Osservatorio Impresa e Appalti

FINANZA DI PROGETTO, RESTYLING DEL QUADRO NORMATIVO SENZA LEDERE LA VIVACITÀ DEL SETTORE

di **Claudio Contessa**

Nonostante una perdurante incertezza normativa, il settore della finanza di progetto in Italia (Fp) resta piuttosto vivace ed evidenzia un forte incremento del numero delle procedure e del relativo valore complessivo. Secondo i dati recentemente diffusi dall'Oice, infatti, nei soli primi sei mesi del 2026 il numero delle procedure di Fp è stato superiore rispetto a quello relativo all'intero 2025, mentre il valore complessivo delle stesse registra un incremento pari a circa il 60% rispetto all'anno precedente.

Eppure nell'ultimo anno circa due forti segnali di discontinuità sono stati trasmessi dalle Autorità Ue a quelle italiane proprio in relazione alla disciplina della Fp per come definita dapprima dal Codice dei contratti del 2016 e poi da quello del 2023.

Si tratta di segnali che hanno determinato una notevole incertezza sul quadro regolatorio che caratterizzerà già nel prossimo futuro questo importante settore dell'economia pubblica.

In particolare è noto che a ottobre 2025 la Commissione ha trasmesso al Governo italiano una lettera di messa in mora complementare con la quale si è contestato l'impianto complessivo della disciplina italiana in tema di Fp (una disciplina la quale, pure a seguito dell'integrale riscrittura intervenuta alla fine del 2024 a opera del «Decreto correttivo», rappresenterebbe addirittura – secondo l'Esecutivo Ue - «un potente strumento di elusione dell'intero quadro normativo dell'Unione europea in materia di aggiudicazione di contratti pubblici»).

A febbraio del 2026, poi, la Corte del Lussemburgo ha stabilito in modo perentorio che il meccanismo italiano della prelazione in favore del promotore (presente nell'ordinamento nazionale sin dalla legge Merloni-quater del 2002) risulti sotto diversi aspetti violativo del diritto Ue primario e derivato.

Non è qui il caso di soffermarsi sui presupposti della recente decisione della Corte di giustizia (peraltro, ampiamente attesa dagli addetti ai lavori). Occorre invece riflettere sull'evidente difficoltà che il Governo sta incontrando nell'individuare soluzioni normative le quali, allo stesso tempo, consentano di superare le censure sollevate dall'Unione europea (senza sollevarne di nuove) e di evitare la crisi irreversibile di un istituto che, in oltre 20 anni di vita, ha individuato nel meccanismo della prelazione uno dei suoi principali assi operativi.

Nei mesi che sono seguiti alla decisione della Cgue sul caso Urban Vision sono circolate diverse bozze normative che, emendando oppure sostituendo in toto l'articolo 193 del Codice Frattini, hanno tentato di individuare una sorta di delicata – e quanto mai complicata – «quadratura del cerchio».

Nessuno ormai dubita che il meccanismo della prelazione in favore del promotore debba essere superato (e che non possa più essere riproposto in forme più o meno mascherate) ma non è finora emersa una chiara soluzione ai problemi posti dalla decisione della Cgue.

Risale allo scorso 9 novembre l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un nuovo Decreto infrastrutture e sono da subito circolate alcune anticipazioni sul contenuto della riforma complessiva dell'istituto della finanza di progetto recata da questo decreto. Si è così appreso che la nuova Fp risulterebbe in larga parte fondata sull'applicazione di due istituti (la procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo) che, pur essendo stati introdotti nell'ordinamento ormai da alcuni lustri, sono rimasti finora sostanzialmente inutilizzati (anche a causa della ritrosia da parte delle amministrazioni a confrontarsi con procedure obiettivamente complesse da gestire).

A oltre due settimane dalla sua approvazione il Dl infrastrutture (che, pure, ha destato notevole attenzione fra gli addetti ai lavori) non è stato ancora pubblicato e non è dato sapere in che misura questo ritardo sia da attribuire alle perplessità che molti fra i primi osservatori hanno manifestato sulla nuova impostazione generale dell'istituto.

> **In Italia è un settore vivace: nei primi sei mesi 2026 il numero di procedure ha superato quello dell'intero 2025**

> **Serve un policy mix che tenga insieme procedure snelle e soluzioni alle criticità denunciate dall'Ue**

Sembra comunque ormai certo il superamento del meccanismo della prelazione per il promotore, così come sembra allo stato accantonata l'ipotesi di riconoscere forme di punteggio premiale in favore del promotore nelle gare per l'assegnazione delle concessioni.

Il Legislatore è quindi all'evidente ricerca di un adeguato *policy mix* che consenta di mantenere vivace il settore della Fp, di evitare nuove frizioni con le istituzioni Ue e di introdurre apprezzabili semplificazioni nelle procedure, senza però consegnare alle amministrazioni chiamate a gestirle meccanismi che comportano forme di sostanziale «salto nel buio» (in particolare, per quanto riguarda la concreta valutabilità delle proposte dal punto di vista della sostenibilità economica e finanziaria).

L'impegno richiesto risulta evidentemente complesso ma la permanente vivacità del settore lascia trasparire un certo ottimismo sulle prospettive future. Questa vivacità fa, inoltre, ritenere che la Fp possa senz'altro sopravvivere al superamento del meccanismo della prelazione e rappresentare un indispensabile sostegno alle politiche infrastrutturali pubbliche in una fase caratterizzata dalla fine dei finanziamenti del Pnrr.

Presidente di sezione del Consiglio di Stato

A cura di **Mariana Giordano**

© RIPRODUZIONE RISERVATA


Welfare aziendale in forte crescita ma servono regole di sistema
SOSTENIBILITÀ AZIENDALE

Salvo per uso personale e' vietato qualunque tipo di redistribuzione con qualsiasi mezzo.

Norme&TributiPlus

Il Sole 24 ORE

APPALTI ▪ 27 novembre 2026

Finanza di progetto, restyling del quadro normativo senza ledere la vivacità del settore

Ritardo di pubblicazione del Dl Infrastrutture forse legato alle perplessità degli osservatori sulla riforma dell'istituto

di Claudio Contessa*

Nonostante una perdurante incertezza normativa, il settore della finanza di progetto in Italia (Fp) resta piuttosto vivace ed evidenzia un forte incremento del numero delle procedure e del relativo valore complessivo. Secondo i dati recentemente diffusi dall'Oice, infatti, nei soli primi sei mesi del 2026 il numero delle procedure di Fp è stato superiore rispetto a quello relativo all'intero 2025, mentre il valore complessivo delle stesse registra un incremento pari a circa il 60% rispetto all'anno precedente.

Eppure nell'ultimo anno circa due forti segnali di discontinuità sono stati trasmessi dalle Autorità Ue a quelle italiane proprio in relazione alla disciplina della Fp per come definita dapprima dal Codice dei contratti del 2016 e poi da quello del 2023.

Si tratta di segnali che hanno determinato una notevole incertezza sul quadro regolatorio che caratterizzerà già nel prossimo futuro questo importante settore dell'economia pubblica.

In particolare è noto che a ottobre 2025 la Commissione ha trasmesso al Governo italiano una lettera di messa in mora complementare con la quale si è contestato l'impianto complessivo della disciplina italiana in tema di Fp (una disciplina la quale, pure a seguito dell'integrale riscrittura intervenuta alla fine del 2024 a opera del «Decreto correttivo», rappresenterebbe addirittura – secondo l'Esecutivo Ue - «un potente strumento di elusione dell'intero quadro normativo dell'Unione europea in materia di aggiudicazione di contratti pubblici»).

A febbraio del 2026, poi, la Corte del Lussemburgo ha stabilito in modo perentorio che il meccanismo italiano della prelazione in favore del promotore (presente nell'ordinamento nazionale sin dalla legge Merloni-quater del 2002) risulti sotto diversi aspetti violativo del diritto Ue primario e derivato.

Non è qui il caso di soffermarsi sui presupposti della recente decisione della Corte di giustizia (peraltro, ampiamente attesa dagli addetti ai lavori). Occorre invece riflettere sull'evidente difficoltà che il Governo sta incontrando nell'individuare soluzioni normative le quali, allo stesso tempo, consentano di superare le censure sollevate dall'Unione europea (senza sollevarne di nuove) e di evitare la crisi irreversibile di un istituto che, in oltre 20 anni di vita, ha individuato nel meccanismo della prelazione uno dei suoi principali assi operativi.

Nei mesi che sono seguiti alla decisione della Cgue sul caso Urban Vision sono circolate diverse bozze normative che, emendando oppure sostituendo in toto l'articolo 193 del Codice Frattini, hanno tentato di individuare una sorta di delicata – e quanto mai complicata – «quadratura del cerchio».

Nessuno ormai dubita che il meccanismo della prelazione in favore del promotore debba essere superato (e che non possa più essere riproposto in forme più o meno mascherate) ma non è finora emersa una chiara soluzione ai problemi posti dalla decisione della Cgue.

Risale allo scorso 9 novembre l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un nuovo Decreto infrastrutture e sono da subito circolate alcune anticipazioni sul contenuto della riforma complessiva dell'istituto della finanza di progetto recata da questo decreto. Si è così appreso che la nuova Fp risulterebbe in larga parte fondata sull'applicazione di due istituti (la procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo) che, pur essendo stati introdotti nell'ordinamento ormai da alcuni lustri, sono rimasti finora sostanzialmente inutilizzati (anche a causa della ritrosia da parte delle amministrazioni a confrontarsi con procedure obiettivamente complesse da gestire).

A oltre due settimane dalla sua approvazione il Dl infrastrutture (che, pure, ha destato notevole attenzione fra gli addetti ai lavori) non è stato ancora pubblicato e non è dato sapere in che misura questo ritardo sia da attribuire alle perplessità che molti fra i primi osservatori hanno manifestato sulla nuova impostazione generale dell'istituto.

Sembra comunque ormai certo il superamento del meccanismo della prelazione per il promotore, così come sembra allo stato accantonata l'ipotesi di riconoscere forme di punteggio premiale in favore del promotore nelle gare per l'assegnazione delle concessioni.

Il Legislatore è quindi all'evidente ricerca di un adeguato policy mix che consenta di mantenere vivace il settore della Fp, di evitare nuove frizioni con le istituzioni Ue e di introdurre apprezzabili semplificazioni nelle procedure, senza però consegnare alle amministrazioni chiamate a gestirle meccanismi che comportano forme di sostanziale «salto nel buio» (in particolare, per quanto riguarda la concreta valutabilità delle proposte dal punto di vista della sostenibilità economica e finanziaria).

L'impegno richiesto risulta evidentemente complesso ma la permanente vivacità del settore lascia trasparire un certo ottimismo sulle prospettive future. Questa vivacità fa, inoltre, ritenere che la Fp possa senz'altro sopravvivere al superamento del meccanismo della prelazione e rappresentare un indispensabile sostegno alle politiche infrastrutturali pubbliche in una fase caratterizzata dalla fine dei finanziamenti del Pnrr.

(*) Presidente di sezione del Consiglio di Stato

A cura di Mariana Giordano

PER SAPERNE DI PIÙ

Riproduzione riservata ©

Finanza di progetto, restyling del quadro normativo senza ledere la vivacità del settore

In Italia è un settore vivace: nei primi sei mesi 2026 il numero di procedure ha superato quello dell'intero 2025. Serve un policy mix che tenga insieme procedure snelle e soluzioni alle criticità denunciate dall'Ue

Nonostante una perdurante incertezza normativa, il settore della finanza di progetto in Italia (Fp) resta piuttosto vivace ed evidenzia un forte incremento del numero delle procedure e del relativo valore complessivo. Secondo i dati recentemente diffusi dall'Oice, infatti, nei soli primi sei mesi del 2026 il numero delle procedure di Fp è stato superiore rispetto a quello relativo all'intero 2025, mentre il valore complessivo delle stesse registra un incremento pari a circa il 60% rispetto all'anno precedente.

Eppure nell'ultimo anno circa due forti segnali di discontinuità sono stati trasmessi dalle Autorità Ue a quelle italiane proprio in relazione alla disciplina della Fp per come definita dapprima dal Codice dei contratti del 2016 e poi da quello del 2023.

Si tratta di segnali che hanno determinato una notevole incertezza sul quadro regolatorio che caratterizzerà già nel prossimo futuro questo importante settore dell'economia pubblica.

In particolare è noto che a ottobre 2025 la Commissione ha trasmesso al Governo italiano una lettera di messa in mora complementare con la quale si è contestato l'impianto complessivo della disciplina italiana in tema di Fp (una disciplina la quale, pure a seguito dell'integrale riscrittura intervenuta alla fine del 2024 a opera del "Decreto correttivo", rappresenterebbe addirittura - secondo l'Esecutivo Ue - "un potente strumento di elusione dell'intero quadro normativo dell'Unione europea in materia di aggiudicazione di contratti pubblici").

A febbraio del 2026, poi, la Corte del Lussemburgo ha stabilito in modo perentorio che il meccanismo italiano della prelazione in favore del promotore (presente nell'ordinamento nazionale sin dalla legge Merloni-quater del 2002) risulti sotto diversi aspetti violativo del diritto Ue primario e derivato.

Non è qui il caso di soffermarsi sui presupposti della recente decisione della Corte di giustizia (peraltro, ampiamente attesa dagli addetti ai lavori). Occorre invece riflettere sull'evidente difficoltà che il Governo sta incontrando nell'individuare soluzioni normative le quali, allo stesso tempo, consentano di superare le censure sollevate dall'Unione europea (senza sollevarne di nuove) e di evitare la crisi irreversibile di un istituto che, in oltre 20 anni di vita, ha individuato nel meccanismo della prelazione uno dei suoi principali assi operativi.

Nei mesi che sono seguiti alla decisione della Cgue sul caso Urban Vision sono circolate diverse bozze normative che, emendando oppure sostituendo in toto l'articolo 193 del Codice Frattini, hanno tentato di individuare una sorta di delicata - e quanto mai complicata - "quadratura del cerchio".

Nessuno ormai dubita che il meccanismo della prelazione in favore del promotore debba essere superato (e che non possa più essere riproposto in forme più o meno mascherate) ma non è finora emersa una chiara soluzione ai problemi posti dalla decisione della Cgue.

Risale allo scorso 9 novembre l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un nuovo Decreto infrastrutture e sono da subito circolate alcune anticipazioni sul contenuto della riforma complessiva dell'istituto della finanza di progetto recata da questo decreto. Si è così appreso che la nuova Fp risulterebbe in larga parte fondata sull'applicazione di due istituti (la procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo) che, pur essendo stati introdotti nell'ordinamento ormai da alcuni lustri, sono rimasti finora sostanzialmente inutilizzati (anche a causa della ritrosia da parte delle amministrazioni a confrontarsi con procedure obiettivamente complesse da gestire).

A oltre due settimane dalla sua approvazione il Dl infrastrutture (che, pure, ha destato notevole attenzione fra gli addetti ai lavori) non è stato ancora pubblicato e non è dato sapere in che misura questo ritardo sia da attribuire alle perplessità che molti fra i primi osservatori hanno manifestato sulla nuova impostazione generale dell'istituto.

Sembra comunque ormai certo il superamento del meccanismo della prelazione per il promotore, così come sembra allo stato accantonata l'ipotesi di riconoscere forme di punteggio premiale in favore del promotore nelle gare per l'assegnazione delle concessioni.

Il Legislatore è quindi all'evidente ricerca di un adeguato policy mix che consenta di mantenere vivace il settore della Fp, di evitare nuove frizioni con le istituzioni Ue e di introdurre apprezzabili semplificazioni nelle procedure, senza però consegnare alle amministrazioni chiamate a gestirle meccanismi che comportano forme di

Salvo per uso personale e' vietato qualunque tipo di redistribuzione con qualsiasi mezzo.

Finanza di progetto, restyling del quadro normativo senza ledere la vivacità del settore

sostanziale "salto nel buio" (in particolare, per quanto riguarda la concreta valutabilità delle proposte dal punto di vista della sostenibilità economica e finanziaria).

L'impegno richiesto risulta evidentemente complesso ma la permanente vivacità del settore lascia trasparire un certo ottimismo sulle prospettive future. Questa vivacità fa, inoltre, ritenere che la Fp possa senz'altro sopravvivere al superamento del meccanismo della prelazione e rappresentare un indispensabile sostegno alle politiche infrastrutturali pubbliche in una fase caratterizzata dalla fine dei finanziamenti del Pnrr.

*Presidente di sezione del Consiglio di Stato
A cura di Mariana Giordano



Salvo per uso personale e' vietato qualunque tipo di redistribuzione con qualsiasi mezzo.