

DCO 257/2012/R/gas
CRITERI PER LA DEFINIZIONE DEL
CORRISPETTIVO *UNA TANTUM* PER LA
COPERTURA DEGLI ONERI DI GARA PER
L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI
DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE

Osservazioni e proposte ANIGAS

Milano, 2 agosto 2012

Premessa

La quantificazione degli oneri di gara rappresenta un elemento importante che ha impatti sotto diversi profili sullo svolgimento delle prossime gare d'ambito e che incide sull'efficienza complessiva del sistema.

Per le gare tenutesi prima di quelle d'ambito, con affidamenti del servizio per singolo Comune e in assenza di bando e disciplinare tipo quale riferimenti per lo svolgimento della procedura di gara, il corrispettivo a copertura dei relativi oneri è stato fissato a completa discrezione dell'Ente locale, assumendo in alcuni casi valori ingiustificati che di fatto hanno condizionato i margini di investimento delle imprese, con ricadute negative anche per i clienti finali.

Ora che con il D.M. 226/11 la previsione del corrispettivo a copertura di tali oneri è divenuta obbligatoria in tutte le gare, ne dovrebbe essere previsto, in coerenza con i principi stabiliti dalla legge 481/95, il riconoscimento tariffario per consentire il recupero del corrispondente costo derivante, di fatto, dai mutamenti del quadro normativo. Si tratta infatti di un costo sostenuto nell'interesse generale e per effetto di obblighi normativi.

In ogni caso, sia che rimangano a carico dell'aggiudicatario, senza possibilità di recupero – ma anche nell'ipotesi in cui trovino un riconoscimento a livello tariffario - l'esigenza primaria che emerge, anche dalla stessa consultazione in esame, è quella di definire in modo efficiente i costi di gara in modo da contenere il relativo corrispettivo e quindi gli oneri di transazione.

Nel primo caso, la previsione di oneri di gara elevati rischia di rappresentare una barriera all'ingresso, di compromettere l'obiettivo di un'ampia partecipazione dei soggetti interessati e di rappresentare un costo che va a gravare, ancorché indirettamente, sul sistema e quindi sull'impiego efficiente delle risorse destinate al servizio, e che comprime i margini di investimento delle imprese, con ricadute negative anche per i clienti finali. Nel secondo caso, il riconoscimento in tariffa richiede comunque che i costi che vengono remunerati dal sistema siano sempre costi efficienti, per contenere l'impatto a carico del cliente finale.

Per questi motivi, si ritiene indispensabile valorizzare il più possibile l'efficientamento che deriverà dallo svolgimento di gare non più a livello comunale, ma per ambiti territoriali più ampi, e conseguentemente, nell'ambito della definizione dei criteri per quantificare gli oneri di gara, dare adeguato rilievo alle economie che si genereranno.

Come illustrato dall'Autorità nella propria consultazione, Anigas ha partecipato alla precedente fase ricognitiva, fornendo i dati relativi alle gare che si sono svolte negli anni passati, prima della riforma, su base comunale. Gli elementi raccolti si connotano per una forte eterogeneità, per la difficoltà di ricondurre la quantificazione degli oneri a criteri uniformi per tutti i Comuni e per l'assenza di una

specifica correlazione tra ammontare degli oneri e parametri locali, quali numero di PdR etc. I valori riscontrati rappresentano un riferimento significativo a partire dal quale operare una consistente riduzione degli oneri, giustificata non solo dalle maggiori economie ma anche dalla previsione di regole che disciplinino il fenomeno, a differenza del passato dove la totale assenza di riferimenti normativi ha portato a comportamenti discrezionali, non sempre efficienti.

Parte III - Principi generali per la fissazione dei corrispettivi (S1.)

Si condividono i principi generali illustrati nel documento di consultazione per la fissazione dei criteri per la definizione del corrispettivo una tantum a copertura degli oneri di gara (inerenza, aderenza ai costi, efficienza, semplicità e trasparenza).

Due aspetti meritano tuttavia alcune considerazioni specifiche.

Il primo riguarda la “*Gestione dell’eventuale contenzioso sulla determinazione del valore di rimborso al gestore uscente*” (7.9). Si ritiene che tale valore non debba trovare riconoscimento nell’ambito degli oneri di gara. Si tratta prima di tutto di un profilo *eventuale* e *patologico* della procedura, che non attiene al fisiologico svolgimento della gara. In prospettiva, anzi, come riconosciuto nello stesso documento, è un aspetto che andrà fortemente ridimensionandosi con le prossime gare. Questo grazie ai nuovi riferimenti normativi e regolatori che, fornendo indicazioni chiare e univoche, lasceranno poco spazio alla conflittualità. Una quantificazione degli oneri che tenga conto di tale aspetto rischia quindi di tradursi in un mero profitto per l’Ente locale. Si segnala infine che il contenzioso che dovesse eventualmente instaurarsi sulla determinazione del VIR vedrà impegnati direttamente i singoli Comuni, e non la Stazione Appaltante, senza conseguenze sugli oneri relativi alla procedura di gara.

Il secondo aspetto che richiede ulteriori riflessioni è il punto 9.1. Tale voce prevede che il corrispettivo *una tantum* per gli oneri di gara sia a carico delle imprese distributrici, dal momento che nei rendiconti separati previsti dalla delibera n. 11/07 il relativo costo viene allocato al comparto “*conduzione delle gare e gestione dei rapporti concessori*” e conseguentemente è escluso dal riconoscimento tariffario.

In realtà, i costi riepilogati in tale comparto sono gli oneri sostenuti dall’impresa di distribuzione per partecipare alla gara e gestire il rapporto con l’Ente locale. Si tratta dei costi che l’impresa sostiene nel momento in cui decide di partecipare ed è quindi chiamata ad analizzare la disciplina di gara, a prendere conoscenza dello stato dell’impianto e a predisporre la propria offerta.

Altra natura hanno i costi che l’aggiudicatario sosterrà per effetto del corrispettivo *una tantum* introdotto con il decreto ministeriale 226/2011. Prima di tale decreto, il fatto che gli oneri di gara venissero posti a carico dell’aggiudicatario dipendeva in ogni caso da una scelta discrezionale dell’Ente concedente e quando previsti ciò

discendeva solo da una prassi, peraltro non condivisa da tutti gli Enti locali e da alcuni Comuni anche esclusa per ragioni di legittimità.

Il decreto ministeriale introduce un'espressa disposizione sull'argomento, prevedendo che *“Il gestore aggiudicatario della gara corrisponde alla stazione appaltante un corrispettivo una tantum per la copertura degli oneri della gara...”*. La disposizione non esclude tuttavia il successivo recupero in tariffa del corrispondente ammontare. Per questo motivo, si chiede all'Autorità di valutare se effettivamente non ci siano le condizioni per un riconoscimento tariffario degli oneri, anche in coerenza con il principio per cui i costi posti a carico dell'operatore da una disposizione normativa devono trovare adeguata copertura tariffaria.

Anche le modalità di allocazione nei rendiconti separati del costo per il pagamento dell'*una tantum* a copertura degli oneri di gara sin qui delineate (forse anche per effetto della passata discrezionalità nell'imposizione di tali oneri da parte dell'Ente concedente), dovrebbero essere così conseguentemente riviste.

Parte IV - Criteri per la fissazione dei corrispettivi

Funzione di costo relativa alle gare (S2-S3-S4)

Si condivide l'approccio dell'Autorità, volto a individuare soluzioni di semplice attuazione e in relazione a ciò l'individuazione del solo numero di pdr dell'ambito come fattore moltiplicatore del costo unitario costituisce indubbiamente una scelta molto semplice e ragionevole.

Al tempo stesso tuttavia, l'utilizzo – come unico *driver* – del numero di punti di riconsegna dell'ambito rischia di essere fuorviante e di non recepire adeguatamente tutti gli elementi che incidono sulla quantificazione degli oneri di gara. L'individuazione del solo numero di pdr dell'ambito come unico elemento caratteristico o variabile della funzione di costo consente di tener conto solamente del fattore “dimensione” e non anche del fattore “complessità” dell'ambito.

Non si ritiene opportuno prevedere formule complicate che tengano conto di tutti i *driver* rilevati (come ad es. quelli evidenziati con l'analisi di Unica Reti Spa). Si propone invece di prendere in considerazione, oltre ai punti di riconsegna, anche il numero di Comuni presenti nell'ambito territoriale.

Il numero degli Enti locali rappresenta un fattore rilevante ai fini della determinazione dei costi. È indice di una maggiore complessità della gara, in termini di calcolo del VIR, necessità di relazionarsi con una pluralità di Comuni e, conseguentemente, con una pluralità di gestori presenti sul territorio dell'ambito, esigenza di coordinare e uniformare lo sviluppo di una rete frammentata tra più Enti locali.

Si propone quindi di prevedere un criterio di quantificazione che tenga conto di entrambi i *driver*, punti di riconsegna e numero di Comuni dell'ambito.

Non considerare in alcun modo quest'ultimo aspetto (numero di Comuni dell'ambito) potrebbe portare a sensibili incongruenze per ambiti aventi più o meno lo stesso numero di pdr ma con un numero di Comuni molto diverso. E' evidente infatti che a parità di numero di pdr le attività preparatorie per la gara risultano decisamente più complesse nel caso di un elevato numero di Comuni appartenenti all'ambito, rispetto ad ambiti con pochi Comuni.

Fissazione del corrispettivo unitario (S5 –S6.)

Non si condivide la quantificazione del corrispettivo unitario, fissato nel documento a un valore compreso tra un minimo di 3,5 euro/PdR e 5 euro/PdR. Si ritiene che le economie derivanti dalle future gare d'ambito possano e debbano portare a risparmi ben più consistenti.

I dati fattuali rilevati da Anigas in passato – e quindi in un contesto di gare comunali, senza regole e non necessariamente orientate all'efficienza – ha portato a una media pari a 6,36 euro/PdR (senza peraltro considerare i Comuni che non hanno ritenuto di porre a carico dell'aggiudicatario gli oneri di gara).

Si ipotizza che il range entro cui fissare il corrispettivo a copertura degli oneri di gara non debba superare il 50% del costo medio rilevato per le gare tenutesi in passato per singolo Comune e possa quindi essere indicativamente compreso tra 2 e 3 euro/PdR, considerando applicabili agli ambiti di maggiori dimensioni i valori minimi e a quelli di dimensioni più contenute i valori più elevati.

Gli elementi che portano a un tale ridimensionamento del valore sono stati illustrati nel documento inviato nella fase ricognitiva e possono essere sintetizzati nei seguenti fattori:

- condivisione di una serie di attività prima svolte a livello comunale, con conseguente centralizzazione del relativo costo (ad es. Commissione giudicatrice unica a livello di ambito);
- notevole riduzione della necessità di ricorrere a consulenze esterne, grazie alla completezza degli schemi della *lex specialis* di gara e, rispetto al calcolo del VIR, grazie al programma in corso di definizione dal Ministero dello Sviluppo Economico (circostanze queste evidenziate nel DCO, ma che hanno un impatto rilevante sulla quantificazione dei costi);
- riduzione degli oneri a carico della Stazione Appaltante in termini di ricostruzione dello stato dell'impianto, elaborazione dei documenti e definizione di un progetto di sviluppo della rete. Quest'ultimo, in particolare, consiste in linee guida programmatiche, sulla base delle quali sarà il gestore a sviluppare una proposta oggetto di valutazione in sede di gara.

Nella logica delle osservazioni formulate sul paragrafo relativo alla funzione di costo relativa alle gare, ovvero di suddividere l'onere complessivo in una componente legata al numero di pdr e un'altra legata al numero dei Comuni, si ritiene che tali componenti potrebbero avere rispettivamente un peso:

- la prima indicativamente intorno al 40% sul range di 2-3 euro/pdr sopra proposto, cioè da 0,8 euro/pdr per gli ambiti con un maggior numero di pdr a 1,2 euro/pdr per quelli di più ridotte dimensioni;
- la seconda un peso del 60%, ovvero da 1,2 euro/pdr per gli ambiti con il maggior numero di Comuni a 1,8 euro/pdr per quelli con pochi Comuni; valori questi ultimi che andrebbero assunti a riferimento per determinare, sulla base del numero medio di pdr per i Comuni dell'ambito e di un'opportuna funzione correlata, il corrispettivo legato al numero dei Comuni, tenendo conto anche del massimo numero di Comuni.

Si condivide l'opportunità di fissare un limite massimo, in considerazione del fatto che l'incremento del numero di PdR (e dei Comuni), superata una determinata soglia, non genera più significativi incrementi dei costi in termini di oneri di gara. Si propone quindi di fissare il tetto massimo di euro 500.000 quale ammontare degli oneri di gara riconoscibili alla stazione appaltante (e per il tramite di questa una parte pro quota ai Comuni).

Non si esprimono invece osservazioni circa la fissazione di un limite minimo del corrispettivo (S4.)

In relazione a quanto sopra, solo a titolo esemplificativo, si propone come possibile funzione per l'individuazione dell'*una-tantum*, una funzione del tipo:

$$U.T. = \min\{[(cu_{pdr})_n + (cu_{loc})_n] * (n^\circ pdr)_n; 500.000 \text{ €}\}$$

dove:

$$(cu_{pdr})_n = 0,8 + [(n^\circ pdr)_{max} - (n^\circ pdr)_n] / (n^\circ pdr)_{max} * (1,2 - 0,8) * (n^\circ pdr)_{max} / [(n^\circ pdr)_{max} - (n^\circ pdr)_{min}]$$

è il corrispettivo unitario per pdr variabile tra 0,8 e 1,2 €/pdr, e:

$(n^\circ pdr)_{max}$ è il n° di pdr dell'ambito più grande (1.311.604);

$(n^\circ pdr)_{min}$ è il n° di pdr dell'ambito più piccolo (17.802);

$(n^\circ pdr)_n$ è il n° di pdr dell'ambito n-esimo;

e dove:

$$(cu_{loc})_n = 1,8 - [(n^\circ loc)_{max} - (n^\circ loc)_n] / (n^\circ loc)_{medio} * (1,8 - 1,2) * (n^\circ loc)_{max} / [(n^\circ loc)_{max} - (n^\circ loc)_{min}]$$

è il corrispettivo unitario per pdr in funzione del numero di Comuni dell'ambito, variabile tra 1,2 e 1,8 €/pdr, e:

$(n^{\circ} \text{loc})_{\text{max}}$ è il n° di località dell'ambito con il maggior numero di Comuni (147);

$(n^{\circ} \text{loc})_{\text{min}}$ è il n° di località dell'ambito con il minor numero di Comuni (1);

$(n^{\circ} \text{loc})_{\text{medio}}$ è il n° medio di località negli ambiti (43,60);

$(n^{\circ} \text{pdr})_n$ è il n° di pdr dell'ambito n-esimo.

Disaggregazione del corrispettivo (S7)

Non si esprimono particolari osservazioni sull'argomento, ribadendo solo, al di là di una ripartizione simmetrica o meno del corrispettivo tra stazione appaltante ed enti locali, la condivisione dell'approccio dell'Autorità che, nel fissare il corrispettivo per gara, prevede si individuino anche i criteri per una suddivisione di questo tra la Stazione Appaltante e i singoli Enti Locali.

Corrispettivi per i futuri affidamenti (S8)

Si condivide la considerazione per cui gli affidamenti successivi al primo possano portare a oneri di gara sensibilmente ridotti rispetto ai primi affidamenti.

Si ritiene tuttavia che tale riduzione possa essere anche maggiore rispetto ai valori indicati nel DCO (25-30%) per arrivare anche al 50%.

La riduzione non riguarderà infatti soltanto le attività svolte dai singoli Comuni, ma anche le funzioni della Stazione Appaltante. Si consideri infatti che quest'ultima, a partire dalla seconda tornata di gare, non dovrà più interfacciarsi con diversi gestori presenti a livello comunale, ma avrà un unico gestore d'ambito con cui relazionarsi per l'avvio della successiva procedura. Anche la gestione della rete – ora frammentata su diversi Comuni – sarà stata uniformata a livello di ambito, con minore necessità di coordinare e gestire disomogeneità a livello comunale, un tempo derivanti da differenti scelte gestionali locali, con una minore difficoltà nella predisposizione delle linee guida per gli interventi di estensione, manutenzione e sviluppo delle reti. Rispetto alla determinazione del VIR – che rappresenta una voce di costo rilevante – la procedura di calcolo “a regime” sarà sicuramente più agevole e non occorrerà più fare riferimento – come oggi – alle singole concessioni in essere con ciascun Ente Locale, dal momento che troverà applicazione quanto stabilito dalla legge (valore di rimborso corrispondente al valore delle immobilizzazioni nette di località secondo la regolazione tariffaria).

Aggiornamento annuale dei corrispettivi di gara (S9)

Si ritiene ragionevole, infine, l'ipotesi di aggiornamento annuo dei corrispettivi di gara indicizzati all'inflazione.