



AUDIZIONE

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione VIII Ambiente

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 dell'Unione europea
relativa al diritto di prelazione del promotore**

Roma, 8 luglio 2026

PREMESSA

Il 5 febbraio 2026 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Causa C-810/24) ha stabilito che il diritto di prelazione a favore del promotore nel *project financing*, disciplinato dall'art. 193 del Codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. n. 36/2023, è incompatibile con i principi di libera circolazione (art. 49 TFUE) e di parità di trattamento (Direttiva 2014/23/UE) del diritto europeo.

Il diritto di prelazione era già stato oggetto di una revisione da parte del c.d. Decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 209/2024), che aveva introdotto una fase di valutazione informale e sollevato, nell'ottobre 2025, i primi dubbi della Commissione Europea. La successiva sentenza della Corte di Giustizia ha definitivamente bocciato l'istituto della prelazione.

Tale pronuncia ha avuto – ed ha – un impatto profondo sulle procedure di partenariato pubblico-privato in essere, interessando un istituto ampiamente utilizzato dalla Pubblica amministrazione, e dunque dai Comuni e dalle Città Metropolitane, per realizzare investimenti infrastrutturali.

Come noto, infatti, le sentenze interpretative della Corte di Giustizia hanno efficacia immediata, imponendo alla Pubblica Amministrazione di disapplicare le norme nazionali contrastanti con il diritto europeo. Conseguentemente, esse impattano anche sulle procedure in essere alla loro data di pubblicazione.

LE RISOLUZIONI 7/00375 E 7/00390

La Risoluzione 7/00375 presentata dall'On. Erica Mazzetti, nel ricordare che la finanza di progetto è oggi la procedura più utilizzata per le gare di partenariato pubblico-privato (passata dal 24% al 60% dal 2018 a oggi), evidenzia che la pronuncia della Corte di Giustizia sta generando una grande confusione operativa tra le amministrazioni, in un contesto reso più delicato dalle scadenze perentorie legate ai fondi PNRR.

La Risoluzione impegna quindi il Governo ad adottare iniziative normative urgenti per:

- mantenere la disciplina previgente per gare già aggiudicate e contratti in esecuzione in applicazione del principio *pacta sunt servanda*;
- fare salvi i procedimenti attivati dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 209/2024 (correttivo al Codice dei contratti) che siano ancora in fase di valutazione;
- consentire una rettifica per le gare indette prima della sentenza della Corte di Giustizia (nel caso in cui i termini di presentazione delle offerte non siano scaduti),

eliminando la prelazione e riaprendo i termini presentazione per la presentazione delle offerte, mantenendo il rimborso dei costi fino al 2,5%;

- modificare gli articoli 175 e 193 del Codice dei contratti prevedendo criteri premiali per soluzioni innovative, criteri di valutazione non tabellari, snellimento del livello di dettaglio richiesto nelle proposte, meccanismi che tutelino l'idea del promotore stimolando comunque la concorrenza sull'obiettivo del progetto, semplificazioni per la finanza di piccoli progetti tra PMI.

Infine, la Risoluzione impegna il Governo a proporre una disciplina europea comune per la finanza di progetto in vista della riforma delle norme UE su appalti e concessioni, per garantire maggiore uniformità normativa e certezza per gli operatori.

La Risoluzione 7/00390 presentata dall'On. Angelo Bonelli, abbinata all'atto 7/00375, evidenzia, che dopo la pronuncia della Corte di Giustizia, le stazioni appaltanti che abbiano già stipulato contratti tramite prelazione sono esposte a rischi risarcitori da parte delle imprese soccombenti.

La Risoluzione impegna il Governo:

- ad annullare e ripubblicare, senza clausola di prelazione, le gare in corso del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti basate su partenariato pubblico-privato;
- promuovere iniziative normative per riformare la disciplina della finanza di progetto, prevedendo forme alternative di indennizzo per il proponente;
- adottare linee guida differenziate per le stazioni appaltanti a seconda della fase procedurale: valutazione in corso, gara anteriore all'aggiudicazione, offerte valutate ma contratto non stipulato, contratto già stipulato con possibile recesso in autotutela ex articolo 123 del Codice;
- coordinarsi con gli Ordini professionali per aggiornare le linee guida rivolte ai RUP e progettisti sulle implicazioni pratiche della sentenza.

L'INIZIATIVA DELL'ANCI

All'indomani della sentenza della Corte di Giustizia europea, in considerazione delle sue ricadute sulla vigente disciplina della finanza di progetto e, conseguentemente, sulle procedure in essere di interesse dei Comuni e delle Città Metropolitane, l'ANCI ha predisposto una Nota tecnica di approfondimento con la finalità di chiarire il nuovo quadro normativo-amministrativo delineato dalla sentenza della Corte e fornire ai Sindaci e agli operatori comunali possibili soluzioni al riguardo.

Alcune delle indicazioni e delle proposte individuate dall'Associazione nella succitata Nota sono state riprese dalle Risoluzioni oggetto dell'audizione odierna, facendone anche un diretto riferimento. Tra le considerazioni e le riflessioni espresse dall'ANCI e richiamate, seppur in modalità e declinazioni differenti nei due atti, si evidenziano quelle relative alle conseguenze derivanti dalla necessaria disapplicazione della norma interna incompatibile con il diritto dell'Unione:

- il diritto di prelazione non può più essere previsto nelle gare da bandire;
- ove già previsto, non può essere legittimamente esercitato;
- l'eventuale esercizio determina un vizio radicale dell'aggiudicazione.

Pertanto, pur investendo la sentenza solo il diritto di prelazione e non l'intero impianto della proposta ad iniziativa privata, in base al diritto comunitario non v'è dubbio che essa imponga alle stazioni appaltanti una revisione consapevole delle modalità di strutturazione delle future operazioni di PPP.

Non si può, dunque, non condividere lo spirito e la finalità delle Risoluzioni in esame, che impegnano il Governo ad adottare iniziative normative urgenti in materia.

La medesima sollecitazione, infatti, è stata espressa dall'ANCI non solo nella Nota predisposta all'indomani della sentenza del 5 febbraio ma anche nelle sedi istituzionali e nelle occasioni di confronto con il Ministero delle Infrastrutture. Il PPP, infatti, ha svolto un ruolo strategico per la messa in campo di progettualità capaci di dare risposte efficaci ai fabbisogni sempre più complessi della nostra società e, quindi, del Paese. È auspicabile, dunque, un intervento del Legislatore che faccia chiarezza su in istituto di per sé eterogeneo e variegato alla luce del nuovo scenario delineato dalla pronuncia della Corte di Giustizia europea.

LE POSSIBILI SOLUZIONI PER LE PROCEDURE IN ESSERE DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Nelle more, dunque, dell'intervento – complessivo o parziale – del Legislatore, l'attenzione delle Amministrazioni comunali/Stazioni appaltanti è rivolta a cosa fare delle gare indette o da indire ai sensi del citato art. 193.

Si riportano di seguito, in un'ottica di collaborazione, alcune possibili soluzioni, elaborate dall'ANCI e frutto di un'analisi delle principali problematiche evidenziate dai Comuni e dalle Città Metropolitane, rispetto alle procedure in corso alla data di pubblicazione della sentenza della Corte, suddivise in base allo stato di avanzamento della procedura.

1) Procedure con proposte in corso di valutazione

Per le procedure in cui le proposte di *project financing* sono ancora in fase di valutazione, l'iter prosegue ai sensi dell'art. 193 del Codice, con la precisazione che al promotore prescelto non potrà essere accordato il diritto di prelazione. Resta invece applicabile il diritto al rimborso delle spese di proposta, non toccato dalla giurisprudenza europea. Qualora i termini dell'avviso per la sollecitazione di proposte concorrenti (art. 193, comma 4) siano ancora aperti, esso andrà ripubblicato per rendere nota al mercato la disapplicazione della prelazione. Analogamente, qualora la valutazione delle proposte presentate sia ancora in corso, in ossequio ai principi di fiducia e buon andamento, l'ente concedente dovrà informare il promotore e gli eventuali proponenti della mancata applicazione della prelazione, chiedendo conferma del loro interesse. Tale obbligo informativo si fonda sul rilievo che l'assenza della prelazione incide sulle valutazioni di convenienza economica del progetto, potendo indurre gli operatori a rinunciare alla proposta iniziale per presentarne una più concorrenziale.

2) Proposte dichiarate di pubblico interesse e inserite nella programmazione dell'ente

Se la proposta ha già ottenuto la dichiarazione di pubblico interesse ed è stata inserita nella programmazione, l'ente concedente è tenuto a pubblicare il bando di affidamento eliminando la clausola relativa al diritto di prelazione. Al promotore è comunque garantito il rimborso dei costi sostenuti nel limite del 2,5% del valore dell'investimento.

3) Bandi già pubblicati recanti il diritto di prelazione

Laddove sia già stato indetto un bando che prevede il diritto di prelazione, l'Amministrazione deve procedere all'annullamento della gara in autotutela e alla sua successiva ripubblicazione emendata di tale clausola. Ai sensi dell'art. 21-novies della L. 241/1990, tale intervento in autotutela è esperibile entro 6 mesi dall'aggiudicazione, determinando l'inefficacia dell'eventuale contratto stipulato. La misura è necessaria anche nel caso in cui il diritto non sia stato materialmente esercitato, atteso che la sua sola previsione è idonea ad alterare le dinamiche concorrenziali e la partecipazione degli operatori economici.

Se la prelazione è stata esercitata e il contratto non è stato ancora affidato, l'amministrazione potrà intervenire, ai sensi dell'art. 17, comma 5, del Codice dei contratti¹, rinviando la procedura all'organo preposto alla valutazione delle offerte, il quale

¹ 5. *L'organo preposto alla valutazione delle offerte predispone la proposta di aggiudicazione alla migliore offerta non anomala.*

dovrà procedere a riesaminare l'esito della gara alla luce della non applicabilità del diritto di prelazione.

Invece, nel caso in cui fosse divenuta efficace l'aggiudicazione (prima della firma del contratto), l'amministrazione potrà procedere ai sensi dell'art. 18, comma 2, del Codice dei contratti² esercitando i relativi poteri di autotutela e rinviando, per l'effetto (e se del caso), all'organo valutativo (si potrebbe agire in senso analogo anche in virtù del comma 8 dell'articolo in questione, secondo cui: *“Il contratto è sottoposto alla condizione risolutiva dell'esito negativo della sua approvazione, laddove prevista, da effettuarsi entro trenta giorni dalla stipula. Decorso tale termine, il contratto si intende approvato”*).

4) Procedimenti conclusi con contratto stipulato e termini decorsi

Nei casi in cui il contratto sia già stato sottoscritto e risultino ormai spirati i termini sia per l'impugnativa dell'aggiudicazione sia per l'annullamento in autotutela, la posizione giuridica dell'affidatario deve considerarsi consolidata. Tali rapporti giuridici non vengono, pertanto, inficiati dalla sentenza della Corte di Giustizia.

Un'ulteriore strada percorribile potrebbe essere quella del recesso ai sensi dell'art. 123 del Codice dei contratti, soluzione che però dovrebbe essere attentamente esaminata anche alla luce dello stato di realizzazione del contratto, mentre, per le imprese che hanno subito la prelazione, non resterebbe che valutare l'eventuale ristoro del pregiudizio subito e provato.

CONCLUSIONI E PROPOSTE DI INTERVENTO

Secondo i dati pubblicati dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei ministri contenuti nella relazione annuale 2025 sul Partenariato Pubblico Privato e la Finanza di Progetto, a partire dalla fine del 2022, si registra un aumento rilevante del numero di contratti sottoscritti dai Comuni, che giungono a rappresentare il 41% del totale, in crescita rispetto al 38% calcolato sull'intero periodo 2010-2024. Questo dato riflette, dunque, una progressiva

L'organo competente a disporre l'aggiudicazione esamina la proposta, e, se la ritiene legittima e conforme all'interesse pubblico, dopo aver verificato il possesso dei requisiti in capo all'offerente, dispone l'aggiudicazione, che è immediatamente efficace

² 2. Divenuta efficace l'aggiudicazione ai sensi dell'articolo 17, comma 5 e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela, la stipula del contratto ha luogo entro i successivi sessanta giorni anche in pendenza di contenzioso. È fatta eccezione:

a) per le ipotesi previste dal comma 4 del presente articolo e dall'articolo 55, comma 2;

b) nel caso di un diverso termine previsto nel bando o nell'invito a offrire;

c) nell'ipotesi di differimento concordato con l'aggiudicatario e motivato in base all'interesse della stazione appaltante o dell'ente concedente, compatibilmente con quello generale alla sollecita esecuzione del contratto.

intensificazione del ricorso al PPP da parte di Comuni e Città Metropolitane per rispondere alle crescenti esigenze infrastrutturali e di servizio per i territori.

In questi anni, infatti, la finanza di progetto ha consentito allo Stato e agli enti locali di avvalersi non solo delle risorse economiche dei privati – chiamati a realizzare investimenti talvolta rilevanti, per esempio relativi alla realizzazione, manutenzione e tenuta in sicurezza di metropolitane, parcheggi, termovalorizzatori – ma anche di competenze manageriali, tecniche e gestionali specializzate, utili soprattutto per progetti a contenuto altamente innovativo. Alla iniziale esigenza di reperire risorse private per la realizzazione di opere pubbliche, dunque, il PPP si è successivamente trasformato in uno strumento di politica economica e territoriale utile alle amministrazioni locali per rispondere alle nuove sfide che sono chiamati ad affrontare.

In tale contesto, appare necessario e non più rinviabile un intervento del Legislatore che riformi l'attuale assetto della disciplina della finanza di progetto ideando nuovi strumenti di incentivazione del privato a farsi promotore di iniziative mediante tale strumento.

Occorre cioè, individuare una nuova procedura che sia in grado di salvaguardare l'iniziativa privata senza riproporre meccanismi incompatibili con il diritto europeo, con un reale approccio all'innovazione e al reale bilanciamento nell'allocazione dei rischi tra pubblico e privato.

Pertanto, nel consueto spirito di collaborazione istituzionale, a supporto dell'intervento del Legislatore per il riordino della disciplina in materia di finanza di progetto, si avanzano le seguenti proposte di intervento:

- 1) **rafforzare il dialogo competitivo**, uno strumento già previsto dalle direttive europee e recepito dal Codice dei contratti vigente. L'idea potrebbe essere quella di riscrivere l'art. 193 del D. Lgs. n. 36/2023, innestando nella proposta del promotore un dialogo competitivo tra operatori economici;
- 2) **modificare il comma 13 dell'art. 193 del D. Lgs. n. 36/2023** al fine di utilizzare per il promotore criteri premiali di aggiudicazione definiti *ex ante* e resi noti a tutti gli operatori economici partecipanti. Tali criteri dovrebbero riferirsi unicamente agli elementi innovativi e di interesse pubblico già presenti nella proposta posta a base di gara, senza possibilità di modifica successiva alla pubblicazione del bando. In questo modo, la premialità risulterebbe ancorata esclusivamente al valore intrinseco della proposta, e non alla posizione soggettiva del promotore;
- 3) **aumentare la percentuale, di cui al comma 12 dell'art. 193 del D. Lgs. n. 36/2023**, di rimborso spese per la predisposizione della proposta del promotore. Il

comma richiamato, infatti, stabilisce che l'importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 2,5% del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara;

- 4) **sostituire la disciplina attuale del partenariato ad iniziativa privata con quella già prevista dall'art. 37-quater della Legge n. 109/94**, Legge quadro in materia di lavori pubblici (cd Legge Merloni). Il citato articolo delinea una sorta di meccanismo a "doppia gara": ad una gara aperta basata sul progetto del promotore, segue una negoziazione ristretta tra il promotore e i migliori due concorrenti, con un sistema di cauzioni incrociate che compensa il promotore nel caso perda la concessione, riconoscendo il valore del lavoro progettuale svolto nella fase di proposta.