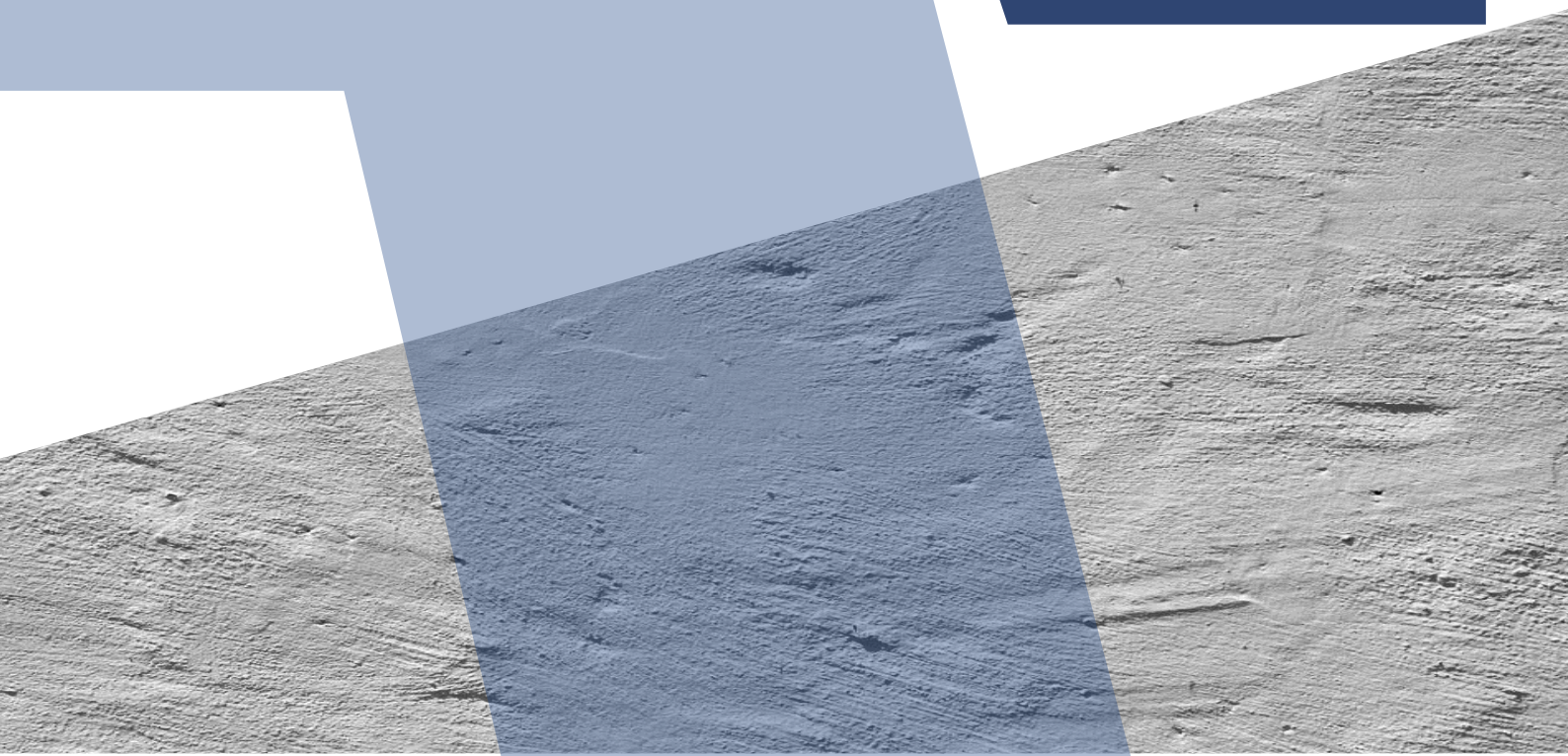
ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

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

Audizione ANCE
Commissione Ambiente
Camera

21 Luglio 2026



ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI 3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLA RISOLUZIONE 7-00375 MAZZETTI 6
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLA RISOLUZIONE 7-00390 BONELLI 8

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

VALUTAZIONI GENERALI

La conclusione del PNRR e il ritorno ai vincoli di finanza pubblica, alla luce delle nuove regole del Patto di stabilità, impongono una seria riflessione sulle modalità attraverso cui garantire continuità agli investimenti pubblici.

Dopo una fase straordinaria di espansione della spesa resa possibile dalle risorse del PNRR, il partenariato pubblico-privato (PPP) può rappresentare uno strumento strategico per sostenere la realizzazione delle opere pubbliche e proseguire il processo di ammodernamento del Paese avviato con il Piano europeo, attraverso la realizzazione di infrastrutture e servizi di maggiore qualità.

Oltre a consentire l'attivazione di risorse finanziarie aggiuntive, il PPP permette di valorizzare le capacità tecniche e imprenditoriali dei soggetti privati, favorendo innovazione progettuale, efficienza gestionale e sostenibilità economico-finanziaria degli interventi con effetti positivo sulla qualità e sui tempi di esecuzione.

Negli ultimi anni il PPP ha inoltre rafforzato la propria funzione sussidiaria nei confronti della Pubblica Amministrazione, grazie al crescente ricorso alle proposte a iniziativa privata. Il coinvolgimento degli operatori economici non si limita più alla sola fase realizzativa, ma si estende sempre più alle fasi di programmazione e progettazione degli interventi, contribuendo a far emergere fabbisogni non ancora intercettati dalla pianificazione pubblica e a sviluppare soluzioni progettuali innovative.

In questo contesto, **un effetto particolarmente destabilizzante** è derivato dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che, come ormai noto, ha dichiarato l'incompatibilità del diritto di prelazione previsto dalla disciplina nazionale in materia di project financing con il diritto europeo e, in particolare, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione e concorrenza.

È opportuno, tuttavia, richiamare la funzione che tale istituto ha svolto nel sistema italiano quale incentivo alla presentazione di proposte progettuali da parte degli operatori economici. La predisposizione di una proposta di PPP richiede infatti investimenti significativi in termini di studi di fattibilità, analisi economico-finanziarie e attività di progettazione. Il diritto di prelazione costituiva, pertanto, un meccanismo volto a compensare tale impegno, evitando che l'amministrazione potesse utilizzare gratuitamente il progetto come base della successiva procedura di gara.

La Corte di giustizia non mette in discussione l'esigenza di tutelare l'attività progettuale del promotore, ma ritiene che tale tutela non possa tradursi in un vantaggio competitivo nella fase di aggiudicazione.

Alla luce di tale sentenza, nonché delle prime indicazioni fornite dalla Corte dei conti e delle prime pronunce della giurisprudenza amministrativa intervenute sul punto, deve ritenersi che, con **riferimento agli atti e alle fasi procedimentali non ancora consolidati, sussista l'obbligo per le amministrazioni di disapplicare il meccanismo della prelazione del promotore, in quanto incompatibile con il diritto dell'Unione europea.**

Ne consegue che, per le procedure non ancora definite mediante atti ormai consolidati o relative a rapporti esauriti, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a disapplicare la disciplina interna incompatibile, non potendo più dare applicazione alla clausola di prelazione, anche ove espressamente prevista nel bando o negli atti di gara.

In tali casi, dovranno pertanto essere privilegiate soluzioni idonee a ripristinare condizioni di piena concorrenza e parità di trattamento, anche mediante la rettifica o l'annullamento in autotutela degli atti che prevedano la prelazione, ferma restando la regolazione degli effetti economici nei limiti consentiti dall'ordinamento.

Quanto ai profili economici, l'eliminazione della prelazione non comporta automaticamente il sorgere di un diritto al risarcimento del danno in capo al promotore. L'affidamento riposto in una disciplina interna incompatibile con il diritto dell'Unione non appare, di regola, qualificato e meritevole di tutela risarcitoria.

Resta ferma, ove ne ricorrano i presupposti, la possibilità di riconoscere il rimborso o l'indennizzo delle spese effettivamente sostenute e documentate, nei limiti previsti dalla normativa vigente e secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

Diversamente, con riferimento alle concessioni già assentite e in corso di esecuzione, i principi di certezza dei rapporti giuridici e di stabilità dei contratti possono costituire un limite alla rimessione in discussione automatica degli effetti già prodotti, salva la necessità di valutare in concreto eventuali profili di illegittimità o di contenzioso e l'applicabilità dei rimedi previsti dal Codice dei contratti pubblici.

Resta, in ogni caso, rimessa all'amministrazione procedente e, in ultima istanza, al giudice competente la valutazione delle singole fattispecie, alla luce dello stato della procedura, dell'eventuale consolidamento degli effetti e degli interessi pubblici coinvolti.

Considerata la delicatezza e la complessità della questione, appare quanto mai auspicabile un intervento legislativo chiarificatore, volto sia a introdurre una disciplina interna conforme ai principi eurounitari, sia a definire espressamente il regime applicabile alle procedure in corso, al fine di garantire certezza giuridica e uniformità applicativa.

Al riguardo, secondo ANCE, si potrebbe prevedere quanto segue.

"A regime", sarebbe opportuno superare il sistema della doppia gara, prevedendo **un'unica fase di confronto concorrenziale**, riconoscendo al promotore:

- criteri premiali di aggiudicazione, basati sull'attribuzione di un punteggio aggiuntivo da fissare (nella misura massima di 10 punti) tenendo conto, ad esempio, dei seguenti elementi:
    - valore progettuale della proposta;
    - valore sociale della proposta;
    - assenza di richieste di modifica della proposta da parte della stazione appaltante;
    - rilevanza in termini di pubblica utilità, nel caso di proposte relative a interventi non inseriti nella programmazione dell'amministrazione;
- un indennizzo economico in caso di mancata aggiudicazione.

Occorrerebbe, inoltre, prevedere una **disciplina transitoria chiara**, che garantisca certezza giuridica per i procedimenti già conclusi e indicazioni univoche per quelli ancora in corso, stabilendo:

- la salvezza delle procedure già concluse, vale a dire già aggiudicate e non più impugnabili alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, anche qualora sia stato esercitato il diritto di prelazione da parte del promotore o proponente;
- per i procedimenti in corso, l'obbligo di proseguire la procedura applicando le regole vigenti al momento della presentazione della proposta, con eliminazione del diritto di prelazione e mantenimento del rimborso economico in favore del promotore non aggiudicatario, nella misura massima del 2,5 per cento dell'investimento.

Si ritiene opportuno richiamare, infine, due ulteriori profili che risultano determinanti per favorire un più ampio ricorso al partenariato pubblico-privato: la corretta allocazione dei rischi e la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti.

Con riferimento al primo aspetto, è fondamentale che, fin dalle fasi iniziali dell'operazione, sia assicurata una corretta ripartizione dei rischi tra soggetto pubblico e operatore privato, nel rispetto del principio secondo cui ciascun rischio deve essere attribuito alla parte maggiormente in grado di gestirlo. L'allocazione al partner privato di rischi eccessivi o non governabili determina inevitabilmente un incremento del premio per il rischio richiesto dagli investitori, con conseguente aumento dei costi dell'operazione e possibile compromissione del suo equilibrio economico-finanziario. Una non corretta allocazione dei rischi rischia, pertanto, di pregiudicare la bancabilità dei progetti e di limitarne la concreta realizzabilità.

Un secondo elemento riguarda la capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche. Il partenariato pubblico-privato presenta caratteristiche profondamente diverse rispetto all'appalto tradizionale e richiede competenze specialistiche nella valutazione della convenienza dell'operazione, nell'analisi dei rischi, nella predisposizione dei documenti di gara e nella gestione del rapporto concessorio. In assenza di un adeguato livello di competenze, possono determinarsi rallentamenti nelle procedure, richieste istruttorie reiterate e un generale aumento dell'incertezza, con effetti disincentivanti per gli operatori economici e per i soggetti finanziatori.

Se si intende fare del partenariato pubblico-privato uno strumento strutturale per garantire continuità agli investimenti pubblici anche nella fase successiva al PNRR, è necessario intervenire su entrambi i fronti. Da un lato, occorre assicurare un'equilibrata allocazione dei rischi, coerente con le esigenze di bancabilità dei progetti; dall'altro, è indispensabile rafforzare la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti attraverso percorsi di formazione specialistica, assistenza tecnica e diffusione di modelli standardizzati condivisi. Solo in questo modo il PPP potrà affermarsi come una modalità ordinaria ed efficace di realizzazione e gestione delle infrastrutture e dei servizi pubblici.

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLA RISOLUZIONE 7-00375 MAZZETTI

Nella risoluzione presentata dall'On.le Mazzetti, si propongono soluzioni sia per la gestione della fase transitoria che per una revisione normativa operante a regime.

Per la gestione del periodo transitorio vengono prospettate tre soluzioni:

a) per le gare già aggiudicate e i contratti in essere, si prevede il mantenimento della disciplina previgente e, quindi, della prelazione eventualmente attribuita;

b) per le procedure avviate ai sensi dell'articolo 193 dopo l'adozione del decreto correttivo al Codice, nelle quali l'iter di valutazione delle proposte sia ancora in corso, si dispone la prosecuzione dell'iter senza azzeramento della procedura, consentendo alle amministrazioni di adeguare il livello di pubblicità dell'avviso o della comunicazione a livello comunitario, al fine di conformarsi ai rilievi formulati dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione;

c) per quanto riguarda le gare indette prima della pubblicazione della sentenza della CGUE – ove il termine di presentazione delle offerte non sia scaduto -si prevede la possibilità di effettuare una rettifica nella quale gli enti concedenti eliminino la previsione del diritto di prelazione, riaprendo i termini per la presentazione delle offerte, mantenendo invariato il rimborso dei costi fino al 2,5%.

Al riguardo, in primo luogo, si **esprime consonanza rispetto all'obiettivo, indicato nella risoluzione, di assicurare certezza giuridica e stabilità agli investimenti, scongiurando il rischio che un mutamento del quadro normativo produca un blocco indiscriminato delle operazioni di partenariato già avviate**.

Con **riferimento alle gare aggiudicate ed i contratti in essere** – di cui all'ipotesi a) della risoluzione-, ANCE condivide l'orientamento volto al mantenimento del regime "post correttivo", sempreché gli atti della procedura risultino non più impugnabili e vieppiù, ove la concessione sia già in corso di esecuzione.

Con particolare riferimento **alle procedure ancora in corso e non ancora aggiudicate** - di cui all'ipotesi b) della risoluzione - è condivisibile la proposta di fare salve le procedure avviate ai sensi dell'articolo 193 successivamente all'adozione del decreto correttivo, per le quali l'iter di valutazione delle proposte sia ancora in corso, adeguando i relativi meccanismi di pubblicità nel rispetto di quanto rilevato dalla Commissione europea nella lettera inviata all'Italia nell'ambito della procedura di infrazione.

Con riferimento all'ipotesi c) della risoluzione**,** ANCE **condivide la proposta di eliminare il diritto di prelazione dalle gare il cui termine di presentazione delle offerte non sia ancora scaduto, riaprendo i termini per la presentazione delle offerte,** salvaguardando al contempo il diritto del promotore non aggiudicatario al rimborso delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, entro il limite massimo del 2,5 per cento del valore dell'investimento.

Il rimborso rappresenta, infatti, uno strumento necessario per evitare che l'amministrazione acquisisca e utilizzi senza corrispettivo un progetto elaborato, a proprie spese e a proprio rischio, dall'operatore economico, ricadendo così nella fattispecie civilistica dell'indebito arricchimento.

Si auspica, **inoltre, che la disciplina transitoria individui puntualmente il trattamento delle diverse procedure ancora non concluse e riduca il rischio di decisioni disomogenee da parte delle stazioni appaltanti**.

Per quanto **riguarda le future modifiche normative relative alla disciplina a regime**, la risoluzione suggerisce una revisione degli articoli 175 e 193 del decreto legislativo n. 36 del 2023, prevedendo:

e) che, nel programma triennale, la pubblica amministrazione possa indicare, per ciascun progetto, le eventuali ragioni che giustifichino l'attribuzione di un punteggio premiale;
e) l'utilizzo di criteri di valutazione idonei a premiare soluzioni più innovative e maggiormente adattate alle esigenze delle amministrazioni;
e) uno snellimento del livello di dettaglio richiesto per le proposte;
e) l'individuazione di una modalità di gara che tuteli l'idea del promotore e, al contempo, stimoli il mercato;
e) misure volte a semplificare l'utilizzo della finanza di progetto per interventi di minore dimensione e a favorire la partecipazione delle PMI.

Tali proposte sono senz'altro condivisibili per ANCE

Il superamento della prelazione non può e non deve, infatti, costituire il "de profundis" della finanza di progetto a iniziativa privata, che rappresenta uno strumento essenziale per mobilitare capitali e competenze private, soprattutto in un contesto caratterizzato dalla progressiva contrazione delle risorse pubbliche disponibili per gli investimenti infrastrutturali.

In particolare, si condivide l'idea di introdurre un meccanismo premiale nei confronti del promotore (tramite attribuzione di un punteggio premiale non superiore a 10 punti da riconoscere in sede di valutazione delle offerte e da collegare al contributo progettuale e propositivo fornito dal promotore). Tale soluzione consentirebbe di preservare un incentivo effettivo alla presentazione di iniziative private, senza compromettere la parità di trattamento tra i concorrenti e la piena contendibilità della concessione.

Tuttavia, ad avviso di ANCE; occorre evitare che la riforma determini il ritorno a un sistema di "doppia gara", caratterizzato da una prima competizione sulla proposta e da una seconda procedura per l'affidamento della concessione. Tale modello comporterebbe, infatti, un allungamento dei tempi, un aggravio degli oneri amministrativi e una minore attrattività dello strumento.

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLA RISOLUZIONE 7-00390 BONELLI

La risoluzione proposta dall'On. Le Bonelli impegna il Governo ad adottare interventi urgenti per adeguare la disciplina della finanza di progetto alla sentenza della Corte di giustizia europea sul diritto di prelazione del promotore.

In particolare, chiede al Governo di:

c) annullare e ripubblicare le gare in corso del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti relative a operazioni di partenariato pubblico-privato, eliminando dai documenti di gara la clausola di prelazione;

c) riformare la disciplina della finanza di progetto ideando nuovi strumenti volti a salvaguardare l'iniziativa privata compatibili con il diritto eurounitario e garantendo in ogni caso forme di indennizzo in caso di aggiudicazione del progetto di fattibilità a base di gara compresi di diritti di proprietà intellettuale e la remunerazione per l'utilizzo della proposta.

c) adottare linee guida operative per le stazioni appaltanti, differenziate in funzione dello stato di avanzamento delle procedure, distinguendo tra:
   - proposte di project siano ancora in corso di valutazione: proseguo della procedura con caducazione della prelazione e mantenimento del rimborso per il promotore;
   - gare avviate ma non ancora aggiudicate: annullamento della procedura in autotutela e successiva ripubblicazione della stessa senza diritto di prelazione;
   - procedure nelle quali le offerte siano già state valutate, ma il contratto non sia stato stipulato: rinvio degli atti all'organo preposto alla valutazione delle offerte, il quale dovrà riesaminare l'esito della gara alla luce della non applicabilità del diritto di prelazione;
   - contratti già stipulati, rispetto ai quali valutare anche l'eventuale esercizio del recesso ai sensi dell'articolo 123 del Codice;

   c) coordinamento con gli Ordini professionali per aggiornare le indicazioni rivolte ai RUP e ai progettisti sulle conseguenze operative della sentenza europea.

ANCE condivide senz'altro l'esigenza, posta al centro della risoluzione Bonelli, di fornire alle stazioni appaltanti, ai responsabili unici del progetto e agli operatori economici indicazioni tempestive, puntuali e uniformi sulle conseguenze della sentenza della Corte di giustizia.

È altresì' condivisibile il richiamo alla necessità di differenziare le soluzioni in relazione allo stato di avanzamento di ciascuna operazione di finanza di progetto.

In ogni caso, con riferimento alle procedure ancora in corso, in cui il bando preveda l'attribuzione della prelazione, **si ritiene che, laddove ciò sia ancora tecnicamente possibile, sarebbe preferibile anzitutto una rettifica degli atti di gara, con eliminazione della prelazione, anziché unicamente l'annullamento della gara "tout court" in autotutela.**

Tali conclusioni rispondono ai principi di certezza del diritto, tutela dell'affidamento, stabilità dei rapporti giuridici e continuità dell'azione amministrativa.