

Project financing: le proposte ANAC per superare il diritto di prelazione

17 Luglio 2026

ANAC ha presentato alla VIII Commissione Ambiente della Camera alcune proposte per riformare la finanza di progetto dopo la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 5 febbraio 2026, causa C-810/24.

La Corte ha dichiarato incompatibile con il diritto europeo il meccanismo che consente al promotore, qualora non risulti aggiudicatario, di adeguare successivamente la propria offerta a quella migliore e ottenere l'affidamento.

Secondo la Corte, il vantaggio riconosciuto al promotore altera la parità di trattamento, modifica sostanzialmente l'offerta dopo la gara e può scoraggiare la partecipazione di altri operatori.

La decisione riguarda la disciplina contenuta nel precedente Codice, ma i medesimi principi incidono sull'attuale articolo 193 del D.Lgs. n. 36/2023.

Le proposte non sollecitate restano ammesse

La sentenza non vieta alle imprese di presentare proposte spontanee di partenariato pubblico-privato.

Ciò che non può essere mantenuto è un vantaggio competitivo che consenta al promotore di sovvertire l'esito della gara. ANAC ritiene quindi necessario sostituire la prelazione con strumenti capaci di remunerare l'iniziativa progettuale senza compromettere la concorrenza.

Una soglia di miglioramento tecnico

La prima proposta prevede che un'offerta alternativa possa superare quella del promotore soltanto se presenta un miglioramento tecnico effettivamente significativo.

La percentuale minima e i criteri applicativi potrebbero essere definiti da ANAC.

Il meccanismo non consentirebbe al promotore di adeguare successivamente l'offerta. Servirebbe, invece, a evitare che un progetto completo venga superato da modifiche marginali e prive di reale valore aggiunto.

Rimborso e premio di ideazione

La seconda proposta riguarda il promotore che non ottenga l'aggiudicazione.

ANAC ipotizza il riconoscimento:

- dei costi documentati sostenuti per elaborare la proposta
- di una maggiorazione del 5%, a titolo di premio per l'attività ideativa e imprenditoriale.

L'onere sarebbe posto a carico del concessionario aggiudicatario.

Il modello riprende parzialmente l'esperienza spagnola. ANAC esprime invece cautela sull'attribuzione

di un punteggio premiale al promotore, perché potrebbe determinare un nuovo vantaggio incompatibile con la concorrenza.

Le procedure già avviate

ANAC propone soluzioni differenziate:

Stato della procedura	Indicazione ANAC
Contratto aggiudicato e già in esecuzione	Tendenziale conservazione del rapporto
Termine per le offerte già scaduto	Valutazione dell'annullamento in autotutela e nuova gara senza prelazione
Termine ancora aperto	Possibile riapertura o proroga, modifica degli atti ed eliminazione della prelazione

Quando il termine è già scaduto, eliminare soltanto la clausola potrebbe non essere sufficiente: altri operatori potrebbero avere rinunciato alla gara proprio per la presenza della prelazione.

Per rendere praticabile la riapertura delle procedure ancora aperte, ANAC ritiene opportuno un intervento legislativo accompagnato da un confronto con la Commissione europea.

Una revisione più ampia del PPP

ANAC propone inoltre di:

- limitare le proposte non sollecitate agli interventi di effettiva rilevanza;
- evitare il project financing per micro-affidamenti non adeguati alla complessità del PPP;
- ridurre gli oneri documentali per favorire la partecipazione;
- rafforzare la programmazione delle amministrazioni;
- introdurre una qualificazione specifica per il PPP;
- mettere in rete centrali di committenza e soggetti specializzati;
- migliorare la valutazione dei piani economico-finanziari;
- assicurare un'effettiva allocazione del rischio operativo al privato;
- investire nella formazione del personale pubblico.

Il rischio, evidenzia l'Autorità, è che concessioni prive di un reale trasferimento del rischio vengano riqualficate come appalti e producano effetti sul bilancio pubblico.

Le **proposte ANAC** non costituiscono ancora una nuova disciplina vigente.

Rappresentano un contributo al lavoro parlamentare e al tavolo tecnico istituito presso il Ministero delle Infrastrutture per la revisione dell'articolo 193 del Codice.

Allegati

[Project_financing_le_proposte_ANAC_dopo_la_sentenza_UE_sul_diritto_di_prelazione__LavoriPubblici_sentenza-ue-05022026-c-810-24](#)

[Apri](#)

[Project_financing_le_proposte_ANAC_dopo_la_sentenza_UE_sul_diritto_di_prelazione__LavoriPubblici_audizione_anac](#)

[Apri](#)