



XIX Legislatura

Camera dei Deputati

Commissione VIII “Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici”

Documento di osservazioni e proposte

Risoluzioni 7-00375 Mazzetti e 7-00390 Bonelli recanti iniziative urgenti in merito alla disciplina della finanza di progetto a seguito della recente sentenza della Corte di giustizia europea relativa al diritto di prelazione del promotore

7 luglio 2026

CNA e Confartigianato ringraziano per l'opportunità di contribuire al confronto avviato con l'esame delle risoluzioni n. 7-00375 e n. 7-00390 concernenti le iniziative urgenti in materia di finanza di progetto a seguito della recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La decisione della Corte di Giustizia (causa C-810/24) rappresenta un momento di particolare rilievo nell'evoluzione della disciplina del partenariato pubblico-privato, poiché interviene su uno degli istituti che hanno tradizionalmente caratterizzato il *project financing* italiano, ossia il diritto di prelazione riconosciuto al promotore.

Come noto, la Corte ha ritenuto incompatibile con i principi sanciti dalla direttiva 2014/23/UE il meccanismo che consente al promotore, una volta conosciuta l'offerta più conveniente presentata da un concorrente, di adeguare la propria proposta e conseguire l'aggiudicazione della concessione.

La pronuncia si inserisce nel più ampio quadro dei principi europei di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza effettiva che governano le procedure di affidamento delle concessioni e per questo impone una attenta riflessione sulla disciplina nazionale della finanza di progetto.

Le risoluzioni all'esame della Commissione testimoniano peraltro due differenti ricostruzioni interpretative. Da un lato, viene evidenziato che la pronuncia della Corte riguarda una procedura disciplinata dal previgente quadro normativo e che le modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 209 del 2024 hanno significativamente inciso sull'attuale disciplina dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 36 del 2023, rafforzando la fase competitiva e modificando il contesto normativo oggetto della decisione. Dall'altro lato, viene sostenuto che i principi affermati dalla Corte trovino comunque immediata applicazione anche rispetto alla disciplina vigente, imponendo alle amministrazioni un adeguamento delle procedure.

Pur prendendo atto del dibattito interpretativo sviluppatosi in merito agli effetti della sentenza sul vigente articolo 193 del d.lgs. n. 36 del 2023, CNA e Confartigianato ritengono che la questione posta dalla Corte non si esaurisca nel diritto di prelazione. La pronuncia rappresenta, infatti, l'occasione per ripensare all'intera disciplina della finanza di progetto, individuando strumenti che, nel pieno rispetto dei principi europei di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento, continuino a incentivare l'iniziativa privata, valorizzino la qualità della progettazione e rafforzino il ruolo del partenariato pubblico-privato quale leva di sviluppo economico e di valorizzazione del patrimonio pubblico.

Quando il *project financing* è stato introdotto nel nostro ordinamento, il principale obiettivo era quello di reperire risorse private per la realizzazione di opere pubbliche. Oggi il contesto è profondamente mutato. Il partenariato pubblico-privato è chiamato a rispondere a sfide nuove, quali valorizzare il patrimonio pubblico inutilizzato, sostenere la rigenerazione urbana, contribuire alla risposta all'emergenza abitativa, recuperare immobili dismessi e attrarre investimenti privati in contesti nei

quali le amministrazioni non dispongono delle risorse necessarie per intervenire direttamente. In questa prospettiva il PPP non costituisce soltanto una modalità di affidamento delle concessioni, ma rappresenta uno strumento di politica economica e territoriale.

Parallelamente, il sistema imprenditoriale dispone di competenze tecniche e progettuali in grado di contribuire in maniera significativa alla realizzazione di tali obiettivi, purché possa operare in un quadro regolatorio stabile e chiaro.

L'iniziativa privata nel *project financing* rappresenta, infatti, un investimento imprenditoriale. La finanza di progetto ad iniziativa privata costituisce un istituto profondamente diverso dalle ordinarie procedure di affidamento nelle quali è l'amministrazione a individuare il fabbisogno pubblico, predisporre la documentazione di gara, elaborare il progetto e definire le condizioni economiche e contrattuali dell'intervento. In questo caso, il promotore non si limita, dunque, a partecipare ad una procedura competitiva, ma al contrario crea egli stesso le condizioni affinché quella procedura possa esistere, individuando un bisogno pubblico e mettendo a disposizione dell'amministrazione una proposta che, in assenza della sua iniziativa, non sarebbe disponibile.

Per predisporre una proposta concreta all'Amministrazione l'operatore economico sostiene integralmente i costi relativi agli studi preliminari, alle verifiche urbanistiche, alle analisi ambientali, alle consulenze specialistiche, alla progettazione, all'elaborazione del piano economico-finanziario asseverato e a tutte le ulteriori attività necessarie affinché la proposta possa essere valutata dall'amministrazione. Si tratta di investimenti che possono raggiungere importi particolarmente elevati e che vengono sostenuti integralmente dal promotore in una fase nella quale non esiste alcuna certezza circa l'effettivo affidamento della concessione.

Pertanto, il fatto che la sentenza della Corte disponga l'illegittimità della possibilità per il promotore di modificare l'offerta dopo aver conosciuto quella del concorrente non significa che l'ordinamento non possa prevedere strumenti diversi, pienamente compatibili con il diritto dell'Unione, diretti a valorizzare l'attività progettuale svolta dal promotore.

L'eliminazione di qualsiasi forma di valorizzazione dell'attività progettuale rischierebbe infatti di produrre un effetto opposto rispetto agli obiettivi perseguiti dalla sentenza della Corte di Giustizia europea.

Per quale ragione altrimenti un operatore economico dovrebbe sostenere costi di progettazione, studi economici, consulenze tecniche e attività istruttorie senza alcuna certezza di recuperare l'investimento effettuato?

Occorre, infine, considerare che ogni operazione di partenariato produce effetti che si estendono ben oltre il concessionario. Coinvolge un'intera filiera composta da imprese di costruzione, impiantisti,

restauratori, professionisti tecnici, società di ingegneria, imprese della manutenzione, operatori digitali, imprese dei servizi e numerosi altri soggetti appartenenti al tessuto economico locale, nel quale le micro e piccole imprese rappresentano la componente largamente prevalente. Quindi una disciplina che scoraggi la presentazione di iniziative private rischia di produrre effetti negativi non soltanto sul mercato delle concessioni, ma sull'intero sistema produttivo.

Muovendo da queste considerazioni, le scriventi Confederazioni ritengono che la revisione della disciplina della finanza di progetto non dovrebbe individuare strumenti alternativi al diritto di prelazione, quanto piuttosto rafforzare la qualità delle proposte progettuali, ridurre gli oneri amministrativi e favorire una più ampia partecipazione degli operatori economici, nel pieno rispetto dei principi europei di concorrenza.

Proposte di intervento

1. Premialità per il promotore. Si propone di integrare l'articolo 193 del d.lgs. 36/2023 prevedendo la possibilità per la stazione appaltante di introdurre, nella documentazione di gara, criteri premiali previamente determinati e conoscibili da tutti gli operatori economici, riferiti esclusivamente agli elementi innovativi e di interesse pubblico già contenuti nella proposta posta a base della gara e non modificabili successivamente alla pubblicazione del bando. La premialità dovrebbe riguardare esclusivamente il valore della proposta e non la posizione soggettiva del promotore, risultando pertanto pienamente compatibile con i principi di concorrenza e parità di trattamento richiamati dalla Corte di giustizia.

2. Tutela dell'investimento progettuale del promotore. La predisposizione di una proposta di partenariato comporta costi particolarmente elevati e l'attuale disciplina prevede forme di rimborso che, nella prassi, non sempre risultano sufficienti a compensare l'investimento sostenuto dal promotore. Si ritiene opportuno prevedere un meccanismo maggiormente aderente ai costi effettivamente sostenuti, anche mediante criteri standardizzati di quantificazione delle spese progettuali. Una simile previsione consentirebbe di riequilibrare il rischio economico della fase ideativa evitando che ricada esclusivamente sul promotore.

3. Programmazione condivisa con le amministrazioni. Il modello che vede il promotore che sviluppa la proposta quasi esclusivamente sulla base di un'iniziativa individuale potrebbe evolvere verso una programmazione condivisa nella quale gli enti pubblici rendano conoscibili gli immobili suscettibili di

valorizzazione e soprattutto gli obiettivi che intendono perseguire attraverso il partenariato pubblico-privato.

4. Piattaforma nazionale delle opportunità di partenariato. La programmazione condivisa dovrebbe tradursi anche in uno strumento operativo. Si propone la realizzazione di una banca dati nazionale nella quale confluiscono, in maniera omogenea e costantemente aggiornata, il patrimonio pubblico suscettibile di valorizzazione mediante PPP e i principali fabbisogni delle amministrazioni. Per ciascun intervento dovrebbero essere rese disponibili le informazioni essenziali relative alla proprietà, ai vincoli esistenti, allo stato manutentivo, alla destinazione urbanistica e agli obiettivi perseguiti dall'amministrazione. Ciò consentirebbe di ridurre significativamente i costi di accesso al mercato, aumentare la qualità delle proposte e favorire una più ampia partecipazione degli operatori economici.