

Audizione di Confprofessioni presso la VIII Commissione “Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici” della Camera dei deputati sulle risoluzioni n. 7-00375 (Mazzetti) e n. 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”

7 luglio 2026

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

desideriamo innanzitutto esprimere il nostro apprezzamento per l’attenzione che la Commissione dedica ad un tema di particolare rilevanza per il futuro delle infrastrutture pubbliche e, più in generale, per il sistema dei partenariati pubblico-privato nel nostro Paese.

La recente pronuncia della Corte di giustizia dell’Unione europea nella causa C-810/24 ha aperto una fase di profonda riflessione sull’assetto della finanza di progetto ad iniziativa privata, imponendo un necessario ripensamento di un istituto che negli ultimi anni ha rappresentato uno degli strumenti maggiormente utilizzati per promuovere investimenti pubblici in un contesto di limitate risorse finanziarie.

I giudici di Lussemburgo, con una statuizione netta e perentoria, hanno infatti sancito la totale incompatibilità del diritto di prelazione con l’ordinamento unionale. La Corte ha chiarito che tale meccanismo configura una restrizione alla libertà di stabilimento *ex art. 49 TFUE*, idonea a dissuadere gli operatori esteri, ed ha escluso che le direttive europee in materia di concessioni contengano deroghe capaci di giustificarlo.

Le due risoluzioni oggi al Vostro esame hanno entrambe il merito di porre tempestivamente il tema all’attenzione del legislatore, rispondendo alla medesima esigenza: garantire la piena conformità dell’ordinamento nazionale ai principi europei di concorrenza e parità di trattamento. Esse divergono tuttavia nelle modalità attraverso cui perseguire tale obiettivo. La risoluzione a firma dell’On. Bonelli (n. 7-00390) privilegia un’immediata disapplicazione della disciplina del diritto di prelazione, proponendo un intervento volto a rimuovere tempestivamente ogni possibile profilo di incompatibilità con il diritto europeo. La risoluzione a firma dell’On. Mazzetti (n. 7-00375), invece, pur prendendo atto della sentenza della Corte, individua un percorso graduale, volto a salvaguardare la funzionalità dell’istituto della finanza di progetto e la continuità delle procedure in corso, proponendo

contestualmente una revisione organica della disciplina che preservi gli incentivi all'iniziativa privata.

A nostro avviso questa seconda impostazione è preferibile.

La questione, infatti, non riguarda esclusivamente il superamento del diritto di prelazione, ma investe l'intero equilibrio economico sul quale si fonda la finanza di progetto ad iniziativa privata. Il rischio concreto è che, eliminato l'unico meccanismo di tutela del promotore senza strumenti alternativi di protezione, venga meno l'interesse degli operatori a sviluppare nuove proposte. Inoltre, come esplicheremo meglio più avanti, un quadro regolatorio incerto rischia di rallentare tali investimenti proprio nel momento in cui il Paese necessita di elevate competenze tecniche per affrontare le sfide della transizione ecologica, della rigenerazione urbana e dell'ammodernamento infrastrutturale. Le ricadute negative colpirebbero non soltanto gli investimenti pubblici, ma anche l'intera filiera delle professioni tecniche.

Il ruolo dei liberi professionisti nella finanza di progetto

Nel dibattito pubblico il *project financing* viene frequentemente osservato con riferimento al rapporto tra amministrazioni pubbliche e imprese concessionarie. In realtà, la qualità e la stessa esistenza delle iniziative di partenariato pubblico-privato dipendono in larga misura dal lavoro svolto, in una fase molto precedente rispetto alla gara, dai liberi professionisti.

Ogni proposta di finanza di progetto nasce infatti attraverso un'intensa attività tecnica che coinvolge ingegneri, architetti, geologi, geometri, economisti, consulenti finanziari, esperti ambientali e giuristi. Sono questi professionisti a sviluppare gli studi di sostenibilità preliminare, le analisi urbanistiche e ambientali, i progetti di fattibilità tecnico-economica, i piani economico-finanziari, le valutazioni dei rischi e tutta la documentazione necessaria affinché un'idea progettuale possa essere sottoposta all'esame della pubblica amministrazione.

Si tratta di attività caratterizzate da un elevato contenuto professionale e da costi spesso rilevanti, sostenuti integralmente dal soggetto promotore prima ancora che l'amministrazione decida se accogliere la proposta e, comunque, prima dell'espletamento della gara.

Tale sforzo e impiego di risorse (umane, economiche, finanziarie) è giustificato attraverso il riconoscimento del diritto di prelazione, volto a compensare il rischio economico assunto nella fase di elaborazione della proposta.

Ebbene, ora la sentenza della Corte di giustizia ha chiarito che il diritto europeo osta alla previsione di un simile meccanismo da parte della legislazione di uno Stato membro. Tuttavia, la rimozione di questo istituto non elimina il problema economico sottostante:

qualcuno continuerà comunque a dover sostenere integralmente il costo della progettazione preliminare senza alcuna certezza di poter recuperare l'investimento fatto.

È questo un profilo delicato che ha un impatto anche sul mondo delle libere professioni e che merita una riflessione.

3

Gli effetti sul mercato delle prestazioni professionali

Confprofessioni è da sempre una parte sociale attenta alle dinamiche del mercato e fermamente convinta del valore della libera concorrenza. Abbiamo storicamente apprezzato il contributo fondamentale, in termini di dinamismo e modernizzazione, che il diritto europeo ha apportato all'economia italiana: i principi di parità di trattamento e di apertura del mercato sono per noi sacrosanti e vanno rigorosamente difesi. Va altresì considerato, tuttavia, come in questo specifico frangente si rischi di sacrificare uno strumento vitale per il sistema-Paese come la finanza di progetto, che rappresenta un motore essenziale per gli investimenti e per lo stesso futuro dei professionisti.

Per il mondo professionale, infatti, la conseguenza più immediata di un quadro privo di tutele potrebbe essere una significativa contrazione delle proposte ad iniziativa privata.

L'investimento necessario per predisporre una proposta di *project financing* è spesso considerevole e richiede mesi di attività multidisciplinare. In assenza di adeguate forme di tutela, è ragionevole prevedere che gli operatori economici non saranno più incentivati a portare avanti tali iniziative e, probabilmente, limiteranno la presentazione di nuove proposte di finanza di progetto ai soli interventi di maggiore dimensione economica o caratterizzati da elevata redditività attesa.

Vi è poi un rischio ulteriore, che tocca direttamente la qualità delle prestazioni: l'impresa che decide di presentare una proposta spontanea, non avendo alcuna certezza di aggiudicarsi la successiva gara in assenza del diritto di prelazione, sarà spinta a ridurre al minimo i costi di investimento preliminare. Questo si tradurrà inevitabilmente in una compressione dei compensi destinati ai liberi professionisti coinvolti e, di conseguenza, in un potenziale scadimento della qualità tecnica delle proposte progettuali. Dunque potrebbe determinarsi una riduzione della domanda e della qualità dei servizi professionali nella fase ideativa e progettuale che è proprio quella nella quale il valore aggiunto delle competenze tecniche risulta maggiormente determinante.

L'effetto di questa contrazione potrebbe essere particolarmente rilevante per i professionisti e le società di progettazione, altamente specializzate, ma di piccole e medie dimensioni, che rappresentano la principale realtà del sistema professionale italiano e partecipano allo sviluppo delle iniziative di partenariato ma sono inevitabilmente più esposte al rischio economico derivante da investimenti progettuali non remunerati.

Occorre inoltre considerare che il venir meno delle proposte spontanee non determinerebbe soltanto una riduzione delle occasioni di lavoro professionale, ma potrebbe

impoverire anche la capacità innovativa della pubblica amministrazione. Storicamente, infatti, molte delle innovazioni progettuali introdotte nei partenariati pubblico-privati sono nate proprio dall'iniziativa dei professionisti chiamati a individuare soluzioni tecniche d'avanguardia, modelli gestionali più efficienti e nuove modalità di utilizzo delle infrastrutture.

Ridurre gli incentivi all'iniziativa privata significa, inevitabilmente, ridurre anche questo importante patrimonio di innovazione.

L'esigenza di nuovi strumenti di tutela

Ecco perché, nel doveroso sforzo di adeguamento alla giurisprudenza europea, è altresì necessario percorrere nuove strade, aprendo una riflessione ambiziosa sulla possibile ridefinizione dello stesso rapporto tra la fase di gara e la proposta privata nell'ambito della finanza di progetto. L'orizzonte del periodico aggiornamento del Codice dei contratti pubblici deve diventare l'occasione per superare i vecchi schemi e individuare un nuovo inquadramento sistematico dell'istituto. Solo ripensando profondamente tale modello potremo garantire al *project financing* una soluzione concreta, che permetta allo strumento di sopravvivere alla sentenza e lo consolidi come pilastro della modernizzazione del Paese.

Per tali ragioni condividiamo l'impostazione della risoluzione dell'On. Mazzetti nella parte in cui propone di sostituire il diritto di prelazione con strumenti alternativi capaci di salvaguardare il valore dell'iniziativa progettuale, senza che questo si traduca in un vantaggio competitivo incompatibile con i principi europei.

A titolo d'esempio, occorre rafforzare il riconoscimento economico delle attività progettuali svolte dal promotore, prevedendo forme di rimborso effettivamente proporzionate ai costi sostenuti e alla complessità della proposta elaborata.

Parallelamente, appare opportuno valorizzare maggiormente gli aspetti relativi alla proprietà intellettuale delle soluzioni progettuali innovative, evitando che il patrimonio tecnico sviluppato dai professionisti possa essere integralmente utilizzato da soggetti terzi senza adeguato riconoscimento economico.

Una riflessione merita anche la revisione dei criteri di valutazione delle offerte. La progressiva standardizzazione delle procedure rischia infatti di penalizzare proprio gli elementi di innovazione che rappresentano il principale contributo della progettazione professionale. In tale prospettiva risulta condivisibile la proposta di utilizzare criteri qualitativi capaci di premiare le soluzioni più innovative e maggiormente rispondenti agli obiettivi che intende perseguire l'amministrazione.

Parimenti positiva appare la prospettiva di semplificare il livello di dettaglio richiesto per la presentazione delle proposte nelle fasi iniziali della procedura che, riducendo gli investimenti preliminari a carico degli operatori, favorisce lo sviluppo di molteplici soluzioni competitive.

La necessità di una disciplina transitoria idonea a garantire certezza giuridica

Uno dei profili che merita particolare attenzione riguarda la gestione della fase transitoria conseguente alla pronuncia della Corte di giustizia Ue.

L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi affermati dalla Corte dovrebbe essere accompagnato da una disciplina transitoria che consenta di contemperare il rispetto del diritto dell'Unione con i principi di certezza del diritto, tutela dell'affidamento e continuità dell'azione amministrativa.

Questo intervento si inserisce in uno scenario macroeconomico in cui il ricorso al partenariato pubblico-privato si profila come uno strumento strategico per la tutela e la valorizzazione del patrimonio immobiliare italiano. La spinta propulsiva che negli scorsi anni ha sostenuto il comparto dell'edilizia attraverso la stagione del Superbonus e le risorse straordinarie del PNRR è ormai esaurita. In questa nuova fase economica, il supporto del capitale privato, mediato da procedure di finanza di progetto efficienti e sicure, diventa indispensabile per dare continuità agli investimenti sul territorio e per supportare l'edilizia pubblica.

La particolare delicatezza della materia emerge con evidenza ove si consideri che numerosi procedimenti di partenariato pubblico-privato risultano attualmente in corso, mentre altri sono già giunti alla fase dell'aggiudicazione o dell'esecuzione contrattuale. In tale contesto, un'applicazione indiscriminata degli effetti della sentenza rischierebbe di determinare significative incertezze operative per le stazioni appaltanti, con possibili ripercussioni sulla realizzazione degli interventi infrastrutturali.

Sotto questo profilo, riteniamo ampiamente condivisibile l'impostazione della risoluzione Mazzetti, laddove prospetta l'adozione di misure transitorie volte a garantire certezza alle amministrazioni procedenti e agli operatori economici.

In particolare, appare ragionevole confermare la piena efficacia delle procedure già concluse e dei contratti già stipulati, soprattutto qualora l'esecuzione dell'intervento sia già stata avviata. Una diversa soluzione determinerebbe infatti un rilevante pregiudizio per il principio della certezza dei rapporti giuridici e per l'affidamento maturato dalle parti, con il rischio di compromettere investimenti già programmati e di generare un significativo incremento del contenzioso, con ricadute su tutta la filiera coinvolta nel progetto ed ancora una volta con grave danno per le professioni tecniche.

Parimenti, merita attenzione l'esigenza di salvaguardare i procedimenti di finanza di progetto avviati successivamente all'entrata in vigore del d. lgs. n. 209 del 2024 (c.d. correttivo al Codice appalti), per i quali sia ancora in corso la fase di valutazione delle proposte. In tali ipotesi appare opportuno consentire alle amministrazioni di adeguare le modalità di pubblicità della procedura e gli atti di gara alle indicazioni derivanti dalla pronuncia della

Corte e dall'evoluzione del quadro europeo, senza imporre la riapertura integrale del procedimento ove ciò non risulti necessario ai fini della tutela della concorrenza.

Analoga considerazione può essere svolta con riferimento alle procedure già bandite, ma per le quali il termine di presentazione delle offerte non sia ancora scaduto. In tali casi, una soluzione equilibrata potrebbe consistere nella possibilità di procedere alla rettifica della documentazione di gara, eliminando la previsione del diritto di prelazione e riaprendo i termini per la presentazione delle offerte, ferma restando la disciplina del rimborso delle spese progettuali sostenute dal promotore (che rimarrebbero, pertanto, in capo all'eventuale aggiudicatario diverso dal promotore). Tale soluzione consentirebbe di riallineare le procedure ai principi affermati dalla Corte senza imporre la reiterazione integrale dell'*iter* amministrativo, con evidenti benefici in termini di efficienza, tempestività e contenimento del contenzioso.

Più in generale, riteniamo che la fase transitoria debba essere "guidata" dal legislatore e improntata ai principi di proporzionalità, ragionevolezza e buon andamento. L'obiettivo dovrebbe essere quello di assicurare il tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno ai principi europei evitando, al contempo, effetti paralizzanti sull'attività delle amministrazioni e sulla realizzazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli finanziati con risorse europee soggette a stringenti termini di attuazione.

Considerazioni conclusive

La sentenza della Corte di giustizia Ue rappresenta un passaggio che non può essere ignorato né eluso e che impone un adeguamento della disciplina nazionale ai principi dell'ordinamento europeo.

Tale adeguamento, tuttavia, non deve tradursi nell'abbandono dello strumento della finanza di progetto, che continua a rappresentare un istituto essenziale per attrarre investimenti privati e sostenere la realizzazione di opere pubbliche innovative.

La sfida per il legislatore consiste nel ricostruire un equilibrio tra concorrenza, interesse pubblico e valorizzazione dell'iniziativa privata. Il tutto alla luce del principio del risultato che è, come noto, il principio cardine del diritto dei contratti pubblici e al cui conseguimento è funzionale la concorrenza stessa, per espressa previsione normativa.

Da questo punto di vista guardiamo con favore all'impostazione della risoluzione n. 7-00375, nella misura in cui individua la necessità di intervenire non soltanto per eliminare il diritto di prelazione, ma per costruire un nuovo sistema di incentivi compatibile con il diritto europeo, capace di garantire continuità agli investimenti e di preservare il contributo essenziale che il mondo delle professioni offre alla progettazione e alla realizzazione delle opere pubbliche.

L'interesse generale non consiste tanto nel garantire la massima concorrenza nelle procedure di affidamento, ma soprattutto nel preservare un ecosistema professionale

qualificato, in grado di generare progettualità, innovazione e qualità tecnica. Senza un adeguato riconoscimento del valore economico dell'attività progettuale e delle competenze professionali che la rendono possibile, il rischio non è soltanto quello di ridurre le opportunità per i liberi professionisti, ma di impoverire la capacità del Paese di promuovere infrastrutture moderne, sostenibili e rispondenti ai bisogni delle comunità.