

Audizione alla Camera di prof. Veronica Vecchi 7 luglio 2026

Analisi di mercato PPP

Si presenta di seguito l'analisi del mercato del PPP realizzata da SDA Bocconi (Strategic Investment Lab + Business&Government Lab) su dati ANAC¹.

Il PPP ha rappresentato una quota variabile del mercato degli appalti per lavori e servizi, oscillando tra il 10% e il 17% del valore bandito nel periodo 2018–2023, per poi crollare al 4% nel 2024 e 2025.

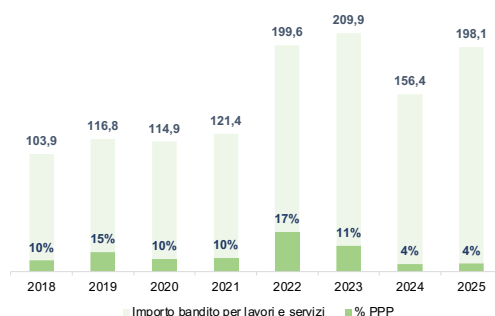
Il picco del 17% nel 2022 è dovuto ad un progetto specifico (l'interconnessione tra la superstrada Pedemontana con la Brescia-Milano).

Nel periodo 2018-2025, le gare mediamente bandite in PPP all'anno sono 1.522, per un valore di 15 miliardi; ma le aggiudicate sono 537 (36%) per un valore di aggiudicato complessivo medio annuo pari a circa 10,5 miliardi. Il valore medio della gare bandita e aggiudicata è di circa 10 milioni (come valore della concessione).

Eliminando il biennio 22/23, per le ragioni sopra esposte, la media annua del bandito scende da 12,6 miliardi nel periodo 2018-2021 a 7 miliardi nel 2024-2025.

La contrazione del valore del PPP nel 2024/2025 potrebbe essere dovuto alle vicende normative relative all'art. 193, cioè alla proposta a iniziativa privata, che hanno allungato i tempi di valutazione delle proposte in quanto si è cercato di spostare a monte il confronto competitivo – in fase di presentazione delle proposte - ma anche all'effetto spiazzamento dovuto al PNRR, sia in termini di progetti che di disponibilità di tempo delle amministrazioni a portare avanti procedure non PNRR.

Figura 1: la diffusione del PPP rispetto all'appalto (bandito)



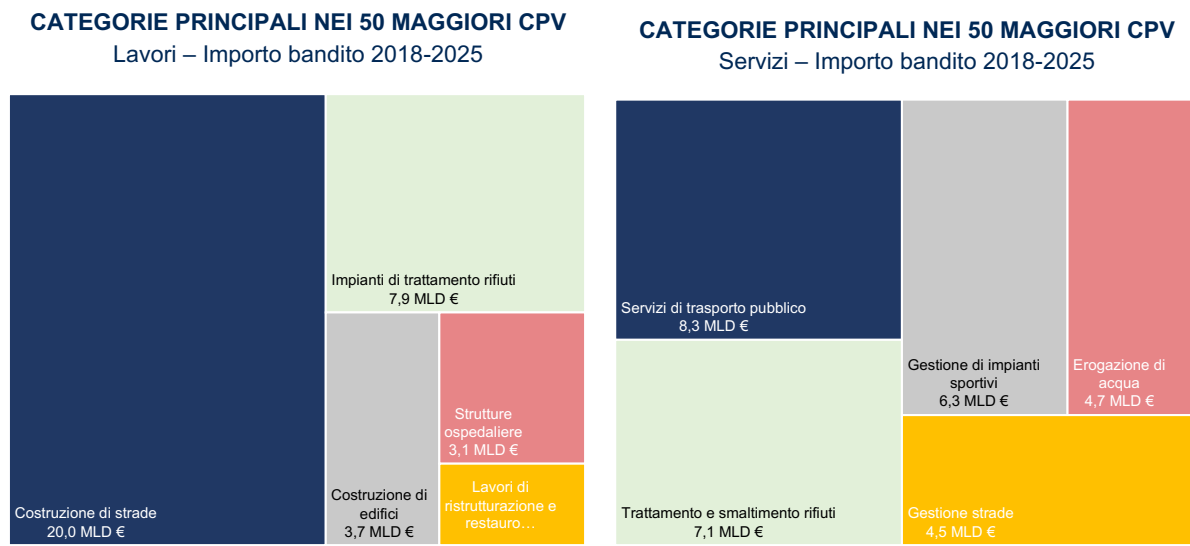
¹ FONTE DATI: OpenData ANAC (disponibili al link: <https://dati.anticorruzione.it/opendata>), **aggiornati al 01/05/2026**. La modalità di realizzazione contrassegnata come PPP comprende le seguenti classificazioni ANAC: «Contratto di concessione di lavori»; «Contratto di concessione di servizi»; «Contratto di disponibilità»; «Finanza di progetto»; «Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità».

OpenCUP (disponibili al link: <https://www.opencup.gov.it/portale/web/opencup/accesso-agli-open-data>), **aggiornati a giugno 2026**.

Le gare classificate come PPP con modalità di realizzazione «Finanza di progetto» hanno subito una revisione manuale per assicurare la pertinenza.

I CPV (cioè i settori) dominanti nelle gare PPP riflettono la struttura del mercato concessorio italiano. Per i lavori, la costruzione di strade vale 20 miliardi euro (fortemente influenzata dalla gara sopra menzionata), seguita dagli impianti di trattamento rifiuti (7,9 miliardi euro, di cui 7,4 miliardi euro relativi al termovalorizzatore di Roma Capitale), dalla costruzione di edifici (3,7 miliardi euro) e dalle strutture ospedaliere (3,1 miliardi euro, con gli Ospedali di Novara e Gaslini). Per i servizi, il trasporto pubblico locale (8,3 miliardi euro), il servizio di gestione dei rifiuti (7,1 miliardi euro), la gestione di impianti sportivi (6,3 miliardi euro), l'erogazione di acqua (4,7 miliardi euro) e la gestione strade (4,5 miliardi euro) guidano il mercato.

Figura 2: I settori di applicazione del PPP (CPV)



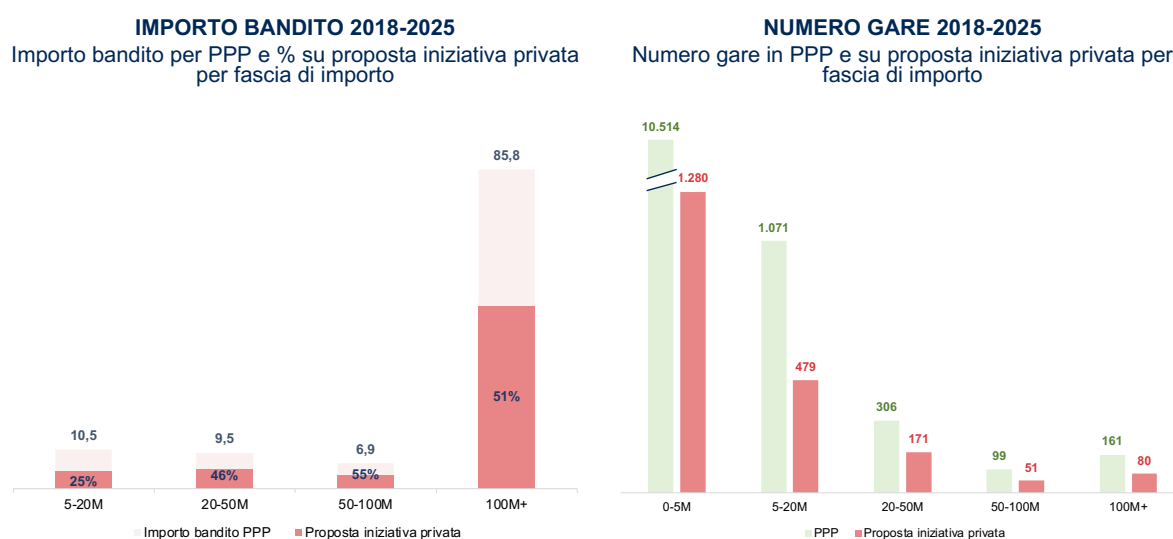
Un dato di assoluto rilievo emerge dall’analisi delle cinque maggiori gare PPP bandite nel periodo: tutte sono state avviate tramite proposta di iniziativa privata (art. 193 del Codice, ex art. 183 del precedente Codice 50).

Figura 3: Le cinque maggiori gare in PPP



La proposta a iniziativa privata è la procedura più utilizzata: circa il 50% delle gare bandite per valore e solo 17% per numerosità (circa 250 gare all'anno). Infatti, il valore medio delle gare bandite è di circa 30 milioni contro i 10 del settore PPP generale. Per le concessioni con lavori, la quota del valore bandito derivante da proposta privata raggiunge il 95%: praticamente tutto il PPP infrastrutturale italiano nasce da un'idea portata dal privato. Per le gare di concessione di servizi, la quota è più bassa (circa 43% per valori inferiori a 100 milioni e circa 29% per valori superiori). I dati sulle aggiudicazioni mostrano una media del 50%, con punte del 86% nel 2022, del 59% nel 2023 e del 74% nel 2024. Pertanto, diversamente dalle aspettative, anche con la proposta a iniziativa privata le percentuali di aggiudicazione rimangono allineate alle medie di mercato.

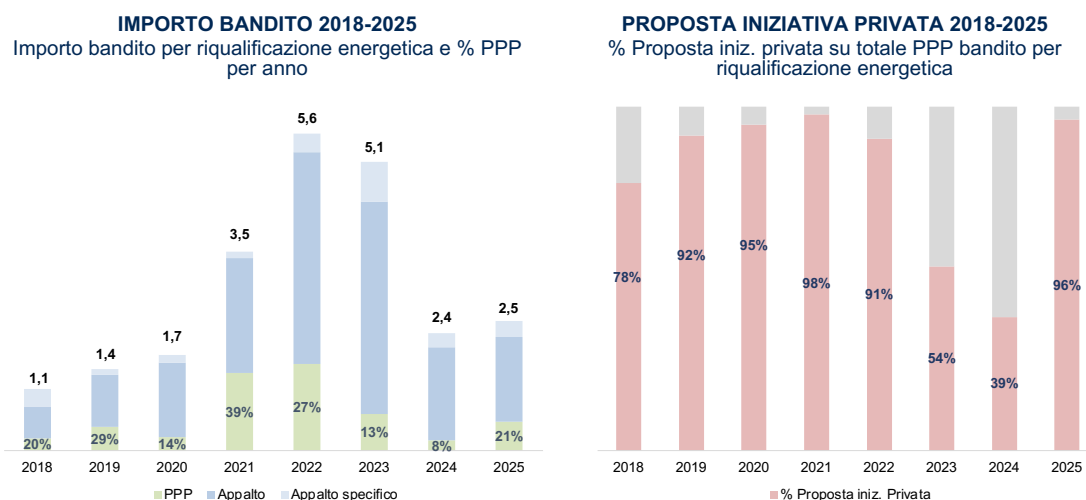
Figura 5: L'uso della proposta a iniziativa privata (finanza di progetto) nelle gare di PPP



I settori dove la proposta a iniziativa privata è maggiormente utilizzata sono quelli relativi all'efficientamento energetico e dell'illuminazione pubblica (contratti EPC, disciplinati oggi dall'art. 200 del Codice contratti).

Si tratta di settori dove il mercato appare particolarmente competitivo. Dopo le modifiche introdotte al testo del 193 che ha spostato la concorrenza a monte, sollecitata mediante avvisi (comma 16) e comunicazioni al mercato.

Figura 6: L'uso della proposta a iniziativa privata nel settore della riqualificazione energetica



Interessante notare il confronto tra contratti per efficientamento energetico realizzati in appalto e in PPP, di cui si mostra una breve sintesi relativa agli **anni 2024-2025**. Il PPP ha consentito di realizzare i progetti più articolati e complessi.

Figura 7: PPP vs Appalto per efficientamento energetico (2024-2025)

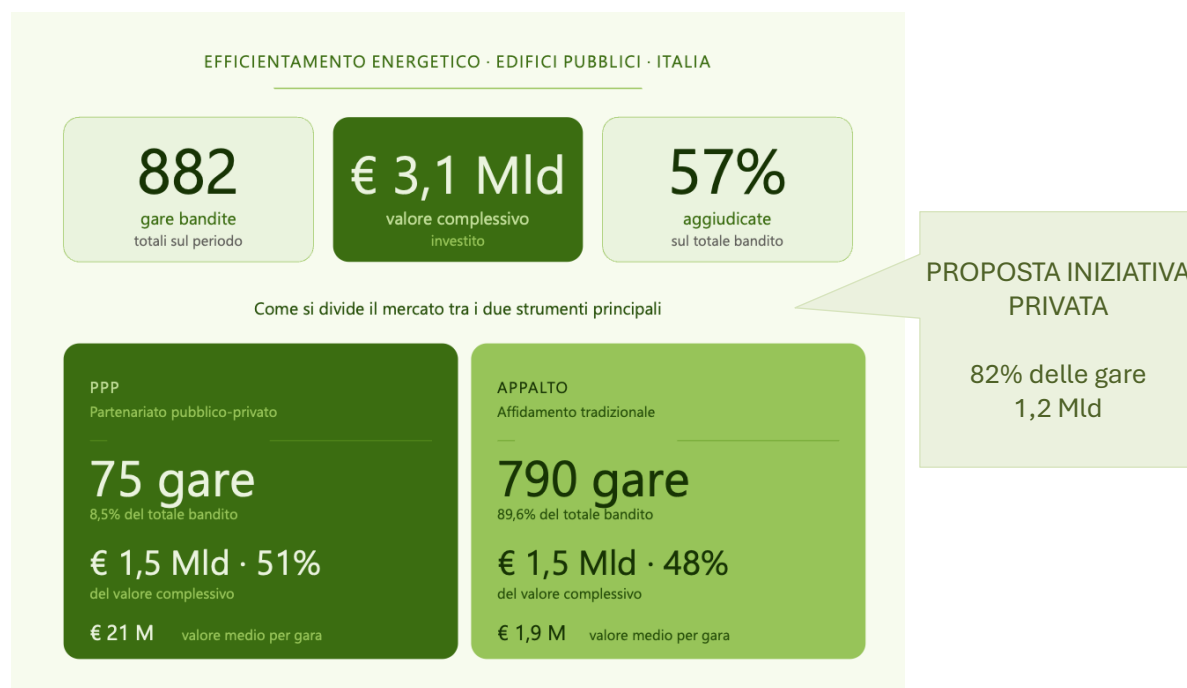
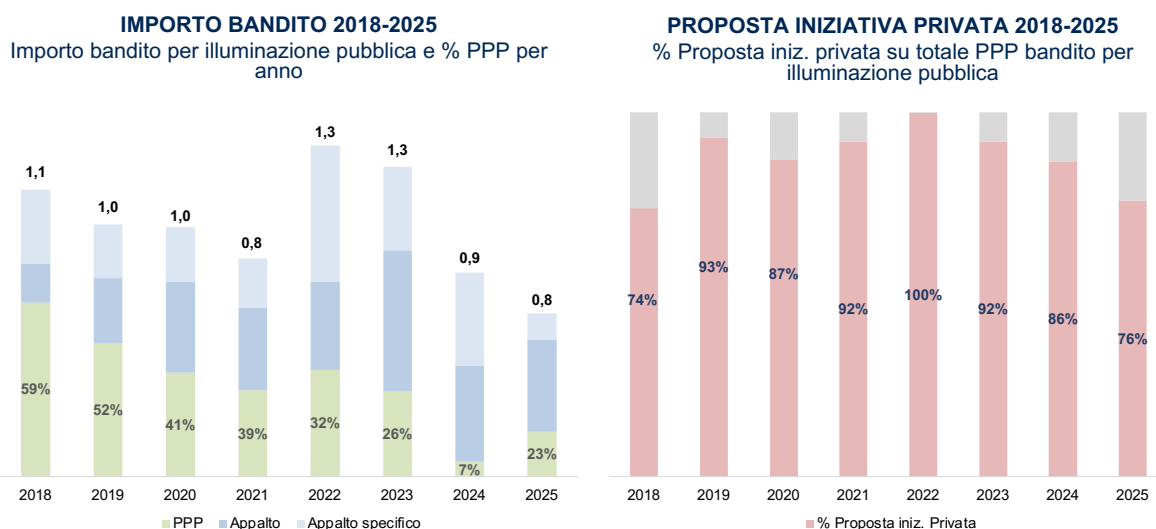


Figura 8: L'uso della proposta a iniziativa privata nel settore dell'illuminazione pubblica



Raccomandazioni di policy

Le proposte inserite nella risoluzione 7/00375 sono molto condivisibili.

In particolare sono fondamentali i seguenti punti.

- A) che per il programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 175 del codice, le pubbliche amministrazioni possano indicare, per ciascun progetto, le eventuali ragioni che giustificano l'applicazione di un criterio premiale, per esempio nel caso si intenda utilizzare il PPP per introdurre soluzioni più innovative o customizzate; tale previsione sollecita le amministrazioni a utilizzare il PPP per soluzioni innovative e non semplicemente come strumento finanziario
- **si suggerisce di inserire nelle previsioni dell'art. 193 un comma finalizzato a stimolare l'utilizzo della procedura (finanza di progetto) proprio per quelle progettualità che richiedono soluzioni da parte del mercato non solo per la realizzazione dell'investimento ma anche per la gestione**
- B) l'utilizzo di criteri di valutazione non tabellari e quindi volti a premiare le soluzioni più innovative e/o customizzate in termini di soluzioni proposte alle amministrazioni; si tratta di una previsione molto coerente con progettualità articolate tipiche di un contratto di PPP
- **si suggerisce di prevedere un inciso specifico nell'art. 193**
- C) una modalità di gara che tuteli l'idea del promotore e stimoli il mercato a competere non sulla proposta *sic et simpliciter* del promotore, ma sull'obiettivo della sua proposta: senza prelazione e senza meccanismi di tutela delle idee progettuali/proposte, il rischio è che non vi siano più proposte e che il ricorso al PPP sia nei fatti accantonato; anche questa previsione è molto importante e pertanto

- si richiama l'attenzione sulla necessità di verificare che il testo del novellato 193 sia formulato in modo tale che se la PA riceve una proposta non pubblici la proposta in modo dettagliato ma si limiti a esplicitare le finalità della proposta, solo in questo modo si può creare una concorrenza costruttiva tra operatori;
 - i dati mostrano chiaramente la centralità del PPP per progetti complessi, quindi serve tutelare il ruolo del promotore; per fare ciò è auspicabile riconoscere una premialità al promotore tra il 3% e il 4% del valore dell'investimento (quadro economico, sezione A); un importo pari al 3,5% sembrerebbe congruo
- D) modalità volte a semplificare l'utilizzo della finanza di piccoli progetti e tra le piccole e medie imprese
- potrebbe essere auspicabile prevedere una premialità in gara per le RTI che coinvolgono PMI e/o una remunerazione del costo della proposta presentata da una PMI superiore di 0,5% rispetto allo standard (se adeguatamente motivato) in modo che le PMI possano remunerare il supporto professionale e/o la formazione dedicata
- E) anche in relazione all'ultimo punto (D) della risoluzione 7/00390, prevedere che le commissioni di valutazione e i professionisti coinvolti lato pubblico e privato abbiano acquisito un badge formativo che attesti l'aver investito in formazione specifica in ambito PPP; tale formazione dovrebbe essere aggiornata almeno su base triennale. La presenza di badge formativi tra i dipendenti degli operatori di mercato potrebbe essere valorizzata in fase di gara con alcuni criteri premiali.

Con la speranza che tali dati ed evidenze siano utili, Vi ringrazio per la'udizione concessa.

Cordialmente,

Prof. Veronia Vecchi
 Professoressa di Business&Government
 SDA Bocconi – Università Bocconi