

L'EDITORIALE

La riforma del PPP: il "mercato della proposta" stravolge il gioco

07 Apr 2026 ▶ di Giorgio Santilli

Quello che non si è ancora colto a pieno della riforma del PPP che si delinea all'orizzonte per dare risposta alla sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio scorso (con la inevitabile e definitiva rinuncia al diritto di prelazione previsto dagli articoli 175 e 193 del codice appalti) è la creazione di un nuovo "mercato della proposta" (che anticiperà il confronto concorrenziale) e la perdita del ruolo dominante del costruttore "puro" nel nuovo mercato del PPP che si verrà a creare.

Il diritto di prelazione garantiva al proponente l'esecuzione dell'intervento contenuto nella proposta: naturale quindi che a proporre l'opera fosse un costruttore. D'altra parte, storicamente, il PPP all'italiana, definitivamente affossato dalla Corte di giustizia, era nato proprio per la spinta dei costruttori a creare un'alternativa in una fase in cui il mercato delle opere pubbliche in senso stretto (cioè finanziate dallo Stato) era in forte crisi.

Per meglio dire, era nato dall'alleanza fra il costruttore e l'ente locale che con il PPP ha a lungo risolto – e vorrebbe ancora risolvere nella stagione post-Pnrr - tanti problemi di manutenzione, di gestione del patrimonio e delle infrastrutture, di spesa in conto capitale trasformata in spesa corrente attraverso il canone. Il costruttore

puro si era quindi adeguato a svolgere anche ruoli diversi dal suo, a condizione che la costruzione restasse il centro della lunga filiera progettazione-finanziamento-permitting-costruzione-manutenzione-gestione.

La riforma che si delinea ora spezza l'identificazione fra proponente e costruttore puro e apre un gioco del tutto diverso, dove le attività più connaturate all'istituto della concessione (progettazione con l'occhio al funzionamento dell'opera e al servizio/domanda che potrà creare per ripagare l'investimento; finanziamento; gestione dell'opera) torneranno ad avere un ruolo molto rilevante.

L'evoluzione – tratteggiata in alcuni seminari anche dalla capo ufficio legislativo del MIT, Elena Griglio – è imperniata su “un sistema di premialità per la proposta migliore” e fa pensare che per rivitalizzare il PPP si punterà a creare un “mercato della proposta” in cui la spunterà non il progettista che per primo avrà presentato il progetto; ma il progettista o il finanziatore o l'impiantista o il gestore (o anche il costruttore) che saprà affinare, migliorare, ottimizzare la proposta e renderla più adatta a soddisfare le esigenze della PA, che, infine, la sceglierà. A questo confronto molto aperto, trasparente e concorrenziale sarà utilissimo l'istituto europeo del dialogo competitivo, che precede la decisione della PA di quale proposta mettere a gara. Quella proposta incasserà l'indennizzo/rimborso (comunque si chiamerà) - o più probabilmente una parte preponderante dell'indennizzo/rimborso - e altri premi che si stanno studiando a Porta Pia proprio per incentivare la presentazione/definizione di buone proposte.

Ovviamente la riforma va discussa con Bruxelles che dovrà validarla. Ma questo è un percorso che difficilmente sarà contrastato dalla commissione Ue. Perché impone una forte liberalizzazione al mercato del PPP e stimola non solo l'efficienza della proposta, ma anche alleanze fra soggetti diversi, facendo entrare in gara soggetti (soprattutto progettuali, finanziari e gestionali) che finora erano rimasti alla porta o ai margini.

La riforma, inevitabile, stimolerà anche il mondo delle costruzioni ad abbandonare le roccaforti degli anni passati - che il diritto di prelazione fortificava - e a cercare strade nuove per aumentare la propria produttività e la propria capacità di proposta. Le alleanze con progettisti efficienti, con gestori che fanno gestione di mestiere, con una finanza non speculativa saranno la strada principale per partecipare a questo nuovo doppio mercato, il "mercato della proposta (dove prevalgono l'ideazione e la progettazione) e "il mercato della gara" (dove prevalgono i costi e la qualità della costruzione ma anche la capacità di gestione).

La nuova filiera è tutta da costruire e la nuova partita su chi ne avrà il predominio è tutta da giocare. Con la certezza che la "buona costruzione" resterà un punto decisivo anche in questo nuovo mercato.