

Memoria

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

ASSISTAL

Luglio 2026

Associazione Nazionale Costruttori di Impianti e dei Servizi di Efficienza Energetica - ESCo e Facility Management

SEDE LEGALE - Via Rubicone 11 - 00198 ROMA – Tel. +39 06853730 – nazionale@assistal.it - roma@assistal.it

ALTRE SEDI: P.zza Luigi Di Savoia, 22 - 20124 MILANO - Tel. +39 026085211 – milano@assistal.it

Via Edoardo Plinio Masini, 2 – 35131 PADOVA – Tel +39 0499872783 – padova@assistal.itwww.assistal.it

Chi siamo

ASSISTAL è l'Associazione imprenditoriale di categoria, **aderente a Confindustria**, che rappresenta le imprese specializzate nella fornitura di Servizi di Efficienza Energetica (ESCO) e Facility Management, nonché nella progettazione, fornitura, installazione, gestione e manutenzione di impianti tecnologici. All'Associazione aderiscono circa **1.200 imprese, con un fatturato complessivo annuo di circa 60 miliardi di euro e oltre 120.000 dipendenti**. Le imprese associate rappresentano oltre il 30% del mercato delle costruzioni e manutenzioni impiantistiche, il 75% dell'offerta di servizi di efficienza energetica e facility management e circa il 90% della domanda pubblica di servizi energetici.

Questi dati descrivono una **componente strutturale della capacità industriale del Paese**. Il perimetro associativo coincide, infatti, con una parte significativa del sistema produttivo che consente alla Pubblica Amministrazione di perseguire obiettivi strategici quali la sicurezza e l'efficientamento del patrimonio edilizio, la continuità operativa delle infrastrutture, la riduzione dei consumi, la decarbonizzazione e il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini.

Contesto

Il Partenariato Pubblico-Privato, come delineato dall'articolo 174 del Codice dei contratti pubblici, non può essere ridotto a una mera alternativa procedurale rispetto all'appalto tradizionale. Esso rappresenta un'**architettura giuridico-istituzionale complessa**, fondata su un rapporto di lungo periodo orientato al risultato, su un apporto significativo di capitale privato e su una corretta allocazione del rischio operativo, nel quale l'amministrazione esercita una funzione di indirizzo, controllo e verifica della performance.

In questa prospettiva, il PPP è anzitutto uno **strumento di rafforzamento della capacità amministrativa**. L'integrazione tra progettazione, realizzazione e gestione consente di superare la frammentazione delle responsabilità tipica delle procedure tradizionali e di orientare l'azione pubblica al risultato nel tempo. La logica del ciclo di vita permette di valutare costi e benefici lungo l'intera durata del rapporto, favorendo una spesa maggiormente orientata al valore generato e alla sostenibilità finanziaria. Il modello introduce inoltre un sistema di misurazione fondato su indicatori oggettivi – efficienza, continuità del servizio, standard qualitativi – che rafforza il controllo pubblico e la trasparenza. Il PPP consente inoltre alla Pubblica Amministrazione di **attivare progetti infrastrutturali e gestionali che, in assenza del coinvolgimento di capitale e competenze private, risulterebbero difficilmente realizzabili a causa di vincoli di bilancio** e limiti di finanza pubblica, rendendo sostenibili interventi strategici nel rispetto degli equilibri contabili. In tal senso, il PPP non implica una riduzione della funzione pubblica, ma un suo riposizionamento su attività di programmazione, regolazione e verifica dei risultati.

Sul versante industriale, **il partenariato genera effetti strutturali sull'intero sistema produttivo**. La stabilità dei rapporti di medio-lungo periodo favorisce una programmazione più solida degli investimenti, il rafforzamento patrimoniale e un migliore accesso al credito. Al tempo stesso, la centralità della performance stimola innovazione tecnologica, integrazione delle competenze e qualità della governance aziendale. La remunerazione ancorata al mantenimento degli standard nel tempo consolida una cultura industriale improntata alla responsabilità gestionale e all'efficienza misurabile, con **ricadute positive sulla competitività anche in ambito internazionale**. In questa prospettiva, il PPP contribuisce alla strutturazione delle filiere e alla formazione di aggregazioni in grado di affrontare interventi complessi, configurandosi come un fattore di evoluzione e rafforzamento dell'intero sistema industriale.

In tale quadro si inserisce la disciplina della **finanza di progetto ad iniziativa privata** di cui all'articolo 193 del Codice dei contratti pubblici, che ha rappresentato uno dei principali strumenti di attivazione dell'iniziativa imprenditoriale a supporto delle politiche pubbliche di investimento e gestione. La recente **sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 5 febbraio 2026 (C-810/24) ha dichiarato incompatibile - con il diritto eurounitario - il diritto di prelazione** riconosciuto al promotore nella misura in cui consentiva allo stesso, pur non risultato aggiudicatario, di adeguare la propria offerta a quella migliore e conseguire l'affidamento. La pronuncia si inserisce nel quadro delle verifiche sul corretto recepimento della direttiva 2014/23/UE e richiama l'esigenza di assicurare piena parità di trattamento e concorrenza effettiva. È un passaggio che deve essere interpretato in una prospettiva evolutiva del modello nazionale. Il diritto di prelazione **aveva svolto una funzione di incentivo all'iniziativa privata**, compensando il rischio progettuale e finanziario assunto nella fase propositiva. La sua eliminazione non mette in discussione l'impianto del PPP, ma incide sull'equilibrio degli incentivi che hanno sostenuto la finanza di progetto ad iniziativa privata. Il diritto di prelazione consentiva al promotore di adeguare l'offerta a quella dell'aggiudicatario iniziale, garantendogli l'aggiudicazione della gara; nel caso di mancato esercizio del diritto di prelazione, l'impresa che aveva vinto la gara doveva far fronte al rimborso spese entro il limite del 2,5%.

La sentenza della CGUE sta determinando, ormai da mesi, una **situazione di forte confusione nel mercato** poiché numerose amministrazioni si trovano con procedure *in itinere* per le quali il diritto di prelazione è stato previsto e attivato originariamente mentre **attualmente lo stesso risulterebbe inapplicabile o ricorribile**. La gestione di tale transitorio, come pure la mancanza di certezze sul futuro della finanza di progetto nell'attuale fase di riforma delle norme europee sui contratti pubblici, sono **temi che il Governo deve affrontare con urgenza e determinazione**.

A tale proposito, ASSISTAL **concorda con la Risoluzione 7/000375 presentata in Commissione VIII dall'On. Mazzetti**, in particolare relativamente alle proposte volte ad assicurare certezza alle amministrazioni e a garantire idonee tutele agli operatori del mercato.

Proposte

Alla luce del mutato quadro normativo e giurisprudenziale successivo alla pronuncia della CGUE, l'eliminazione del diritto di prelazione determina un **significativo indebolimento del Partenariato Pubblico Privato**.

In tale contesto appare ragionevole procedere a una **semplificazione dell'attuale disciplina**, che proprio con il D.Lgs n. 209/2024 (c.d. "Correttivo" al D.Lgs. 36/2023) aveva operato una incrementata procedimentalizzazione volta a riequilibrare lo strumento del PPP in termini di maggior partecipazione. Al contempo **si ritiene comunque utile e necessario preservare alcuni profili di incrementata trasparenza introdotti dal Correttivo**, apprezzati dalle Amministrazioni e valorizzati nelle interlocuzioni con la Commissione europea.

Il venire meno della prelazione, richiede allo stesso tempo l'**introduzione di meccanismi premiali volti ad incentivare il proponente a sostenere i costi**, diretti e indiretti, di intraprendere una iniziativa di PPP il cui esito rimane strutturalmente incerto. A tale proposito, si ritiene che l'offerta del proponente possa, a determinate condizioni, **beneficiare di un incremento tabellare con riferimento all'offerta tecnica**, così come il rimborso dei costi per il proponente in caso di mancata aggiudicazione possa essere incrementato in termini percentuali.

In particolare, l'esperienza comparata – e in particolare il **modello spagnolo** – rappresenta un

riferimento utile per delineare soluzioni che, nel rispetto dei principi europei, consentano di valorizzare le iniziative ad alta qualità progettuale e sostenere concretamente lo sviluppo del Partenariato Pubblico-Privato nel nostro ordinamento. Tale strumento si configura infatti come imprescindibile per favorire gli investimenti in settori strategici, in quanto il PPP e, in particolare, la finanza di progetto costituiscono una **leva fondamentale per la modernizzazione dei servizi e delle infrastrutture del Paese**, permettendo di intercettare capitali privati e know-how tecnologico in un contesto di limitatezza delle risorse pubbliche.

Si propone, inoltre, di **mantenere l'uso della procedura aperta per l'aggiudicazione del PPP**, in considerazione della sua relativa semplicità procedurale, limitando l'uso dello strumento del dialogo competitivo ai grandi progetti infrastrutturali, tenuto conto della particolarità capacità amministrativa e tecnica richiesta per un corretto e proficuo svolgimento di tale procedura di dialogo competitivo, sia da parte dell'ente concedente che da parte dei concorrenti.

ASSISTAL **condivide le proposte contenute nella Risoluzione 7/00375** e ritiene necessario un impegno forte del Governo e del legislatore all'adozione di iniziative normative urgenti in grado di:

- Garantire il **mantenimento della disciplina antecedente alla sentenza CGUE** del 5 febbraio 2026 **per le gare già aggiudicate e i contratti in essere**;
- Consentire l'**adeguamento alla procedura di infrazione** attivata dalla Commissione (attraverso la modifica del livello di pubblicità dell'avviso/comunicazione a livello europeo qualora ne ricorrano i requisiti di valore da parte delle stazioni appaltanti) **dei procedimenti di PPP** per il tramite della finanza di progetto con iter di valutazione delle proposte ancora in corso, **se attivati dopo l'entrata in vigore del correttivo** (D.lgs. 209/2024);
- Permettere la **rettifica delle gare indette prima della pubblicazione della sentenza** (se il termine di presentazione delle offerte non è scaduto) tramite l'eliminazione del diritto di prelazione, la riapertura dei termini di presentazione delle offerte e il mantenimento del rimborso dei costi fino al 2,5%;
- **Apportare modifiche all'art. 193 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36** che tutelino l'idea del promotore e stimolino il mercato a competere non sulla proposta del promotore ma sull'obiettivo della stessa, scongiurando il rischio che, senza prelazione e senza meccanismi di tutela delle idee progettuali/proposte, il ricorso al PPP sia nei fatti accantonato

Rispetto all'ultimo punto, **ASSISTAL ha predisposto una proposta di modifica all'art. 193 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36** che si riporta di seguito:

Articolo 193 Procedura di affidamento

1. *Gli operatori economici possono presentare agli enti concedenti proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori o servizi, mediante finanza di progetto, sulla base di un progetto di fattibilità preliminare contenente quanto previsto all'articolo 6-bis dell'allegato I.7, di una bozza di convenzione, di un piano economico-finanziario comprendente l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione e l'indicazione dei requisiti del proponente. Gli investitori istituzionali di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché i soggetti di cui all'articolo 2, numero 3), del regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015, possono formulare le proposte di cui al primo periodo salva la necessità, nella successiva gara per l'affidamento dei lavori o dei servizi, di associarsi o consorziarsi*

con operatori economici in possesso dei requisiti richiesti dal bando, qualora gli stessi investitori istituzionali ne siano privi. Gli investitori istituzionali, in sede di gara, possono soddisfare la richiesta dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale avvalendosi, anche integralmente, delle capacità di altri soggetti. Gli investitori istituzionali possono altresì impegnarsi a subappaltare, anche integralmente, le prestazioni oggetto del contratto di concessione a imprese in possesso dei requisiti richiesti dal bando, a condizione che il nominativo del subappaltatore sia comunicato, con il suo consenso, all'ente concedente entro la scadenza del termine per la presentazione dell'offerta.

2. Previa verifica dell'interesse pubblico alla proposta e della relativa coerenza con la eventuale programmazione del partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 175, comma 1, l'ente concedente dà notizia nella sezione «Amministrazione trasparente» del proprio sito istituzionale della presentazione della proposta e provvede, altresì, ad indicare un termine, non inferiore a sessanta giorni, commisurato alla complessità del progetto, per la presentazione da parte di altri operatori economici, di proposte relative al medesimo intervento, redatte nel rispetto delle disposizioni del comma 1. Per le concessioni di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), la pubblicazione avviene anche mediante invio di un avviso di preinformazione all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, redatto secondo i modelli uniformi stabiliti dalla Commissione europea.

3. Entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 2, l'ente concedente individua, in forma comparativa, il progetto di fattibilità preliminare dell'operatore economico proponente che sarà oggetto della gara ai sensi del comma 5, invitando il proponente selezionato a realizzare il progetto di fattibilità di cui all'articolo 6 dell'allegato I.7. Se l'operatore economico proponente non apporta le modifiche richieste, come eventualmente rimodulate sulla base di soluzioni alternative suggerite dallo stesso per recepire le indicazioni dell'ente concedente, la proposta è respinta. L'ente concedente conclude la procedura di valutazione con provvedimento espresso, pubblicato sul proprio sito istituzionale e oggetto di comunicazione ai soggetti interessati. Il progetto o di fattibilità, una volta approvato, è inserito tra gli strumenti di programmazione dell'ente concedente e l'operatore economico proponente viene nominato promotore secondo l'ordinamento dell'ente concedente.

4. Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara nei tempi previsti dalla programmazione. Il criterio di aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo. Nell'individuazione dell'elemento qualitativo ai fini della definizione del miglior rapporto qualità prezzo per l'aggiudicazione e nella successiva valutazione dell'offerta tecnica, in relazione alla specifica tipologia di lavoro o servizio, l'ente concedente tiene conto, tra i criteri di aggiudicazione, della quota di investimenti destinata al progetto e utilizza criteri volti a premiare gli elementi di innovazione tecnologica, di ricerca e sviluppo, ambientale e gestionale della proposta.

5. La configurazione giuridica del promotore può essere modificata e integrata sino alla data di scadenza della presentazione delle offerte.

6. I concorrenti, compreso il promotore, in possesso dei requisiti previsti dal bando, presentano un'offerta contenente una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato, e le varianti migliorative al progetto di fattibilità e alle caratteristiche del servizio e della gestione poste a base di gara, secondo gli indicatori previsti nel bando. Nel bando l'ente concedente dispone che al promotore, ove la sua offerta ottenga un punteggio tecnico almeno pari

al 51 per cento del punteggio complessivo previsto, è riconosciuto un punteggio tecnico aggiuntivo pari al 5 per cento del punteggio totale, fino a concorrenza del punteggio massimo ottenibile, in ragione dell'apporto ideativo e progettuale fornito.

7. Le offerte sono corredate delle garanzie di cui all'articolo 106. Il soggetto aggiudicatario presta la garanzia di cui all'articolo 117, calcolata sul valore degli investimenti risultanti dal piano economico-finanziario. Dalla data di inizio dell'esercizio del servizio da parte del concessionario è dovuta una cauzione a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera, da prestarsi nella misura del 10 per cento del costo annuo operativo di esercizio e con le modalità di cui all'articolo 117. La mancata presentazione di tale cauzione costituisce grave inadempimento contrattuale. Alla garanzia provvisoria e definitiva si applicano le riduzioni previste dall'articolo 106, comma 8.

8. L'ente concedente:

- a) prende in esame le offerte che sono pervenute nei termini indicati nel bando;*
- b) redige una graduatoria e nomina aggiudicatario il soggetto che ha presentato la migliore offerta;*
- c) pone in approvazione l'elaborato progettuale dell'aggiudicatario, con le caratteristiche dell'articolo 6 dell'allegato I.7.*

9. Se il promotore non risulta aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico dell'operatore economico aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno. L'importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara.

10. Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nell'ambito degli scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico dagli stessi perseguiti, possono aggregarsi alla presentazione di proposte di realizzazione di lavori pubblici di cui al comma 1, ferma restando la loro autonomia decisionale.

11. L'ente concedente può, mediante avviso pubblico, sollecitare gli operatori economici a promuovere iniziative volte a realizzare in concessione, mediante finanza di progetto, interventi inclusi negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato, di cui all'articolo 175, comma 1, tramite la presentazione di proposte redatte nel rispetto delle disposizioni del comma 3. Per le concessioni di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), la sollecitazione avviene mediante avviso di preinformazione o bando inviato all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Gli operatori economici interessati a rispondere all'avviso possono richiedere all'ente concedente di fornire integrazioni documentali per una migliore formulazione delle proposte. Le eventuali integrazioni documentali predisposte dall'ente concedente sono trasmesse all'operatore economico e sono rese disponibili a tutti gli interessati tramite pubblicazione nella sezione «Amministrazione trasparente» del proprio sito istituzionale.

12. L'ente concedente valuta le proposte presentate ai sensi del comma 11 e pone a base di gara il progetto di fattibilità selezionato di cui al comma 3, unitamente agli altri elaborati della proposta, inclusa una sintesi del piano economico finanziario, nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo. La gara si svolge secondo le disposizioni di cui ai commi 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9.

13. Le procedure di gara i cui bandi siano già stati pubblicati alla data di entrata in vigore del presente articolo sono portate a termine previa disapplicazione della clausola recante il diritto di

prelazione in favore del promotore o del proponente e fermo il pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno. L'importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara. Alle proposte già presentate alla data di entrata in vigore del presente articolo, ove non sia ancora stato pubblicato il bando, anche se sia già intervenuta la nomina del promotore, la gara si svolge secondo le disposizioni di cui ai commi 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 del presente articolo.

Conclusioni

L'adeguamento normativo in corso presso le competenti strutture ministeriali deve rappresentare un'occasione per rafforzare la qualità sistemica del PPP. La sfida non è ripristinare meccanismi non compatibili con il diritto dell'Unione, bensì **ricostruire un equilibrio tra tutela della concorrenza e valorizzazione dell'iniziativa imprenditoriale**. In questa prospettiva, un intervento organico potrebbe concentrarsi su **tre direttrici**: assicurare un riconoscimento certo e proporzionato dell'attività progettuale del promotore; valorizzare, nella fase programmatica e nei criteri di aggiudicazione, elementi oggettivi quali innovazione, sostenibilità, digitalizzazione e qualità gestionale; consolidare la dimensione sistemica del PPP attraverso programmazione pluriennale effettiva, contratti-tipo e standard chiari di allocazione del rischio, riducendo l'incertezza regolatoria e rafforzando la fiducia del mercato. In questa chiave, il PPP deve essere considerato una **componente strutturale della politica infrastrutturale e industriale del Paese**.

L'**aumento del rimborso spese** può rappresentare uno dei criteri alternativi alla prelazione, ma da solo non appare sufficiente a garantire l'attrattiva dello strumento PPP. Dunque, occorre parallelamente prevedere adeguati **meccanismi di premialità**, anche prendendo a riferimento casi analoghi in altri Paesi europei, in particolare il **modello spagnolo** nel quale viene riconosciuta l'iniziativa privata e viene riconosciuto a colui che viene nominato promotore un punteggio tecnico aggiuntivo pari al 5 per cento del punteggio totale, in ragione dell'apporto ideativo e documentale fornito.

La scelta per il legislatore e per gli stakeholder istituzionali è strategica: rendere il PPP un'**infrastruttura ordinaria delle politiche pubbliche**, fondata su concorrenza effettiva, certezza regolatoria e attrattiva per il mercato. Il PPP non deve essere considerato soltanto uno strumento contrattuale, ma un elemento strutturale di politica pubblica e industriale. Per valorizzarne pienamente il potenziale occorre però soddisfare alcune condizioni essenziali tra cui: certezza e stabilità normativa, amministrazioni pubbliche dotate di adeguate competenze tecniche, equilibrio tra concorrenza e incentivazione dell'innovazione tecnica progettuale, dialogo continuo tra istituzioni europee, amministrazioni e mercato. In questa prospettiva il PPP rappresenta, oltre che un'esigenza giuridica, una **opportunità da salvaguardare e consolidare al fine di mobilitare investimenti**, accelerare la modernizzazione delle infrastrutture e garantire servizi pubblici sostenibili nel lungo periodo.