

Concorrenza vs Efficacia: le nuove procedure di PPP tra aspirazioni normative e realtà operativa

David Vicario

*Consulente esperto di PPP,
Struttura commissariale
Sisma 2016*

Roma, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma | 3 Luglio 2025

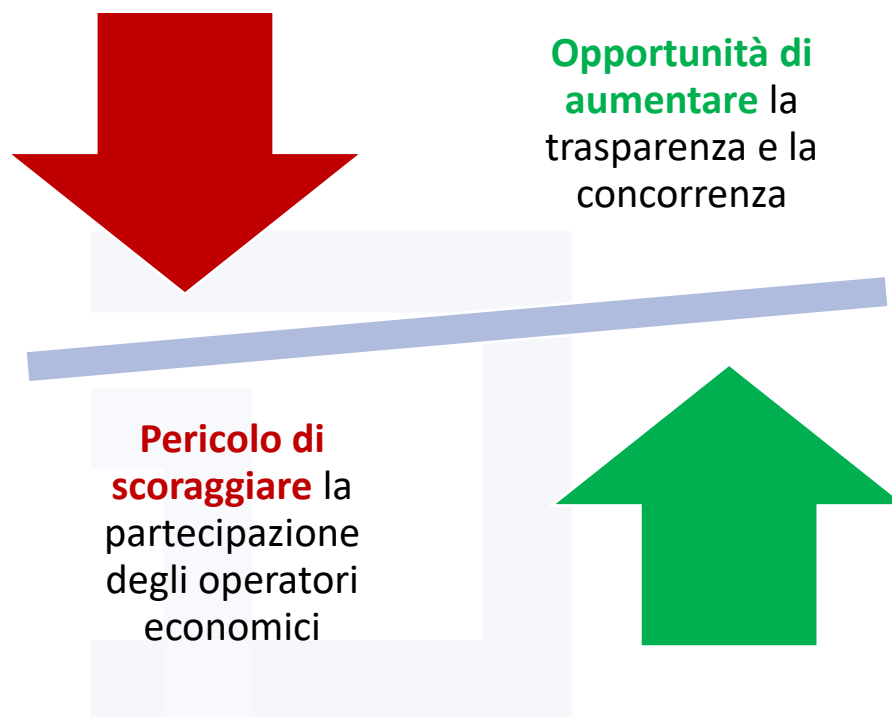
Il Partenariato Pubblico Privato alla luce del decreto correttivo del Codice dei Contratti Pubblici.



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri



Esamineremo le **sfide e le opportunità** legate all'equilibrio tra **l'obiettivo** di aumentare la trasparenza e la concorrenza e il **rischio** di scoraggiare la partecipazione degli operatori economici.





Motivazioni della modifica del 193

La **Commissione Europea** ha sollevato due principali criticità alla precedente formulazione dell'Art. 193:

- **Il diritto di prelazione** previsto dalla normativa italiana nella finanza di progetto, che consente al proponente privato di esercitare un diritto di prelazione sull'affidamento dell'opera.
- **La mancanza di una chiara e diretta iniziativa pubblica**, in quanto la normativa consentiva che opere non inserite nella programmazione pubblica potessero essere avviate solo su iniziativa privata, con il rischio che l'interesse pubblico venga piegato verso quello privato.

Il **Consiglio di Stato** ha sollevato questioni pregiudiziali alla **Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE)** per chiarire se la disciplina italiana della prelazione sia compatibile con i principi di libertà di stabilimento, libera prestazione di servizi e con le direttive europee in materia di appalti pubblici.



Le aspirazioni normative

Siamo in un contesto di crescente attenzione per il PPP come strumento per la **realizzazione** e **gestione** di infrastrutture e servizi pubblici.

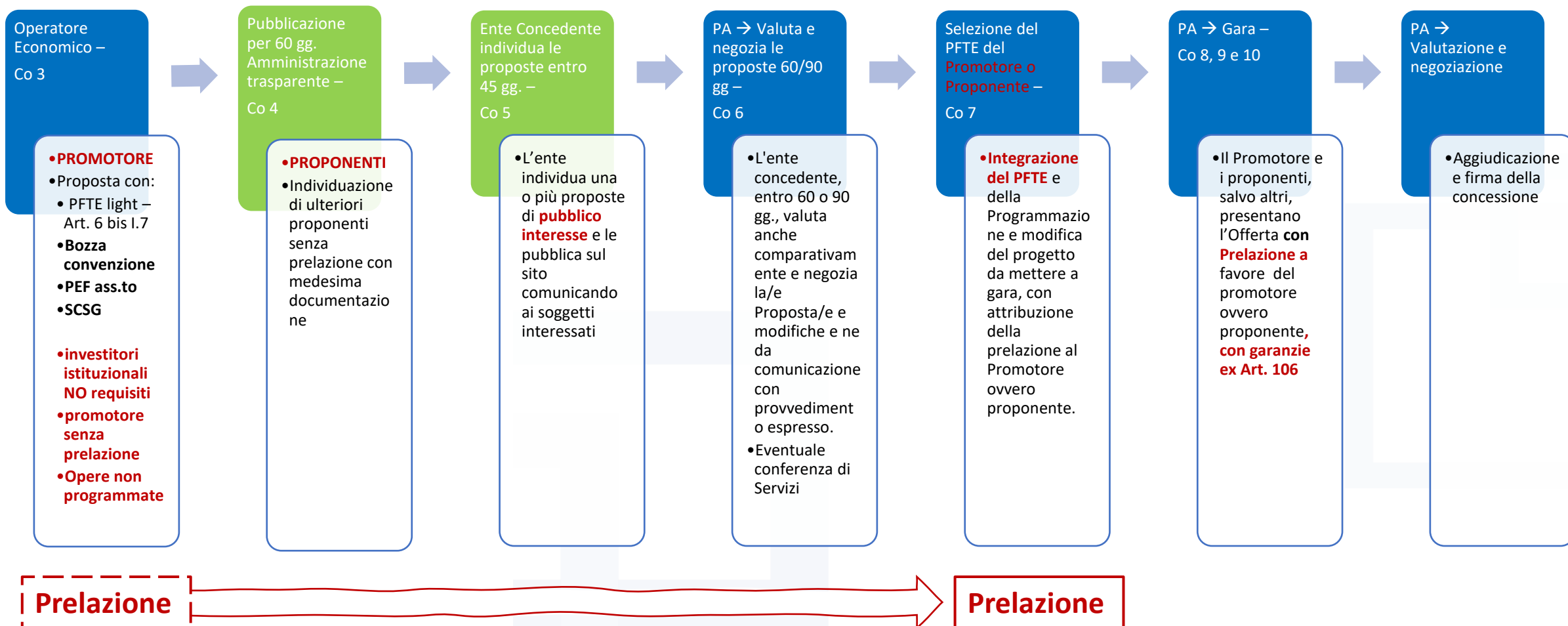
L'obiettivo è **attrarre** investimenti privati e **competenze specialistiche** per rispondere alle sfide infrastrutturali e gestionali del Paese, post PNRR.

Le aspirazioni normative:

...creazione di un sistema di gara più trasparente e competitivo. **L'obiettivo** è garantire l'accesso al mercato a un **numero maggiore di operatori, incentivando la partecipazione e l'innovazione.** Vediamo come...



Procedura correttiva





Articolo 6-bis

Progetto di fattibilità per la finanza di progetto

1. Per le concessioni di lavori, ai fini della valutazione di fattibilità delle proposte presentate ai sensi dell'articolo 193, il promotore o il proponente presenta un progetto di fattibilità composto almeno dai seguenti elaborati:

- a) relazione generale;
- b) relazione tecnica relativa al contesto territoriale nel quale l'opera è inserita, contenente anche una descrizione dell'opera medesima; la relazione è altresì corredata dagli approfondimenti richiesti dal RUP in funzione della natura e dell'ubicazione dell'intervento;
- c) relazione preliminare di sostenibilità dell'opera;
- d) elaborati grafici tipologici delle opere (planimetrie, prospetti e sezioni tipo);
- e) computo metrico estimativo preliminare dell'opera, coerente con gli elaborati grafici tipologici di cui alla lettera d);
- f) cronoprogramma.

2. Per le concessioni di servizi, il progetto di fattibilità è composto almeno dai seguenti elaborati

- a) una relazione tecnico-illustrativa, che identifica gli elementi tecnici, economici e finanziari dell'investimento e specifica i costi del servizio in rapporto alle sue componenti, come identificazioni nel documento di specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché agli elementi evidenziati nel piano economico finanziario della proposta;
- b) il cronoprogramma di attuazione dei servizi.

☞ articolo introdotto dal D.lgs. 209/2024 in vigore dal 31.12.2024



- 1. Maggiore complessità procedurale:** procedura più articolata, soprattutto nella fase di valutazione comparativa delle proposte, che può scoraggiare sia le amministrazioni che gli operatori economici per l'aumento degli oneri procedurali e dei tempi di realizzazione.
- 2. Diritto di prelazione e tutela del promotore:** il diritto di prelazione scatta solo dopo una fase competitiva tra la proposta originaria e le eventuali proposte migliorative di altri operatori, a seguito della pubblicazione di un avviso pubblico. Questa innovazione rischia di disincentivare l'iniziativa privata: il promotore, infatti, sopporta il costo della proposta senza alcuna garanzia di risultato e deve anche consentire la pubblicazione dei contenuti della propria proposta, esponendosi al rischio che altri operatori presentino proposte migliorative sfruttando il lavoro svolto dal promotore stesso. (Es. Rigenerazione urbana)
- 3. Accesso alle informazioni e rischio di "free riding":** l'obbligo di pubblicazione dei dati e delle informazioni fornite dal promotore, necessario per garantire la parità di condizioni tra tutti i potenziali proponenti, espone il promotore originario al rischio che altri operatori possano "cavalcare" il suo lavoro, presentando proposte migliorative senza aver sostenuto i costi e i rischi iniziali. Rischio di una distorsione concorrenziale a danno dell'innovazione.
- 4. Semplificazione solo parziale:** è stato introdotto un progetto di fattibilità a contenuto ridotto (?) per la finanza di progetto, con l'intento di alleggerire gli oneri iniziali della proposta. Tuttavia, la semplificazione rischia di essere vanificata dalla maggiore complessità delle fasi procedurali successive.
- 5. Difficoltà operative per le amministrazioni:** le amministrazioni concedenti si trovano a dover gestire una procedura bifasica: una prima fase di valutazione comparativa delle proposte, seguita dalla procedura di gara vera e propria. Ciò comporta un aggravio di responsabilità e di tempistiche, soprattutto in assenza di linee guida operative chiare e uniformi.
- 6. Barriera nell'ingresso al mercato per le PMI:** queste, che per entrare nel mercato dovranno rivolgersi a consulenti specializzati, non potranno competere con le grandi imprese che hanno procedure e documentazione spesso standardizzata. Rischio di marginalizzazione delle PMI, le uniche interessate alle piccole e medie opere che sono il 99% delle opere sotto i 20 milioni di euro



La realtà operativa

L'obiettivo è garantire l'accesso al mercato a un **numero maggiore di operatori, incentivando la partecipazione e l'innovazione... COSÌ?**

Maggiore complessità

...procedure sono più **complesse**, con l'introduzione di **nuove fasi** che aumentano il **rischio di contenzioso** e **rallentano i tempi** di realizzazione.

Rischio di scoraggiamento

La complessità delle nuove procedure potrebbe scoraggiare la partecipazione degli operatori economici, **soprattutto le PMI, che potrebbero non avere le risorse necessarie per affrontare le nuove sfide.**

Effetto paradossale

La nuova normativa, nel tentativo di aumentare la trasparenza e la concorrenza, potrebbe avere l'effetto opposto, **limitando la partecipazione e riducendo la competitività del mercato alle sole grandi medio imprese – per opere medio grandi**



Punti di forza

1. Interlocuzione preliminare strutturata e ufficiale (manifestazione di interesse)
2. Competizione potenziata per proposte di maggiore valore
3. Innalzamento della qualità nei progetti presentati
4. Selezione mirata di partner qualificati
5. «Indicazione dei requisiti» del promotore (Co 3) (Generali non Speciali) – Fonte: FL8602
6. Iniziativa pubblica
7. PFTE light e documentazione entro il 2,5%
8. Garanzia rinnovabile anno per anno

Punti di debolezza

1. Rischio del Promotore incrementato senza garanzie di prelazione in fase di proposta
2. Tempistiche estese con potenziale per contenziosi e aumento prezzi
3. Maggiore complessità e costi aggiuntivi nei progetti (asseverazione PEF, Co 3)
4. Aggiunge 2 fasi preliminari per la proposta e valutazione comparativa (+ 60 + 45 gg)
5. Rischio contenzioso nella valutazione comparativa (comma 6)
6. Rischio di marginalizzazione per le PMI
7. **Art. 174, comma 5 - contratti stipulati solo da enti concedenti qualificati**



- 1. Rafforzare la tutela del promotore:** prevedere misure più incisive per la tutela della riservatezza e della proprietà intellettuale delle proposte, ad esempio limitando l'accesso ai soli elementi essenziali per la comparazione, oppure prevedendo un indennizzo per il promotore originario in caso di mancata aggiudicazione. Introdurre meccanismi di "premialità" per il promotore che abbia presentato la proposta originaria, ad esempio riconoscendo un punteggio tecnico aggiuntivo in sede di gara o una quota di rimborso dei costi sostenuti.
- 2. Semplificare e standardizzare le procedure:** predisporre linee guida operative nazionali che standardizzino le fasi procedurali, riducendo la discrezionalità delle amministrazioni e i rischi di contenzioso. Prevedere soglie di semplificazione per progetti di importo ridotto, escludendo l'obbligo di manifestazione di interesse o di pubblicazione delle informazioni per interventi sotto una certa soglia (Es. 10 milioni).
- 3. Chiarire le tempistiche e i ruoli:** definire in modo puntuale i tempi massimi per ciascuna fase procedurale, con meccanismi di "silenzio-assenso" per evitare rallentamenti eccessivi. Rafforzare il ruolo di coordinamento di ANAC o di un ente centrale per supportare le amministrazioni concedenti, specie quelle meno strutturate.
- 4. Incentivare la qualità delle proposte:** prevedere criteri di valutazione che privilegino l'innovazione, la sostenibilità e la qualità progettuale, non solo il prezzo o gli aspetti meramente economici.
- 5. Monitoraggio e valutazione d'impatto:** istituire un sistema di monitoraggio costante sugli effetti delle nuove procedure, con la possibilità di interventi correttivi rapidi in caso di criticità operative rilevate nella fase di prima applicazione.



Conclusione: verso un bilanciamento più efficace

Rispetto alle motivazioni che aveva il MIT **è stato un successo «portare a casa» questo risultato.**

Tuttavia, sarà **fondamentale trovare un equilibrio** tra l'obiettivo di aumentare la trasparenza e la concorrenza e il rischio di scoraggiare la partecipazione degli operatori.

Sarà interessante **vedere i risultati** dei primi mesi di applicazione della nuova procedura del 193 per capire come ha reagito il mercato.

E' quindi **auspicabile un ulteriore intervento del legislatore** che riduca il rischio per il Promotore per garantire il successo delle nuove procedure e favorire la realizzazione di progetti di PPP di qualità in Italia.



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Grazie per
l'attenzione.

Contatti:

David Vicario

Tel. 392.9581645

@ d.vicario@governo.it

@ davidvicario70@gmail.com