e non quello di RAB parametrica creando inefficienze per il sistema.