

APPALTI ▪ 09 luglio 2026

Ppp, Busia (Anac): serve una qualificazione speciale per le stazioni appaltanti dopo lo stop Ue alla prelazione

Mentre il Governo prepara la revisione dell'articolo 193 del Codice appalti, il presidente dell'Autorità in audizione alla Camera propone centri di competenza dedicati, una disciplina transitoria per salvare le gare e un nuovo equilibrio tra concorrenza e tutela del promotore

di Mauro Salerno



Il presidente dell'Anac Giuseppe Busia: il suo mandato scadrà a settembre

La partita sulla riscrittura del project financing entra nella fase decisiva. Mentre il Governo è al lavoro per mettere a punto una revisione dell'articolo 193 del Codice dei contratti, destinata con ogni probabilità a confluire in un emendamento dei relatori al decreto Infrastrutture in corso di conversione alla Camera, dal Parlamento arrivano le prime indicazioni su come ricostruire l'istituto dopo la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 febbraio scorso che ha bocciato il diritto di prelazione riconosciuto al promotore.

Il confronto si è acceso ieri in commissione Bilancio della Camera, chiamata a esaminare le mozioni presentate da Erica Mazzetti (Forza Italia) e Angelo Bonelli (Alleanza Verdi e Sinistra), nell'ambito delle quali è stato ascoltato il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Giuseppe Busia.

Il messaggio più forte lanciato dal presidente dell'Anac non riguarda tanto la prelazione, quanto il funzionamento complessivo del partenariato pubblico-privato. Per Busia il vero nodo è la capacità delle amministrazioni di gestire operazioni complesse che durano anche venti o trent'anni. Da qui la proposta di ridisegnare il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti introducendo un percorso specifico dedicato al Ppp.

«Se si vuole far funzionare il partenariato pubblico-privato bisogna qualificare le stazioni appaltanti per il partenariato pubblico-privato», ha affermato. Il sistema oggi previsto dal Codice, secondo il presidente dell'Autorità, «non funziona» su questo fronte perché le competenze richieste sono molto diverse rispetto a quelle necessarie per un appalto tradizionale. «Al momento - ha spiegato Busia - abbiamo un sistema di qualificazione in cui le stazioni appaltanti possono chiedere l'aiuto delle altre, però sul partenariato pubblico questo meccanismo non funziona perché un ente si dovrebbe impegnare a gestire una partita di

lunghissimo periodo, anche di 25 o 30 anni: è chiaro che così non funziona»

La soluzione indicata è la creazione di veri e propri centri di competenza, organizzati per settore, capaci di assistere le amministrazioni sia nella fase di impostazione delle operazioni sia durante tutta la gestione della concessione. «Bisogna creare dei centri di competenza al servizio delle stazioni appaltanti per guardare il piano economico-finanziario e offrire supporto nella fase iniziale e in quella gestionale, senza sostituirsi alle amministrazioni», ha spiegato Busia.

L'idea si inserisce nel dibattito aperto dopo la pronuncia europea, ma va ben oltre la questione della prelazione e punta a rafforzare la capacità pubblica di programmare, valutare e controllare operazioni caratterizzate da un'elevata complessità tecnica e finanziaria.

Sul fronte della disciplina transitoria, Busia ha cercato di individuare una soluzione capace di limitare gli effetti della sentenza sulle procedure già avviate. Il principio di fondo è quello della massima conservazione degli atti già compiuti. Per le procedure già aggiudicate, anche se non ancora entrate nella fase esecutiva, il presidente dell'Anac ritiene possibile salvaguardare gli affidamenti, anche attraverso un'interlocuzione con la Commissione europea e con un intervento del legislatore nazionale.

Diversa la situazione delle gare ancora aperte. Se il termine per la presentazione delle offerte non è ancora scaduto, secondo Busia la stazione appaltante può semplicemente prorogare i termini, consentendo agli operatori di presentare nuove offerte o modificare quelle già predisposte. «La procedura è salva», ha sintetizzato.

Il caso più problematico resta invece quello delle gare nelle quali il termine per presentare le offerte è già scaduto ma la valutazione non è ancora iniziata. Qui la soluzione prospettata è l'annullamento in autotutela. «Probabilmente è l'unico caso in cui l'autotutela ci vuole», ha osservato, perché gli operatori hanno formulato le offerte sulla base di presupposti ormai incompatibili con il nuovo quadro delineato dalla Corte di giustizia. Secondo il presidente dell'Anac si tratta comunque di una platea limitata di procedure rispetto al complesso degli affidamenti oggi in corso.

Quanto alla futura disciplina del project financing, Busia ha ribadito che il diritto di prelazione aveva mostrato nel tempo criticità che l'Autorità aveva già segnalato nell'attività di vigilanza. «Limitava la concorrenza», ha spiegato, osservando come la presenza della prelazione avesse spesso prodotto un abbassamento della qualità progettuale. «Il promotore aveva l'aspettativa di non misurarsi con la concorrenza». In molti casi, ha aggiunto, si registrava la presenza di un unico concorrente e talvolta la proposta sembrava finalizzata soprattutto a "bloccare" l'iniziativa.

Per ricostruire un equilibrio tra incentivo all'iniziativa privata e apertura del mercato, Busia indica due possibili correttivi. Il primo consiste nel mantenere una forma di prelazione soltanto quando il miglioramento introdotto dal concorrente successivo rimane contenuto entro una determinata soglia. Se invece la nuova offerta introduce miglioramenti significativi, il diritto del promotore dovrebbe decadere. «Questo spinge il promotore a presentare proposte quanto più possibile puntuali e di qualità», ha spiegato.

La seconda leva riguarda il rimborso riconosciuto al promotore nel caso in cui perda la gara. Secondo Busia il ristoro potrebbe essere ampliato rispetto ai soli costi vivi della progettazione, valorizzando anche l'intuizione imprenditoriale e l'attività svolta per individuare l'iniziativa, purché tale valore venga riconosciuto dalla stazione appaltante, anche se su questo punto il Governo ha già fatto sapere della contrarietà della Commissione Ue.

Accanto alla riforma della prelazione, il presidente dell'Autorità suggerisce una revisione più ampia dell'istituto. Tra le proposte figura l'introduzione di una soglia minima sotto la quale non consentire l'iniziativa privata. L'obiettivo è evitare che il project financing venga utilizzato per affidamenti di dimensioni modeste. «Abbiamo trovato partenariati perfino per le gite scolastiche o per i distributori automatici di bibite», ha osservato, sottolineando come tali casi finiscano soltanto per complicare inutilmente il lavoro delle amministrazioni.

Un secondo intervento dovrebbe rafforzare il ruolo programmatico del soggetto pubblico. Le proposte

private, secondo Busia, dovrebbero inserirsi all'interno di programmi già definiti dall'amministrazione, evitando che siano i promotori a determinare di fatto le priorità degli investimenti. «La regia deve rimanere nel pubblico», ha affermato. Un po' come avviene in Francia, dove il Ppp a totale iniziativa privata è nei fatti scoraggiato dalla legislazione.

Infine il presidente richiama un altro tema destinato a diventare centrale anche nel confronto con Bruxelles: la corretta allocazione dei rischi. Per Busia è questo l'elemento decisivo per evitare che operazioni formalmente costruite come partenariati pubblico-privati finiscano poi per trasformarsi, nei fatti, in debito pubblico.

Le indicazioni dell'Anac arrivano mentre il Ministero delle Infrastrutture sta lavorando alla nuova architettura dell'articolo 193 del Codice, con l'obiettivo di superare definitivamente la disciplina censurata dalla Corte di giustizia senza rinunciare all'apporto dell'iniziativa privata. Le ipotesi allo studio, già anticipate su questo giornale nelle scorse settimane, puntano ad abbandonare il ritorno alla prelazione nella forma originaria, privilegiando invece meccanismi più flessibili di confronto competitivo e strumenti di valorizzazione dell'attività del promotore compatibili con i principi europei di concorrenza.

Un invito a tralasciare, per i nuovi interventi, ogni ipotesi di recupero della prelazione, anche sotto "mentite spoglie" è infine arrivato dall'Oice, l'associazione delle organizzazioni di ingegneria e architettura, che propone di superare il diritto di pareggiare l'offerta con l'incremento del rimborso al promotore, definendo meglio i contenuti delle proposte da mettere in gara e valorizzando il progetto sugli aspetti di sostenibilità e qualità.

T PER SAPERNE DI PIÙ

Riproduzione riservata ©