



CONFLAVORO

Piccole Medie Imprese

VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici
Camera dei Deputati

**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**

21 luglio 2026
Audizione di CONFLAVORO PMI

Conflavoro PMI
Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese

www.conflavoro.it

presidenza@conflavoro.com

800911958

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Conflavoro PMI, la Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese, tra le oltre 90.000 imprese associate sul territorio nazionale afferenti a tutti i comparti merceologici del nostro sistema produttivo, vanta oggi **circa 10.000 imprese che operano nel settore delle costruzioni**. Per dare voce e rappresentanza specifica a questo comparto, all'interno della Confederazione opera **Conflavoro Costruzioni**, verticale merceologica dedicata al settore edile.

La nostra Confederazione ringrazia la Commissione per l'opportunità di contribuire all'istruttoria sulle due risoluzioni in discussione congiunta e apprezza la tempestività con cui il Parlamento ha inteso occuparsi della materia. Il partenariato pubblico-privato e la finanza di progetto (artt. 174 e 193 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) sono strumenti decisivi per mobilitare capitale privato dove le risorse pubbliche non bastano; la loro tenuta interessa non soltanto i grandi operatori, ma l'intera filiera esecutiva, composta in larghissima parte da micro, piccole e medie imprese e da lavori specializzati. Il mercato italiano del partenariato, del resto, non è fatto soltanto di grandi operazioni: accanto a queste vive un tessuto di iniziative di dimensione contenuta – promosse da enti locali e realizzate da imprese del territorio – che costituisce **il terreno naturale di operatività delle PMI** e che risente per primo di ogni caduta di certezza del quadro regolatorio.

Il fatto generatore delle due risoluzioni è noto. Con la sentenza del 5 febbraio 2026, causa C-810/24¹, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione il diritto di prelazione riconosciuto al promotore nella finanza di progetto, in quanto lesivo della parità di trattamento e della concorrenza effettiva (art. 3, par. 1, dir. 2014/23/UE, in combinato disposto con l'art. 49 TFUE): la prelazione «destruttura» la gara, consentendo al solo promotore di modificare la propria posizione dopo aver conosciuto la migliore offerta. Sebbene la pronuncia riguardi formalmente l'art. 183, comma 15, del previgente Codice (d.lgs. 50/2016), **la medesima struttura è riprodotta nell'art. 193, commi 9 e 12, del Codice vigente**: le procedure in corso restano dunque esposte alla disapplicazione della norma interna e al connesso contenzioso, come confermato dai primi orientamenti della giurisprudenza amministrativa e della magistratura contabile². Sullo sfondo permane la procedura di infrazione in materia di contratti pubblici, che rende non rinviabile un intervento ordinamentale³.

¹Corte di giustizia UE, Sez. II, sent. 5 febbraio 2026, causa C-810/24 (Urban Vision), resa su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato, sez. V, ord. 25 novembre 2024, n. 9449.

²Corte dei conti, sez. reg. di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazioni nn. 14/2026/PAR e 15/2026/PAR del 26 febbraio 2026; Cons. Stato, sez. V, 14 maggio 2026, n. 3805.

³Procedura di infrazione n. 2018/2273, nel cui ambito la Commissione europea ha trasmesso lettera di costituzione in mora in data 8 ottobre 2025, con specifico riferimento, tra l'altro, alla disciplina della finanza di progetto.

In questo quadro, le due risoluzioni colgono – ciascuna da una prospettiva diversa – i due profili essenziali del problema. La risoluzione n. 7-00390 muove dall'esigenza di conformità immediata al diritto dell'Unione: disapplicazione della prelazione nelle procedure in corso, gestione rigorosa delle situazioni già definite, indirizzi operativi ai responsabili di procedimento. La risoluzione n. 7-00375 muove dall'esigenza, altrettanto reale, di non disperdere l'apporto dell'iniziativa privata: tutela dei contratti in esecuzione, gestione ordinata della fase transitoria, prospettiva di riforma degli artt. 175 e 193 e apertura di un cantiere europeo sulla disciplina comune della finanza di progetto. A giudizio della nostra Confederazione, **i due profili non sono alternativi: un intervento efficace deve tenerli insieme**, assicurando al contempo la piena conformità eurounitaria delle procedure e la sopravvivenza dell'incentivo a proporre. È la prospettiva nella quale si collocano le osservazioni e le proposte che seguono.

2. OSSERVAZIONI SULLE DUE RISOLUZIONI

2.1 Ciò che la pronuncia europea ha travolto e ciò che non ha toccato

Una premessa di metodo appare decisiva per orientare gli impegni al Governo. La Corte di giustizia ha censurato **il meccanismo della prelazione** – la facoltà del promotore non aggiudicatario di subentrare, entro quindici giorni, alle medesime condizioni dell'offerta vincente (art. 193, comma 12, primo periodo) – **non l'istituto della proposta a iniziativa privata in quanto tale** (art. 193, commi da 1 a 8). La facoltà degli operatori economici di presentare proposte di project financing, la loro valutazione comparativa entro termini certi, l'inserimento del progetto approvato negli strumenti di programmazione dell'ente concedente: nulla di tutto ciò è stato posto in discussione dalla pronuncia. Ne discende che gli interventi correttivi devono **incidere chirurgicamente sul solo meccanismo censurato**, preservando – e anzi rafforzando – la proposta a iniziativa privata quale leva di programmazione e di investimento. Sotto questo profilo, la distinzione operata dalla risoluzione n. 7-00375 tra la sorte della prelazione e la valorizzazione dell'idea progettuale del promotore appare corretta e condivisibile.

2.2 Sulla risoluzione n. 7-00375 (Mazzetti)

Della risoluzione n. 7-00375 la nostra Confederazione condivide, in primo luogo, la lettura economica del problema: il diritto di prelazione costituiva **il principale incentivo alla presentazione di proposte**, e la sua rimozione, in assenza di correttivi, rischia di ridurre l'iniziativa privata proprio nella fase – la progettazione preliminare – in cui l'investimento dell'operatore è più esposto. Condividiamo, in secondo luogo, l'attenzione alla semplificazione della finanza di progetto per i piccoli interventi e tra le PMI, alla valorizzazione del dialogo competitivo e alla prospettiva di una disciplina europea uniforme della finanza

di progetto a iniziativa privata: è la sede propria – quella della revisione delle direttive – in cui costruire una soluzione strutturale e stabile.

Due profili della risoluzione meritano tuttavia, a nostro avviso, una calibratura in sede di eventuale riformulazione o di atto di indirizzo unitario. Il primo riguarda la gestione delle gare bandite prima della sentenza: l'impegno a preservarne l'iter mediante la sola espunzione della clausola di prelazione va misurato con l'orientamento, già emerso in sede giurisprudenziale e contabile, secondo cui l'incompatibilità dichiarata dalla Corte **opera con effetti ex tunc** e impone la disapplicazione della norma interna anche nelle procedure non ancora esaurite. In termini piani: la prelazione non è divenuta illegittima il giorno della sentenza, ma deve considerarsi tale sin dall'origine, perché la pronuncia interpretativa della Corte chiarisce il significato che la norma europea ha sempre avuto; le amministrazioni sono dunque tenute a non applicarla anche nelle gare già bandite, e **la semplice espunzione della clausola non basta a sanare gli atti che su quella clausola si fondano**. Un indirizzo parlamentare che non tenesse conto di tale dato esporrebbe le stazioni appaltanti – e con esse le imprese partecipanti – a un contenzioso ulteriore, con esiti opposti a quello di certezza che la risoluzione persegue. Il secondo profilo riguarda il rimborso al promotore: il mantenimento del tetto vigente del 2,5 per cento del valore dell'investimento (art. 193, commi 9 e 12) non risolve il nodo dell'incentivo, poiché – come l'esperienza applicativa dimostra – tale soglia è **di frequente insufficiente a coprire l'esborso progettuale effettivamente sostenuto** a monte. Su questo punto la nostra Confederazione formula, al paragrafo 3.1, una proposta puntuale.

2.3 Sulla risoluzione n. 7-00390 (Bonelli)

Della risoluzione n. 7-00390 condividiamo l'aderenza al quadro giuridico determinatosi dopo la pronuncia: l'impegno alla disapplicazione della prelazione nelle procedure in corso è coerente con l'efficacia diretta del diritto dell'Unione e con i primi orientamenti applicativi, e la tutela della parità di trattamento e della concorrenza effettiva è – va sottolineato – **un interesse primario proprio delle piccole e medie imprese e dei lavori specializzati**, che nella gara aperta e paritaria trovano la loro tutela più concreta contro ogni posizione di vantaggio precostituita. È una valutazione che trova conferma empirica nelle considerazioni svolte dall'Autorità nazionale anticorruzione nel corso del ciclo di audizioni: l'effetto restrittivo della prelazione sulla concorrenza è documentato dai **numerosi casi di procedure con un unico partecipante**, con il conseguente rischio di peggioramento della qualità dei progetti. Apprezziamo inoltre l'attenzione operativa alla fase transitoria, e in particolare l'impegno relativo all'aggiornamento delle indicazioni rivolte a responsabili unici di progetto e progettisti: la certezza delle condotte amministrative, in questa fase, vale quanto la certezza delle norme.

Anche qui segnaliamo due profili di attenzione. Il primo: la risoluzione è interamente rivolta al versante dell'adeguamento e non affronta la questione – che pure la sentenza lascia aperta – dello strumento di tutela economica del promotore. L'esperienza comparata e la stessa logica economica della finanza di progetto suggeriscono che, senza un incentivo conforme al diritto dell'Unione, il flusso di proposte a iniziativa privata è destinato a contrarsi, con effetti negativi sugli investimenti e, in ultima analisi, sulla stessa concorrenza che la risoluzione intende presidiare. Il secondo: l'impegno all'annullamento in autotutela dei contratti già stipulati a seguito dell'esercizio della prelazione, con valutazione della declaratoria di inefficacia ai sensi dell'art. 122 del codice del processo amministrativo, merita di essere accompagnato da criteri di gradualità e di ponderazione degli interessi – stato di avanzamento dell'opera, affidamento dei terzi, interessi dei finanziatori e della filiera esecutiva – per evitare che il ripristino della legalità concorrenziale si traduca nell'interruzione indiscriminata di opere in corso, con danno anche per le imprese subappaltatrici ed esecutrici estranee alla vicenda. Milita in questo senso lo stesso più recente orientamento del giudice amministrativo, secondo cui il contrasto della clausola di prelazione con il diritto dell'Unione ne determina **l'annullabilità, non la nullità**: la clausola non cade automaticamente, ma soltanto a seguito di tempestiva impugnazione di parte. Non esiste, dunque, un obbligo generalizzato di caducazione dei rapporti in essere: esiste un dovere di valutazione caso per caso, ed è esattamente questo che si chiede all'atto di indirizzo di presidiare.

3. LE PROPOSTE DI CONFLAVORO

3.1 Uno strumento di tutela del promotore conforme al diritto dell'Unione: il rimborso ancorato ai costi di progettazione documentati

Il regime vigente prevede che il promotore non aggiudicatario, ove non eserciti la prelazione, abbia diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, delle spese di predisposizione della proposta entro il limite del 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara (art. 193, comma 12, d.lgs. 36/2023). Venuta meno la prelazione, tale rimborso resta l'unico presidio economico del promotore; la sua inadeguatezza rispetto ai costi reali della progettazione – specie per gli interventi complessi – è il vero nodo da sciogliere.

Si propone pertanto di valutare la **rimodulazione del rimborso oltre l'attuale soglia del 2,5 per cento, ancorandolo ai costi di progettazione documentati ed effettivamente sostenuti dal promotore**. La proposta ha un fondamento eurounitario preciso: un rimborso commisurato ai costi reali è **una compensazione del costo, non un vantaggio competitivo**, e come tale non incide sulla parità di trattamento in gara – a differenza della prelazione, che alterava l'esito del confronto competitivo. È, a nostro giudizio, la sola direttrice pienamente difendibile dinanzi alle istituzioni europee, anche nella prospettiva della procedura di infrazione pendente. In sede attuativa potranno essere definiti i presidi

necessari a prevenire sovracompenzioni: documentazione analitica dei costi, parametrizzazione ai corrispettivi professionali di riferimento, asseverazione, e un tetto per fasce di valore dell'investimento, articolato in **aliquote percentuali decrescenti al crescere dell'importo**, secondo la logica propria dei parametri per i corrispettivi professionali (art. 41, comma 15, e allegato I.13): in questo modo il rimborso massimo resta conoscibile ex ante da tutti i concorrenti – e computabile nel piano economico-finanziario – ed è più capiente proprio dove i costi fissi di predisposizione incidono maggiormente, cioè sulle operazioni di minore dimensione. Si tratta, del resto, di un'esigenza avvertita trasversalmente dalle rappresentanze del comparto, come emerso anche nel ciclo di audizioni svolto dalla Commissione: la convergenza su questo punto conferma che il rimborso commisurato ai costi reali è il terreno su cui può costruirsi una soluzione largamente condivisa, capace di tenere insieme – secondo l'indicazione emersa anche dall'audizione dell'Autorità nazionale anticorruzione – **la tutela della concorrenza e l'attrattività dello strumento**.

3.2 Preservare e rafforzare la proposta a iniziativa privata

Ferma l'espunzione del meccanismo censurato, si propone di rafforzare l'istituto della proposta a iniziativa privata sotto tre profili: **la certezza dei tempi, la trasparenza degli esiti, la premialità dell'innovazione**.

Il primo profilo è, per l'intero comparto, il più urgente. Nella prassi i termini di valutazione delle proposte non sempre sono rispettati, e l'intervallo che separa la presentazione della proposta dall'esito della procedura può dilatarsi fino a compromettere la sostenibilità stessa dell'operazione: il piano economico-finanziario è costruito su assunzioni – costi di realizzazione, condizioni di finanziamento, dinamica della domanda – che il decorso del tempo erode progressivamente, cosicché non di rado si giunge alla conclusione della procedura con un equilibrio economico-finanziario già superato dai fatti. **Il tempo, nel partenariato, non è una variabile neutra**: è esso stesso un fattore di rischio, che scoraggia gli operatori seri e i loro finanziatori. Si propone pertanto, da un lato, la perentorietà effettiva dei termini di valutazione, assistita da meccanismi di responsabilizzazione dell'amministrazione e dal supporto tecnico alle stazioni appaltanti minori di cui al paragrafo 3.3; dall'altro, il riconoscimento al promotore della facoltà di **aggiornare il piano economico-finanziario ai valori correnti** quando la procedura si protragga oltre i termini per causa a lui non imputabile, in coerenza con la logica revisionale che il Codice già conosce (art. 60). Sul funzionamento del meccanismo, per chiarezza: l'aggiornamento interverrebbe prima dell'indizione della gara e si rifletterebbe sugli elaborati posti a base di gara, cosicché tutti i concorrenti formulerebbero le proprie offerte sui medesimi valori attualizzati. **Nessun vantaggio per il promotore**, dunque, ma la sola garanzia che l'operazione arrivi al mercato ancora sostenibile. La trasparenza degli esiti e la motivazione rafforzata dei provvedimenti di rigetto completano il quadro.

Quanto alla premialità dell'innovazione, si osserva che il regime vigente già consente all'ente concedente di prevedere criteri premiali volti a valorizzare l'apporto di ciascuna offerta agli obiettivi di innovazione, sviluppo e digitalizzazione (art. 193, comma 13): l'impegno prospettato dalla risoluzione n. 7-00375 può dunque tradursi, più che nell'introduzione ex novo di tali criteri, nella loro trasformazione **da facoltà a regola**, con l'effetto di riconoscere in sede di gara – in modo trasparente e aperto a tutti i concorrenti – il valore dell'idea progettuale, senza alterare la parità delle armi.

3.3 Il partenariato pubblico-privato dal punto di vista delle piccole e medie imprese

Il partenariato pubblico-privato non è, e non deve diventare, uno strumento riservato ai grandi operatori. Le piccole e medie imprese vi partecipano in due vesti, entrambe toccate dalla vicenda in esame. In primo luogo come promotori e concessionari di operazioni di dimensione contenuta – quello che può definirsi il **«partenariato di prossimità»**: efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico, illuminazione pubblica, impiantistica sportiva, edilizia scolastica, riqualificazioni urbane minori, servizi locali – dove la proposta a iniziativa privata è spesso l'unico canale attraverso cui un ente locale di piccole dimensioni riesce ad attivare un investimento. In secondo luogo come **filiera esecutiva delle operazioni maggiori**, in qualità di subappaltatrici, subcontraenti ed esecutrici specializzate: una platea che subisce gli effetti dell'incertezza regolatoria senza avere alcun ruolo nelle scelte di struttura dell'operazione.

Per la prima di queste due vesti, gli ostacoli sono strutturali e ben noti alla prassi: i costi di predisposizione della proposta – progettazione, asseverazione del piano economico-finanziario, consulenze tecniche, legali e finanziarie – sono in larga parte **fissi, e dunque regressivi rispetto al valore dell'operazione**, cosicché incidono in misura proporzionalmente maggiore proprio sulle iniziative minori; l'asimmetria di competenze tra operatore e ente concedente è più accentuata negli enti di piccola dimensione, con tempi di valutazione incerti; l'accesso alla finanza di progetto – la bancabilità dell'operazione – è più difficile per gli operatori minori. La rimozione della prelazione senza correttivi aggrava ciascuno di questi ostacoli, perché accresce il rischio di non recuperare costi che per una PMI sono, in proporzione, molto più pesanti. La nostra Confederazione chiede pertanto che gli atti di indirizzo che concluderanno la discussione congiunta impegnino il Governo su **cinque linee**:

a) la semplificazione della finanza di progetto per i piccoli interventi, con modelli standardizzati di proposta, di piano economico-finanziario e di convenzione, calibrati sulla dimensione dell'operazione, secondo la logica di proporzionalità e gradualità degli adempimenti che deve presiedere a ogni disciplina rivolta anche alle imprese minori; alla standardizzazione dal lato dell'operatore deve corrispondere, dal lato pubblico, un adeguato supporto tecnico centralizzato alle stazioni appaltanti di minore dimensione nella valutazione delle proposte e nella gestione dei contratti;

b) la valorizzazione del dialogo competitivo e degli strumenti flessibili di confronto con il mercato, che consentono anche a operatori di dimensione contenuta di concorrere alla definizione della soluzione progettuale senza sostenere per intero, a monte, i costi di una proposta completa;

c) la suddivisione in lotti funzionali di dimensione accessibile e la tutela della filiera esecutiva nelle operazioni di partenariato, con pieno rispetto – anche in tale ambito – dei presidi che il Codice riserva alle PMI e alle imprese esecutrici, a partire dalla non ribassabilità dei costi della sicurezza e della manodopera;

d) la promozione delle forme di aggregazione tra imprese – raggruppamenti temporanei, consorzi, reti d'impresa – quale veicolo di accesso delle PMI alle operazioni di partenariato di dimensione maggiore, valorizzando altresì la facoltà di aggregazione riconosciuta alle camere di commercio nella presentazione delle proposte (art. 193, comma 14);

e) la valutazione di strumenti di garanzia pubblica dedicati alle operazioni di partenariato di minore dimensione, per favorirne la bancabilità e ridurre il costo del capitale per gli operatori minori, nel rispetto della disciplina degli aiuti di Stato.

In questa stessa direzione si muovono le indicazioni, emerse nel corso del ciclo di audizioni, volte a favorire una **programmazione condivisa delle opportunità di partenariato** e a rendere conoscibili, in modo omogeneo e aggiornato, il patrimonio pubblico suscettibile di valorizzazione e i fabbisogni delle amministrazioni: strumenti che riducono i costi di accesso al mercato proprio per gli operatori di minore dimensione e che trovano, pertanto, il pieno sostegno della nostra Confederazione.

Un'ultima notazione di prospettiva. Il recepimento della direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia è destinato a generare, nei prossimi anni, una domanda strutturale di interventi di efficientamento del patrimonio edilizio, incluso quello pubblico: è il terreno naturale di sviluppo di un partenariato pubblico-privato di dimensione media e piccola – anche nelle forme dei contratti di rendimento energetico – in cui le PMI possono essere **protagoniste, e non soltanto esecutrici**. Un quadro certo e accessibile della finanza di progetto è la preconditione perché quell'obbligo europeo si trasformi in un volume di investimenti programmabile, anziché in un'occasione riservata a pochi grandi operatori.

3.4 La fase transitoria: certezza, uniformità, continuità degli investimenti

Nelle more dell'intervento normativo, la priorità è evitare che ciascuna stazione appaltante proceda in ordine sparso. Si propone che il Governo assicuri, d'intesa con l'ANAC e con il coinvolgimento delle rappresentanze delle imprese e delle professioni tecniche, **indirizzi applicativi uniformi** sulla gestione delle procedure in corso – distinguendo le gare non ancora bandite, quelle con termini pendenti e quelle già aggiudicate – e che sia riservata specifica attenzione alle operazioni connesse all'attuazione del PNRR, per le quali **la certezza dei tempi è essa stessa una condizione di conformità** agli obiettivi e alle

scadenze del Piano. In questa cornice si colloca utilmente l'impegno, prospettato dalla risoluzione n. 7-00390, all'aggiornamento delle indicazioni operative rivolte a responsabili unici di progetto e progettisti.

4. CONCLUSIONI

La sentenza C-810/24 chiude una stagione della finanza di progetto italiana, ma non deve chiudere la finanza di progetto. Le due risoluzioni in discussione ne colgono, ciascuna, una metà: la conformità al diritto dell'Unione e la continuità dell'iniziativa privata. La proposta che la nostra Confederazione sottopone alla Commissione – **la sostituzione della prelazione con un rimborso ancorato ai costi di progettazione documentati ed effettivamente sostenuti**, accompagnata dal rafforzamento della proposta a iniziativa privata e dalle misure per un partenariato pubblico-privato effettivamente accessibile alle piccole e medie imprese – tiene insieme le due esigenze, perché **tutela chi investe nella progettazione senza alterare la parità di trattamento in gara**. È su questo equilibrio, a nostro avviso, che può costruirsi un **atto di indirizzo largamente condiviso**, capace di orientare tanto l'azione del Governo nella fase transitoria quanto l'intervento normativo di riforma degli artt. 175 e 193 del Codice.

Conflavoro PMI e Conflavoro Costruzioni restano a disposizione della Commissione per ogni approfondimento istruttorio.



CONFLAVORO

Piccole Medie Imprese

Conflavoro PMI

Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese

www.conflavoro.it

presidenza@conflavoro.com

800 911958