

Giornate nazionali dell'**ingegneria** **economica**

24 - 25 MARZO 2026

Sala conferenze CNI via XX Settembre, 5

ROMA

PPP nei Comuni

Significato economico-istituzionale,
stato del mercato e prospettive evolutive

Walter Tortorella

Responsabile Dipartimento Economia-Locale e
Direttore della Scuola dei Comuni IFEL

Una questione **qualitativa**



Non solo tecnica contrattuale

Il PPP è una **modalità decisionale** attraverso cui l'amministrazione decide come realizzare investimenti e servizi

⚠ Tre forme di scarsità

- Risorse finanziarie
- Competenze amministrative specialistiche
- Continuità nella programmazione



Strumento di riallocazione



Rischi



Tempi



Flussi finanziari



Responsabilità gestionali

Il significato economico-istituzionale sta nel **modificare il modo in cui il Comune organizza la produzione di valore pubblico**

Il peso **quantitativo** del PPP

 Lavori pubblici totali

24.707

bandi

€74,18 MLD

 PPP

2.147

procedure

€27,847 MLD

 Comuni

12.612

appalti

+6,8% nel numero



Quota PPP sul totale

37%

del valore complessivo del mercato



Crescita 2024-2025

+25,6%

in valore dei lavori pubblici



Dato chiave: Il Comune continua a essere il luogo in cui l'investimento pubblico locale prende forma in modo più diretto, e il PPP resta uno strumento che, in termini quantitativi, pesa davvero.

La qualità del concedente



Il punto cruciale

Non è **quanti** PPP esistano, ma **quali** PPP i Comuni riescano **davvero a sostenere**

Un partenariato funziona solo se il concedente è in grado di costruire un progetto credibile e governare il contratto nel tempo

⚠ Quando manca la capacità

- Rinegoziazioni seriali
- Spostamento opaco dei costi
- Extra-oneri ex post
- Asimmetria informativa



Capacità necessarie

1

Costruire progetti credibili

Definizione chiara degli obiettivi e dei requisiti

2

Allocare rischi coerentemente

Matrice dei rischi bilanciata e condivisa

3

Definire indicatori di performance

KPI misurabili e verificabili

4

Presidiare la fase esecutiva

Monitoraggio continuo del progetto

5

Governare il contratto nel tempo

Gestione delle variazioni e riequilibri



Il nodo non è ideologico (privato sì/no), ma la **qualità del concedente**

Test di capacità istituzionale



Programmazione
credibile



Istruttoria
robusta



Matrice dei
rischi seria



Controllo
qualità



Presidio
contrattuale

↑ Contesti amministrativamente forti

- ✓ Attivazione di investimenti e servizi di qualità superiore
- ✓ Governance efficace e trasparente
- ✓ Valorizzazione delle competenze pubbliche

↓ Contesti più fragili

- ✗ Moltiplicazione della dipendenza dal privato
- ✗ Opacità decisionale nei processi
- ✗ Squilibrio negoziale a favore degli operatori



Il PPP misura la capacità del Comune di passare da una logica di mero adempimento a una logica di governo

Lo stesso strumento può produrre risultati molto diversi a seconda del contesto

Disponibilità astratta vs **efficacia reale**

! La verità del PNRR

La disponibilità astratta di uno strumento **non basta** a renderlo efficace

Il PPP **non si attiva automaticamente** solo perché esiste un bisogno di investimento

☰ Condizioni necessarie

- Progetti maturi
- Tempi amministrativi compatibili
- Bancabilità
- Strutture tecniche capaci
- Mercati che percepiscano gare contendibili

📈 Competenze richieste

- Leggere PEF
- Analizzare rischi
- Definire KPI
- Gestire penali
- Meccanismi di riequilibrio

i Cosa è successo

Il PNRR, pur evocando spesso il partenariato, **non ha prodotto automaticamente un boom lineare e sano di PPP comunali**

💡 La scelta dei Comuni

Molto spesso i Comuni hanno preferito **strumenti più standardizzabili e più rapidi da attivare**

Contesto e **rilevanza**



Collocazione

Il tema si colloca in una **cornice più ampia**

- ✓ Certamente **rilevante**
- ✗ Ma **non coincide** con il cuore teorico del PPP



Specificità italiana

Uno **snodo specifico** del modello italiano di finanza di progetto a iniziativa privata

Importanza storica: ha rappresentato un incentivo all'origination privata (costruzione iniziale della proposta)



Errore da evitare

Confondere la **sorte della prelazione** con la **sorte del PPP** nel suo insieme

La prelazione riguarda

Uno specifico **equilibrio di incentivi**

Il PPP riguarda

Una più ampia **architettura di policy, rischio e capacità amministrativa**

Corte di Giustizia UE e Corte dei Conti Emilia Romagna: **cosa cambia**



Sentenza 5 febbraio 2026

Causa C-810/24

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha ritenuto **incompatibile con il diritto dell'Unione** un meccanismo che consente al promotore di **adeguarsi all'offerta migliore dopo averla conosciuta**

La Corte dei Conti Emilia-Romagna con le deliberazioni n. 14/2026/PAR e n. 15/2026/PAR recepisce la sentenza CGUE del 5 febbraio 2026, causa C-810/24 e per effetto del primato del diritto europeo stabilisce che la prelazione non sopravvive neppure nelle procedure già avviate, se la fase rilevante non è ancora conclusa.



Un passaggio importante

- Non perché "cambi tutto il PPP"
- Ma perché **costringe a rivedere uno specifico equilibrio di incentivi**



La lezione

L'iniziativa privata può essere **valorizzata**

Ma non al prezzo della contendibilità effettiva della gara



Collocazione corretta

Una correzione forte, certo, ma va collocata nel **capitolo della concorrenza e della qualità del disegno competitivo**, non come definizione generale del partenariato

Tre contributi **operativi**

1 Chiarezza

La sentenza investe la **prelazione**, non l'intera logica dell'iniziativa privata

Distingue lo strumento specifico dal modello generale

2 Effetto immediato

La **disapplicazione** riguarda anche le **procedure in corso**

Impatto su gare già avviate ma non concluse

3 Orientamento

Suggerisce di costruire **incentivi alternativi** più compatibili con il quadro europeo

Apertura verso nuovi modelli di incentivazione



Il punto metodologico

La nota serve come **strumento di affinamento**, non come impalcatura principale dell'intervento

Il centro del ragionamento resta la **trasformazione del PPP comunale** in senso più maturo, più governabile e meno dipendente da meccanismi preferenziali

★ **Valore aggiunto:** La nota ANCI traduce il mutamento giurisprudenziale in implicazioni operative leggibili per i Comuni

Incentivare l'origination **senza alterare la gara**

Il cambio di paradigma

Dalla difesa della prelazione alla ricerca di **come remunerare il lavoro utile del promotore** senza compromettere la concorrenza

La prelazione era un incentivo **forte ma evidentemente distortivo**

La direzione plausibile


Da un incentivo "di potere" a un incentivo "di mercato"

La lezione non è **abolizionista**, ma **regolativa**

Incentivi alternativi

 **Rimborso spese**
Documentato e trasparente

 **Procedure aperte**
Confronto più trasparente

 **Valorizzazione elaborati**
Effettivamente utilizzati

 **Presidio pubblico**
Rafforzamento fasi iniziali

Cosa fare oggi

1 Approccio selettivo

Evitare di leggere il PPP come strumento **universale**

Considerarlo **selettivo**, da usare solo quando vi siano reali **condizioni di governabilità**

3 Ripulire la pipeline

Eliminare le **distorsioni** connesse alla prelazione

Senza bloccare le iniziative valide

2 Fase preliminare

- Studio di fattibilità
- Value for money
- Matrice dei rischi
- Sostenibilità canoni/flussi

4 Investire in:

- Modelli standard
- Indicatori di performance
- Sistemi di monitoraggio
- Competenze pubbliche



Sintesi

Meno enfasi sulla **formula giuridica**, più attenzione alla **qualità amministrativa**