

Valutazione delle direttive su appalti pubblici e concessioni

Osservazioni dal Gruppo A2A

10 febbraio 2025

Il Gruppo A2A accoglie con favore l'opportunità di poter condividere alcune osservazioni relative all'implementazione delle tre direttive su appalti e concessioni, forte della propria lunga esperienza di impresa pubblica e del proprio doppio ruolo di ente aggiudicatore e fornitore di beni e servizi in svariati settori.

La consultazione pubblica sul pacchetto appalti e concessioni fa seguito a un'importante relazione speciale della Corte dei Conti europea (28/2023)¹ sugli appalti pubblici nel mercato unico europeo, in cui la Corte ha evidenziato come, tra il 2011 e il 2021, il livello di concorrenza negli appalti pubblici nell'Unione Europea è complessivamente diminuito, con un significativo aumento di gare a offerta unica, aggiudicazioni dirette e una scarsa considerazione di aspetti ambientali, sociali e di governance (ESG) nell'aggiudicazione degli appalti pubblici. Inoltre, la relazione evidenzia che le nuove direttive sugli appalti non hanno purtroppo contribuito a snellire e velocizzare le procedure di appalto, la cui durata è anzi aumentata del 50% tra il 2011 e il 2021, passando in media da 62,5 a 96,4 giorni.

La relazione della Corte evidenzia molti dei limiti nell'applicazione e implementazione delle direttive su concessioni e appalti pubblici a livello degli Stati membri riscontrati anche dal Gruppo A2A. Di seguito nel documento sono evidenziati alcuni dei principali aspetti su cui la Commissione europea dovrebbe intervenire in un futuro riesame del pacchetto di direttive per migliorarne l'applicazione nell'UE, garantire un opportuno livello di concorrenza nel mercato unico e, al contempo, facilitare il raggiungimento degli obiettivi energetici, climatici e ambientali dell'UE.

<i>Il ruolo delle imprese pubbliche</i>	<i>2</i>
<i>Affidamenti in-house nel settore pubblico</i>	<i>2</i>
<i>Elementi ESG nelle procedure di appalto pubblico</i>	<i>3</i>
<i>Il regime su appalti e concessioni e la transizione energetica.....</i>	<i>4</i>

¹ <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=sr-2023-28>

A2A S.p.A.

Sede legale:
Via Lamarmora, 230
25124 Brescia
Tel. +39 030 3553.1
Fax +39 030 3553.204

Sede direzionale e amministrativa:
Corso di Porta Vittoria, 4 • 20122 Milano
Tel. +39 02 7720.1 • **Fax** +39 02 7720.3920
PEC a2a@pec.a2a.eu
Web www.gruppoa2a.it

Capitale Sociale euro 1.629.110.744,04 i.v.
codice fiscale, partita IVA e n. iscrizione
Registro Imprese Brescia 11957540153
REA Brescia n. 493995

Il ruolo delle imprese pubbliche

Come osservato dalla relazione della Corte dei Conti, la riforma delle direttive del 2014 mirava a rendere più semplici e flessibili gli appalti pubblici. Ciò nonostante, la riforma non ha ancora condotto a miglioramenti significativi; al contrario, la durata delle procedure è aumentata, con oneri significativi tanto per gli offerenti quanto per le stazioni appaltanti. Oltre alla durata, le procedure sono poi eccessivamente complicate e poco flessibili rispetto a quelle del settore privato. Ciò costituisce un forte deterrente alla partecipazione agli appalti pubblici.

In questo contesto, società come quelle del Gruppo A2A, che pur avendo partecipazioni di capitali privati sono considerate imprese pubbliche ai sensi delle direttive, si trovano in una situazione particolarmente complessa. Esse infatti operano spesso in maniera simultanea come offerenti di beni e servizi e come enti aggiudicatori. In altre parole, la società può vedersi aggiudicato un appalto/concessione al termine di una procedura competitiva e dover poi, in quanto impresa pubblica, a sua volta avviare una nuova procedura di appalto per l'acquisizione di beni e servizi necessari all'adempimento dell'appalto/concessione iniziale. Ciò produce un inevitabile aumento dei tempi e dei costi necessari per l'esecuzione di un appalto/concessione.

Sarebbe quindi auspicabile che la Commissione valutasse, **per le imprese pubbliche che si aggiudicano un appalto/concessione partecipando in qualità di concorrenti a procedure a evidenza pubblica** previste dalle direttive, la **possibilità di svincolarle dall'obbligo di applicare le direttive sui contratti pubblici per gli approvvigionamenti a valle**. L'aggiudicazione dell'appalto/concessione iniziale è infatti già di per sé garanzia sufficiente di un dimostrato vantaggio in termini di qualità/prezzo per l'acquirente pubblico e dell'avvenuto esplicarsi della concorrenza. In tali casi non si rinvergono, pertanto, le esigenze di tutela della concorrenza che hanno condotto a imporre anche alle imprese pubbliche l'applicazione delle direttive per i loro acquisti.

Affidamenti *in-house* nel settore pubblico

La relazione della Corte dei Conti evidenzia che l'azione dell'UE e degli Stati membri non è stata sufficiente per rimuovere gli ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici a livello nazionale nell'UE. Tra gli elementi che riducono la concorrenza in materia di appalti pubblici e concessioni rientra la possibilità prevista dalle direttive che un appalto o concessione possa essere aggiudicato al di fuori del campo di applicazione delle direttive se l'amministrazione aggiudicatrice esercita su una persona giuridica un controllo "analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi". Gli articoli chiariscono che tale controllo analogo su una società "in-house" è da intendersi come "un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata". Gli articoli chiariscono che il controllo analogo può essere anche esercitato congiuntamente da più amministrazioni pubbliche.

Nella pratica, tuttavia, tale controllo analogo congiunto viene spesso esercitato su una stessa società da amministrazioni pubbliche che detengono quote di partecipazione del tutto marginali

(c.d. partecipazioni pulviscolari), in una situazione tale per cui nessuna di esse ha effettivamente la possibilità di determinare obiettivi e decisioni della società controllata.

A oggi, nelle direttive non è richiesto che l'affidamento a una società *in-house* sia giustificato dimostrando un vantaggio in termini di qualità/prezzo nella fornitura di beni e servizi né che sia preceduto da una verifica delle condizioni di mercato. In tal modo, società a partecipazione privata che potrebbero proporsi come fornitori vengono ingiustificatamente escluse dalla possibilità di concorrere a procedure di gara. Inoltre, gli obiettivi di transizione energetica ed economia circolare adottati dall'UE e dagli Stati membri richiedono ingenti investimenti in molti degli ambiti coperti dalle direttive direttamente (gas ed energia termica, elettricità, trasporti, ambiente) o indirettamente (acqua, per quanto riguarda gli appalti aggiudicati dai gestori del servizio idrico a fornitori terzi). Tali investimenti vanno realizzati al più presto e conclusi nei prossimi anni, considerate le scadenze previste tra il 2030 e il 2050. In questo contesto, solide imprese private spesso hanno maggiore capacità di investimento e più facile accesso ai capitali necessari rispetto a società "in-house" o altre strutture di proprietà pubblica che, per altro, sono vincolate dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

Per queste ragioni, nella sua valutazione dell'efficacia delle direttive sugli appalti pubblici e le concessioni, la Commissione dovrebbe considerare di **introdurre un obbligo di dimostrare l'effettiva concorrenzialità di un affidamento in-house** in termini di qualità/prezzo dei beni e servizi forniti e della **capacità di realizzare gli investimenti necessari al raggiungimento degli obiettivi climatici ed energetici dell'UE**. Per limitare l'eccessivo ricorso a affidamenti diretti al di fuori delle direttive e mantenere un sufficiente livello di concorrenza nel mercato degli appalti pubblici e delle concessioni, sarebbe inoltre auspicabile **riconsiderare il perimetro di applicazione del controllo analogo congiunto**, considerando ad esempio l'introduzione di soglie minime di partecipazione da parte di ciascuna amministrazione partecipante, e intervenire prevedendo che il **100% delle attività** sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti, e ciò allo scopo di evitare forme di concorrenza sleale. Sarebbe infine opportuna una riflessione anche sul **c.d. in-house a cascata**, laddove il controllo analogo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice. Tale fenomeno allunga e diluisce la catena di controllo, rendendo di fatto puramente formale – ma in realtà assente – la capacità per l'ente pubblico di incidere significativamente sulla società a valle titolare di affidamenti diretti.

Elementi ESG nelle procedure di appalto pubblico

Il rapporto della Corte dei Conti osserva che i contratti di appalto aggiudicati sulla base del solo criterio dell'offerta più bassa rappresentano ancora la grande maggioranza degli appalti aggiudicati nell'UE. Criteri ambientali, sociali e innovativi sono ancora tenuti in scarsa considerazione nelle decisioni di aggiudicazione.

A2A condivide l'attenzione posta dall'UE sulla necessità di integrare meglio criteri "non di

prezzo” nelle decisioni di appalto pubblico, come evidenziato dal Rapporto Draghi e previsto ad esempio dal regolamento Net Zero Industry Act. Una maggior considerazione di criteri ambientali, sociali e di governance nelle decisioni di aggiudicazione degli appalti pubblici è necessaria per garantire una vera sostenibilità dei beni e servizi acquistati.

La scarsa considerazione di aspetti ESG nelle decisioni di aggiudicazione degli appalti pubblici rischia inoltre di avere effetti negativi sugli aspetti lavorativi e socioeconomici degli appalti. L’aggiudicazione di un appalto sulla base dell’offerta più bassa può infatti risultare in forme di *dumping* contrattuale, sociale e/o ambientale e in un disincentivo alla partecipazione di imprese e lavoratori coperti da accordi di contrattazione collettiva.

Al contempo, come ente aggiudicatore e acquirente di beni e servizi necessari agli obiettivi di decarbonizzazione, circolarità e transizione energetica, A2A pone attenzione anche alla necessità di evitare che un peso eccessivo assegnato a criteri “non di prezzo” nell’aggiudicazione dei contratti pubblici risulti in aumenti dei costi finali tali da rallentare i molti progetti che è necessario portare a termine nei prossimi anni. È opportuno quindi che, nel valutare come rafforzare l’integrazione di criteri “non di prezzo” ed elementi ESG nelle decisioni di appalto pubblico, **la Commissione trovi il giusto bilanciamento tra garantire la sostenibilità dei beni e servizi acquistati, rafforzare la manifattura europea, e assicurare che il costo degli appalti resti entro livelli accettabili.**

Il regime su appalti e concessioni e la transizione energetica

Le direttive su appalti e concessioni coprono, direttamente o indirettamente, molti dei settori centrali agli obiettivi di decarbonizzazione, transizione energetica ed economia circolare dell’UE. I settori dell’elettricità, del gas e del calore, dell’acqua e dei trasporti sono in una fase di profonda trasformazione, in cui infrastrutture, servizi e dinamiche di mercato consolidate nel corso di oltre un secolo stanno venendo rapidamente ridefinite per raggiungere i nostri obiettivi al 2030, 2040 e 2050 e garantire la sostenibilità di lungo periodo della nostra economia e delle nostre società.

Questa transizione richiede anche investimenti massicci, che andranno realizzati nel più breve tempo possibile ma i cui effetti si disveleranno su un orizzonte temporale più ampio. Per le sole reti di trasmissione e distribuzione dell’elettricità, la Commissione prevede un fabbisogno di investimenti di 584 miliardi di euro entro il 2030. Di questi, circa 400 miliardi di euro andranno dedicati alle sole reti di distribuzione. Alla luce di tale contesto, è imperativo che il quadro normativo in materia di concessioni e appalti sia quanto più favorevole possibile a che gli operatori possano realizzare velocemente investimenti sostenibili nel lungo periodo e al minor costo possibile.

Il quadro entro cui tali investimenti si collocano è delimitato dalla durata delle concessioni, i cui termini – come specificato dall’articolo 18 della direttiva 2014/23/UE – sono per le concessioni ultra quinquennali definiti dal periodo di tempo necessario al concessionario per recuperare gli

investimenti. Molti degli investimenti necessari alla transizione energetica interessano infrastrutture coperte da concessioni in essere. Tali investimenti modificano necessariamente gli assunti di partenza in base ai quali era stato calcolato il tempo necessario al recupero degli investimenti e quindi la durata della concessione stessa.

È quindi auspicabile che la Commissione, nella valutazione della direttiva sulle concessioni, esamini la **possibilità di prevedere la modifica della durata di una concessione sulla base degli investimenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi climatici, energetici e ambientali** a livello europeo e nazionale. La proroga della durata di una concessione, a fronte di un impegno da parte del concessionario alla realizzazione degli investimenti necessari, può essere preferibile per un'amministrazione aggiudicatrice rispetto a una soluzione alternativa come la rimessa a gara della concessione. In questo caso, infatti, l'apertura di una nuova gara, con le relative tempistiche procedurali ed eventuali ricorsi legali, potrebbe comportare ritardi significativi nella realizzazione di investimenti che non possono essere rimandati se l'UE e gli Stati membri intendono rispettare le scadenze previste per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione e transizione ecologica.

*A2A Life Company è una multiutility attiva nella produzione, distribuzione e vendita di energia, nei servizi ambientali, nella mobilità elettrica e nelle infrastrutture intelligenti. Primo operatore in Italia nella raccolta e trattamento dei rifiuti, A2A è il secondo produttore di energia elettrica del Paese per capacità installata e il secondo operatore per energia elettrica distribuita ed energia elettrica venduta ai clienti finali. Con un Piano Strategico di 12 anni per la transizione verde, A2A investirà 22 miliardi di euro in progetti di energia pulita ed economia circolare tra il 2024 e il 2035, con l'obiettivo di diventare una azienda a zero emissioni nette entro il 2040. A2A è una *Life Company* perché sostiene le famiglie e le imprese nella crescita sostenibile, prendendosi cura della nostra energia, dell'acqua e dell'ambiente per un futuro migliore e più azzurro per tutti.*