

Appalti

# Fine della prelazione: cosa serve alle imprese per continuare a investire nel Ppp

INTERVENTO. Progettazione leggera, premialità, rimborsi: dopo lo stop della Corte Ue serve una revisione della disciplina della finanza di progetto che tenga conto della voce degli imprenditori

di *Americo Romano (\*)*, *Giuliana Pulga (\*)*, *Giorgio Turetta (\*)*

12 Marzo 2026

La [sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 febbraio 2026, nella causa C 810/24](#), che ha incrinato l'architrave che reggeva il sistema della finanza di progetto ad iniziativa privata, ha già stimolato numerose prese di posizione che però, prevalentemente, si sono concentrate sull'analisi tecnico-giuridica della stessa.

Vorremmo qui invece soffermarci sulla gravità dell'impatto che la soppressione della prelazione sta già avendo sul mercato e su alcune misure che, a nostro modo di vedere, potrebbero pragmaticamente essere adottate al fine di contribuire a ricostruire un quadro che consenta al sistema delle imprese di tornare ad investire nel settore.

Per esserci già passati, è infatti esprimere facile profezia dire che, in assenza di calibrati interventi da parte del Legislatore, il mercato tenderà a contrarsi; come molti ricorderanno, la prelazione era già stata soppressa dal primo correttivo (Dlgs 113/2007) al codice dei contratti del 2006 comportando un fermo pressoché totale del mercato (e ciò fino alla sua reintroduzione nell'ordinamento, attuata l'anno successivo). Oggi, per varie ragioni che qui sarebbe lungo descrivere, non ci aspettiamo conseguenze così assolute come quelle registratesi 20 anni or sono, tuttavia la questione va affrontata con urgenza e con misure "forti", consapevoli di come sia oggettivamente difficile configurare modalità d'incentivazione al settore potenti quanto lo sia stato fino ad oggi il meccanismo prelativo.

Alla luce di quanto appena espresso, pensiamo che la ricostituzione di un quadro di riferimento accettabile per gli investitori vada tentato cercando di assommare più elementi innovativi e di semplificazione dell'attuale disciplina, piuttosto che inseguendo l'illusione di individuare l'alternativa "secca" al diritto di prelazione. In coerenza con ciò riteniamo che l'inserimento nel nostro ordinamento di una premialità per il promotore, sotto forma di punteggio aggiuntivo nella gara che aggiudica la concessione (cd. "modello spagnolo" di cui, da più parti, si auspica il recepimento), potrebbe sicuramente rappresentare una misura necessaria ed auspicabile che però, di per sé, non riteniamo bastevole (anche perché la misura di detta premialità andrebbe tarata con giudizio, per evitarsi d' esporre il nuovo meccanismo a critiche analoghe a quelle che hanno colpito l'istituto prelativo).

A nostra opinione, insomma, il "sistema premiale" deve essere posto al centro di una necessaria correzione del codice, ma integrandolo con ulteriori elementi di stimolo per gli investitori. Al riguardo esprimiamo nel seguito alcuni suggerimenti (basati sulle esperienze da noi maturate e sullo scambio di opinioni che intratteniamo con il sistema delle imprese):

1. superare la complessità delle fasi e sottofasi che caratterizzano l'attuale art. 193 del vigente codice dei contratti (Dlgs 36/2023), così come delineata dai commi da 2 a 6 (detta complessità potrebbe infatti risultare ancora "tollerabile" solo a misura che rappresenti l'ineludibile prezzo da pagarsi per il recupero, con qualche accorgimento, del diritto di prelazione);
2. ridurre, nei limiti del possibile, i costi connessi alla predisposizione di una proposta di Ppp;
3. definire un meccanismo in grado di remunerare adeguatamente lo sforzo economico ed organizzativo dell'originario promotore laddove lo stesso risulti soccombente nella successiva gara d'aggiudicazione della concessione.

È nostra convinzione che per traguardare gli obiettivi 1 e 2 sopra descritti, senza avventurarsi nell'ennesimo tentativo "a freddo" (sic!) di revisione della disciplina di riferimento, basterebbe ripristinare, *mutatis mutandis*, un aspetto centrale, caratterizzante della cosiddetta finanza di progetto ad iniziativa privata, già sotteso dal Dlgs 50/2016 (il "Codice del 2016") e prima ancora dal D.Lgs 163/2006 (il "Codice del 2006"): fino all'entrata in vigore del Codice nel 2023 la dichiarazione di pubblico interesse di una proposta era assunta dalla PA sulla base della mera progettazione preliminare sviluppata dal promotore (qualificata come "progetto preliminare" nel Codice del 2006 e "progetto di fattibilità" nel Codice del 2016); il medesimo progetto veniva quindi poi posto a base della successiva gara (sede nella quale i concorrenti potevano essere invitati a presentare eventuali varianti).

Nei codici previgenti l'elaborazione della progettazione definitiva ed esecutiva competeva poi al concessionario. Non sfuggirà a chi legge la caratterizzazione più significativa dei percorsi richiamati: le fasi di progettazione più complesse ed onerose venivano affrontate "all'interno della concessione" e non venivano quindi a rappresentare un investimento "aleatorio" per l'investitore.

Come noto, con il vigente codice il promotore deve invece necessariamente sviluppare integralmente il progetto di fattibilità tecnico economica (il "Pfte") prima di aver acquisito la certezza di divenire concessionario; va considerato che oggi il Pfte (che assorbe nella sostanza i contenuti che caratterizzavano la progettazione cosiddetta preliminare e definitiva) rappresenta un impegno economicamente davvero gravoso, tanto, in taluni casi, da arrivare ad assorbire fino ai 2/3 del costo complessivo delle fasi progettuali di un'opera. Ciò risulta scoraggiante per chi deve investire: della portata fortemente disincentivante di questa impostazione del nuovo codice ci si era in realtà ben presto resi conto, tanto che si era cercato di correre ai ripari con il cosiddetto correttivo (D.lgs 209/2024) che, però, non ha centrato in alcun modo l'obiettivo, limitandosi di fatto a "spostare" a ridosso della dichiarazione di pubblico interesse del progetto l'obbligo di completamento del progetto di fattibilità (attuale art. 193, comma 6): la componente più significativa del costo della progettazione è rimasta insomma nel perimetro di rischio del promotore. Se fino ad oggi le imprese hanno tollerato l'assunzione di tale non trascurabile alea è solo perché consideravano di poter in ultima istanza contare sulla prospettiva d'esercizio del diritto di prelazione; con il venir meno del diritto si impone una revisione al ribasso dei rischi addossabili al privato.

Tenuto conto delle riflessioni di cui sopra, auspichiamo che il Legislatore voglia considerare l'opportunità di tornare, per la finanza di progetto ad iniziativa privata, a formulazioni in linea con quanto le procedure dei precedenti codici (2006 e 2016) al riguardo prevedevano: detti percorsi tutto sommato erano semplici, lineari e consentivano di mantenere a livelli tollerabili il costo di predisposizione di una proposta di Ppp. Si auspica quindi si possa procedere in tal senso, "ritrasferendo" all'interno dell'alveo di concessione l'avanzamento della progettazione di dettaglio.


Lasciamo alla competenza ingegneristica e giuridica stabilire come eventualmente riconfigurare il livello ed il contenuto minimo della progettazione idoneo a permettere l'aggiudicazione di una concessione: per chi scrive il paradigma rimane quello del vecchio "progetto preliminare" che, per circa quattro lustri, è stato utilizzato al fine di procedere all'aggiudicazione di centinaia di concessioni (senza peraltro che significative problematiche, per questo, siano mai insorte). Tornare indietro – rispetto tra l'altro ad una configurazione che non piace a nessuno – sarebbe auspicabile e non costituirebbe affatto, come indicato, un salto nel buio. Un ulteriore aspetto, oltre a quelli già citati, che potrebbe essere valutato dal Legislatore chiamato a salvare il Ppp, è a nostra opinione rappresentato da una revisione della disciplina che fissa nel "2,5% del valore dell'investimento" l'importo da riconoscersi all'operatore economico che non risulti poi aggiudicatario della gara (come noto la sentenza della Corte di giustizia dell'UE non mette in discussione il diritto al rimborso di detti costi).

Il punto da cui muovere per riformare il meccanismo è quello di stabilire se l'importo desumibile dall'attuale modalità di calcolo sia congruo e remunerativo non solo dei costi diretti ed indiretti sopportati per la predisposizione di una proposta di Ppp, ma anche della contribuzione intellettuale che necessariamente la stessa incorpora (...così non fosse non si avrebbe infatti riconoscimento di "pubblico interesse" da parte pubblica). Ebbene, anche per quanto già indicato sul punto, non faticiamo a dire che l'attuale meccanismo non è per varie ragioni soddisfacente.

A noi sembra innanzi a tutto da rivedersi la base (il valore dell'investimento) per il calcolo di tale importo, in quanto portato di una vetusta cultura appaltistica: il riferimento dovrebbe essere (a prescindere dalle percentuali che si potrebbe decidere d'applicare per effettuare il calcolo) sempre rappresentato dal ben più attuale "valore della concessione". Al promotore soccombente dovrebbe poi, soprattutto, riconoscersi un indennizzo che risulti proporzionato all'effettiva opportunità che lo stesso ha generato, sia a vantaggio dell'aggiudicatario della gara che dello stesso concedente (ci riserviamo su questo aspetto successivi approfondimenti e proposte perché convinti di come si debba andar decisamente oltre il parametro dei meri "costi di predisposizione proposta" che in alcun modo contemperano la componente di creatività "built-in" nel Ppp "progettato" dall'operatore privato).

(\*) *Albion financial advisors*

---

Il Sole 24 ORE aderisce a  **The Trust Project**

P.I. 00777910159 © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

| **Accessibilità** | **TDM Disclaimer**

ISSN 2724-203X - Norme & Tributi plus Enti Locali & Edilizia [<https://ntplusentilocaliedilizia.ilssole24ore.com>]

Il Sole  
**24 ORE**