

FINANZA DI PROGETTO SENZA DIRITTO DI PRELAZIONE: UNA PRIMA VALUTAZIONE DEL DISEGNO PROCEDURALE

Gian Luigi ALBANO *

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* - 2. *La procedura proposta: ricostruzione della sequenza.* - 3. *Criterio (1): il vantaggio competitivo di chi presenta la proposta.* - 4. 3. *Criterio (2): l'apertura effettiva a proposte concorrenti.* - 5. *Criterio (3): il disegno del dialogo competitivo.* - 6. *Quadro sinottico.* - 7. *Questioni aperte.* - 8. *Conclusione.* - *Addendum.*

1. Introduzione.¹

Il problema della remunerazione del promotore. Quando un operatore economico investe risorse per identificare, analizzare e sviluppare una proposta progettuale che presenta spontaneamente a un ente concedente, produce un bene di natura quasi-pubblica. La proposta contiene informazioni sulla fattibilità tecnica, sulla struttura finanziaria e sull'allocazione dei rischi che l'ente avrebbe altrimenti dovuto produrre in proprio, a spese della collettività. L'operatore sostiene per intero il costo di questa produzione informativa, ma non può catturarne il pieno valore se l'amministrazione, accettata la proposta, apre una gara su basi paritarie. Qualunque concorrente può allora appropriarsi gratuitamente di quel lavoro,

* Ricercatore presso l'Utrecht University Centre for Public Procurement (UUCePP) e Professore di Economia presso l'Università LUISS "G. Carli" di Roma. L'articolo è stato chiuso al 6 agosto 2026.

¹ L'articolo si basa sul testo della proposta di riforma della disciplina della finanza di progetto discussa durante il Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2026. Vedi il testo *infra* nel § *Addendum*. La proposta, infine, è stata stralciata dal decreto legge 7 agosto 2026, n. 144, recante *Disposizioni urgenti per la funzionalità della pubblica amministrazione e degli enti territoriali, nonché in materia di protezione civile*, pubblicato nella *Gazz. Uff.*, del 7 agosto 2026.

partecipare con costi di preparazione inferiori e aggiudicarsi il contratto che l'investimento altrui ha reso possibile.

È, nella sostanza, un problema di appropriabilità dell'investimento in innovazione, strutturalmente analogo a quello che giustifica il sistema dei brevetti. In assenza di tutela, l'incentivo a sviluppare proposte si indebolisce fino a scomparire. Con troppa tutela, la concorrenza viene soppressa, il valore per l'erario sacrificato e la procedura di affidamento privata della sua funzione allocativa.

Gli ordinamenti hanno impiegato tre strumenti principali per governare questo equilibrio, leggibili come punti su uno spettro di intensità crescente del vantaggio riconosciuto al promotore. Il bonus di punteggio interviene nella fase valutativa, incrementando il punteggio del promotore e lasciando per il resto intatta la competizione. Il diritto di prelazione interviene nella fase di aggiudicazione, consentendo al promotore di pareggiare l'offerta migliore e ottenere il contratto. Lo Swiss Challenge ristruttura l'intera procedura attorno alla proposta del promotore fin dall'inizio. Al crescere dell'intensità, il payoff atteso del promotore aumenta e quello dei concorrenti diminuisce. L'Italia aveva scelto, e mantenuto per trent'anni, lo strumento intermedio, il più intenso tra quelli praticati in Europa.

La soppressione del diritto di prelazione. La prelazione del promotore attraversa senza soluzione di continuità tre decenni di codificazione italiana. La sua prima forma sostanziale risale alla legge n. 166/2002 (artt. 37-ter e 37-quater della legge n. 109/1994); la Commissione europea la contestò già con parere motivato del 2003 (n. 2001/2182 C(2003)3764), rilevandone il contrasto con la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. Nonostante l'obiezione, l'istituto fu riproposto con varianti formali ma sostanziale continuità nel «Codice de Lise» del 2006 (art. 153), nel d.lgs. n. 50/2016 (art. 183, comma 15) e nel d.lgs. n. 36/2023 (art. 193). Nel 2018 la Commissione ha avviato la procedura di infrazione INFR(2018)2273 e, con lettera di messa in mora complementare dell'8 ottobre 2025, ha contestato anche la riformulazione operata dal correttivo (d.lgs. n. 209/2024),

definendo l'impianto normativo della finanza di progetto «un potente strumento di elusione dell'intero quadro normativo dell'UE in materia di aggiudicazione di contratti pubblici».

Il 5 febbraio 2026 la Seconda Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea, decidendo su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato nella causa C-810/24, ha dichiarato il meccanismo incompatibile con il diritto dell'Unione. Le motivazioni si articolano su tre pilastri. Il primo è la violazione del principio di parità di trattamento sancito dall'art. 3, par. 1, della Direttiva 2014/23/UE, perché la prelazione sovverte la graduatoria formatasi all'esito della procedura competitiva attribuendo al promotore un vantaggio indipendente dal merito della propria offerta. Il secondo è il divieto di modifica sostanziale dell'offerta in fase successiva alla decisione di aggiudicazione, richiamati i precedenti *BibMedia* (C-737/22) e *Commissione c. Belgio* (C-87/94). Il terzo è l'effetto dissuasivo sull'accesso al mercato degli operatori di altri Stati membri, in contrasto con l'art. 49 TFUE. La Corte ha inoltre respinto il tentativo di giustificare l'istituto con il principio di sussidiarietà orizzontale, riconoscendone l'obiettivo come astrattamente condivisibile ma inidoneo a integrare le deroghe ammesse dall'art. 52, par. 1, TFUE.

Il perimetro della pronuncia è tuttavia preciso, ed è qui che si colloca il punto di partenza analitico di questo lavoro. La Corte ha espressamente escluso dall'invalidazione il diritto del promotore al rimborso delle spese di partecipazione, che compensa una spesa verificabile senza alterare la graduatoria competitiva né modificare il contenuto della procedura. E non ha esaminato — dunque non ha toccato — il bonus di punteggio, che opera all'interno della valutazione anziché rovesciarne l'esito. L'obiezione della Corte non riguarda la remunerazione del promotore in sé, ma il meccanismo con cui la prelazione la realizza. Dopo C-810/24 restano quindi disponibili due strumenti, non zero, ossia il rimborso dei costi e il bonus di punteggio.

Sul piano interno, il primato e l'effetto diretto del diritto dell'Unione imponevano già la disapplicazione immediata, senza attendere un intervento legislativo. L'art. 13 dello schema di decreto qui esaminato è la risposta normativa a quell'obbligo. Riscrive integralmente l'art. 193 del d.lgs.

36/2023, sostituisce l'art. 6-bis dell'allegato I.7 e, per le procedure in corso, dispone che l'ente concedente bandisca senza riconoscimento della prelazione ovvero annulli d'ufficio le clausole di prelazione dei bandi già pubblicati.

Oggetti, tesi e metodo. La domanda di questo lavoro non è se la soppressione della prelazione fosse dovuta. Lo era, e su basi tanto giuridiche quanto economiche. La domanda è se l'architettura sia coerente con la logica degli incentivi così come analizzati più in dettaglio da Albano (2026).

La tesi è duplice. Sul piano della remunerazione del promotore, l'art. 13 impiega uno solo dei due strumenti che la Corte ha lasciato disponibili — il rimborso dei costi — e lo impiega in una forma cappata, discrezionale e parametrata al volume degli elaborati anziché al valore informativo della proposta; il bonus di punteggio, che agisce sul margine competitivo ex post, non è utilizzato. Sul piano procedurale, l'articolo affida un ruolo strutturale al dialogo competitivo — l'unico binario in cui è prevista un'apertura a proposte concorrenti — senza fornire sufficienti dettagli dell'architettura e senza governare la scelta tra i due binari alternativi, con il risultato prevedibile che quel binario resti inutilizzato.

L'analisi segue tre criteri, indicati in ordine crescente di rilievo:

- (1) il vantaggio competitivo che residua in capo all'operatore economico che presenta la proposta, una volta rimosso il diritto di prelazione;
- (2) l'apertura effettiva della procedura a proposte concorrenti, distinta dall'apertura a offerte concorrenti su una proposta altrui;
- (3) le criticità del disegno del dialogo competitivo, istituto di uso pressoché nullo in Italia nell'ultimo ventennio e che, nell'innesto qui proposto, richiederebbe un'architettura procedurale assai più articolata di quella descritta dal testo.

La valutazione è condotta esaminando la coerenza interna e la sostenibilità operativa del meccanismo proposto in sé considerato, senza confronto con il

regime previgente, con altri ordinamenti o con modelli standard internazionali. Il lavoro si chiude con un quadro sinottico dei pro e dei contro, un elenco delle questioni che il testo lascia aperte e una breve conclusione.

2. La procedura proposta: ricostruzione della sequenza. Il nuovo art. 193 configura due modalità di innesco — iniziativa privata (commi 3 e ss.) e iniziativa dell'ente concedente (comma 12) — e, per l'iniziativa privata, due binari procedurali alternativi la cui scelta è rimessa all'ente concedente.

L'iniziativa privata.

Fase pre-procedurale (facoltativa) — comma 2. L'operatore può presentare una manifestazione di interesse preliminare con richiesta di dati e informazioni. L'ente comunica la sussistenza di un interesse pubblico preliminare e, in tal caso, trasmette i dati all'operatore e li pubblica per tutti in «Amministrazione trasparente».

Presentazione — comma 3. La proposta può riguardare interventi anche non inclusi nella programmazione PPP ex art. 175, comma 1, e può essere presentata anche senza previa manifestazione di interesse. Il contenuto si riduce a un solo elaborato, lo studio di fattibilità redatto secondo il nuovo art. 6-bis dell'allegato I.7.

Verifica — comma 4. L'ente verifica l'interesse pubblico della proposta e la coerenza con la programmazione PPP e comunica l'esito.

Bivio — comma 5. In caso di esito positivo, l'ente, «tenuto conto dell'oggetto e della complessità dell'intervento», sceglie tra:

- binario (a): avviso di pre-informazione come indizione di gara (art. 81, comma 2) e procedura competitiva con negoziazione ex art. 73;
- binario (b): avviso di pre-informazione ordinario (art. 81, comma 1) e dialogo competitivo ex art. 74, con successivo bando ex artt. 83–85 (comma 6). Solo in questo binario l'avviso deve indicare un termine

non inferiore a sessanta giorni per la presentazione di ulteriori proposte sul medesimo intervento e i criteri per la loro selezione comparativa.

Contenuti dell'avviso o del bando — comma 7. Lo studio di fattibilità posto a base di gara, «eventualmente integrato o modificato dall'ente concedente»; termine non inferiore a sessanta giorni per le domande di partecipazione; criterio dell'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo; criteri premiali su innovazione, sostenibilità, sviluppo, efficientamento e digitalizzazione; criteri di rimborso delle spese progettuali dei non aggiudicatari ammessi all'offerta finale, entro il limite complessivo del 3% del valore dell'investimento e previa decurtazione di una «percentuale di sconto» definita dall'ente.

Qualificazione — comma 8. Investitori istituzionali e altri operatori possono soddisfare i requisiti anche integralmente mediante avvalimento, impegnarsi a subappaltare anche integralmente, e modificare la propria configurazione giuridica fino alla scadenza dell'offerta finale.

Svolgimento e chiusura — comma 9. Se la procedura si svolge per fasi successive, l'ente può chiedere integrazioni dello studio di fattibilità. Il solo operatore che ha presentato l'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo è invitato a presentare il progetto di fattibilità tecnico-economica (o il progetto ex art. 4-bis per i servizi), la bozza di convenzione e il piano economico-finanziario asseverato. I progetti approvati confluiscono negli strumenti di programmazione.

L'iniziativa pubblica (comma 12). L'ente sollecita i privati mediante avviso di indizione o bando, indicando i contenuti di cui al comma 7, lettere b), c), d) ed e) — non la lettera a), coerentemente con l'assenza di uno studio di fattibilità di parte da porre a base di gara. La procedura si svolge poi secondo i commi 8, 9 e 10. Ne discende che, in questa variante, il dialogo competitivo si apre senza alcun documento tecnico di riferimento. È la fattispecie più vicina alla ratio dell'art. 74, ma anche quella più esigente in termini di capacità amministrativa.

3. Criterio (1): il vantaggio competitivo di chi presenta la proposta. La rimozione del diritto di prelazione elimina il vantaggio più visibile del promotore, ma non lo azzerà. Lo trasforma da vantaggio giuridico in vantaggio informativo e temporale. È essenziale distinguere i due profili, perché hanno proprietà diverse quanto a trasparenza, sindacabilità e prevedibilità per i concorrenti.

I vantaggi che residuano.

Paternalità delle specifiche. Lo studio di fattibilità del proponente diventa la base di gara (comma 7, lett. a). Chi ha scritto il documento su cui tutti devono offrire conosce le scelte progettuali implicite, i margini del quadro economico, le ipotesi sottostanti al cronoprogramma e i punti in cui la soluzione è più rigida. La facoltà dell'ente di integrare o modificare lo studio attenua, ma non elimina l'asimmetria, e vi sostituisce una discrezionalità amministrativa non procedimentalizzata.

Anticipo temporale. Il proponente ha svolto la due diligence sul sito, sondato il mercato dei costruttori e dei fornitori tecnologici, avviato il confronto con i finanziatori. I concorrenti iniziano quando l'avviso è pubblicato. Su operazioni complesse questo scarto può valere molti mesi.

Lock-in di partner critici. Nella finestra in cui la proposta è nota solo all'ente, il proponente può vincolare in esclusiva i soggetti indispensabili alla soluzione che ha egli stesso disegnato — tecnologie proprietarie, disponibilità di aree, costruttori specializzati. È il vantaggio più difficile da neutralizzare per via procedimentale, e il testo non lo considera.

Ambiguità dei criteri premiali. Il comma 7, lett. d), impone criteri premiali volti a valorizzare «l'apporto di ciascuna offerta» agli obiettivi di innovazione e sostenibilità. La formula è suscettibile di una lettura che valorizzi l'apporto complessivo del soggetto — e quindi anche l'apporto a monte costituito dallo studio di fattibilità — reintroducendo per via valutativa una premialità del promotore. Se la lettura corretta è invece

quella restrittiva (apporto della singola offerta rispetto alla base di gara), il punto va chiarito, perché la differenza è sostanziale.

Gli elementi di riequilibrio. La pubblicazione dello studio di fattibilità come base di gara è, in sé, un trasferimento di informazione dal proponente ai concorrenti, e parte del vantaggio informativo viene così espropriata e redistribuita.

Il comma 2 impone che i dati forniti dall'ente al primo richiedente siano resi disponibili a tutti. È un correttivo apprezzabile, ma la sua efficacia è condizionata, poiché la manifestazione di interesse è facoltà, non onere (comma 3, secondo periodo), sicché l'operatore che intenda restare invisibile fino alla presentazione della proposta può semplicemente non attivarla.

Il comma 8 abbatte le barriere all'ingresso per gli investitori finanziari puri (avvalimento e subappalto anche integrali, configurazione modificabile fino all'offerta finale). È probabilmente la disposizione con il maggiore impatto potenziale sull'ampiezza della platea, perché consente di aggregare capacità tecniche dopo aver deciso di partecipare anziché prima.

Il rimborso delle spese progettuali ai finalisti non aggiudicatari (comma 7, lett. e) riduce il costo atteso della sconfitta, che nella finanza di progetto è la principale barriera comportamentale alla partecipazione.

Valutazione. Il punto più delicato non è l'entità del vantaggio residuo, ma la sua opacità. Un diritto di prelazione è un vantaggio dichiarato ed esplicito. I concorrenti lo conoscono ex ante, lo incorporano nella decisione se partecipare e, tipicamente, si astengono. Un vantaggio informativo e temporale non è osservabile. Infatti i concorrenti possono sovrastimare le proprie probabilità di successo, entrare, sostenere costi rilevanti e perdere sistematicamente. Nel breve periodo la partecipazione formale può dunque aumentare; nel medio periodo, se il tasso di aggiudicazione del proponente

resta elevato, il mercato apprende e la partecipazione si contrae — con l'aggravante che, nel frattempo, sono stati bruciati costi reali.

Il rimborso di cui al comma 7, lett. e), è l'unico argine a questa dinamica, ed è costruito in modo fragile sotto tre profili:

- il limite del 3% è qualificato come «complessivo», sicché, se aggregato, l'importo pro capite decresce al crescere del numero di finalisti, indebolendo l'incentivo a partecipare proprio dove la concorrenza è potenzialmente più intensa;
- la «percentuale di sconto» è determinata ex post dallo stesso ente che beneficia dell'apporto innovativo e che sopporta l'onere del rimborso a valere sulle somme a disposizione del quadro economico, sicché giudice e parte coincidono, e il vincolo di bilancio spinge in una sola direzione;
- la base di calcolo è parametrica (allegato I.13) e dunque commisurata al volume degli elaborati più che al valore informativo della proposta. Si remunera lo sforzo documentale, non l'idea; l'incentivo indotto è verso l'ipertrofia degli elaborati.

Va infine registrato un trade-off che il testo non affronta: la rimozione della prelazione aumenta la concorrenza nella gara ma riduce l'incentivo a generare proposte. Se l'obiettivo dell'istituto è far emergere progetti che l'amministrazione non aveva in programmazione (comma 3, che espressamente lo consente), un rimborso cappato, discrezionale e limitato ai soli finalisti è uno strumento debole per sostenere il flusso in ingresso.

4. Criterio (2): l'apertura effettiva a proposte concorrenti. Occorre distinguere nettamente due forme di apertura: l'apertura a offerte concorrenti su una soluzione già definita, e l'apertura a soluzioni alternative. Solo la seconda è apertura a proposte concorrenti in senso proprio, ed è quella che qualifica il ricorso alla finanza di progetto rispetto a una concessione ordinaria.

L'apertura a proposte esiste in un solo binario. La finestra per la presentazione di ulteriori proposte — termine non inferiore a sessanta giorni e criteri comparativi per la selezione dello studio da porre a base di gara — è prevista esclusivamente dal comma 5, lettera b), cioè nel binario del dialogo competitivo. Nel binario della procedura competitiva con negoziazione (lettera a) nulla di simile è previsto. L'avviso di pre-informazione vale direttamente come indizione di gara e lo studio del proponente diventa base di gara senza che sia mai stato messo a confronto con soluzioni alternative.

La conseguenza è rilevante: l'apertura a proposte concorrenti non è una regola della procedura, ma un effetto riflesso di una scelta discrezionale dell'ente concedente, assunta «tenuto conto dell'oggetto e della complessità dell'intervento» — formula che non definisce alcun presupposto verificabile e che rende la scelta di fatto insindacabile.

Anche dove esiste, l'apertura è asimmetrica.

Asimmetria di tempo. Il proponente ha elaborato il proprio studio nei tempi che ha ritenuto; il concorrente deve elaborarne uno ex novo in sessanta giorni. Anche ipotizzando un termine più lungo (il testo fissa un minimo, non un valore), lo scarto è strutturale.

Asimmetria di informazione di base. Il concorrente non ha avuto accesso alla fase di cui al comma 2, o vi ha avuto accesso soltanto se il proponente l'ha attivata. Non è previsto che, all'atto della pubblicazione dell'avviso di pre-informazione, l'ente costituisca una data room con tutti i dati, gli studi di base e i vincoli territoriali rilevanti. Senza questo passaggio, la finestra dei sessanta giorni è nominale.

Asimmetria di visibilità. L'avviso di pre-informazione ex art. 81, comma 1, è strumento a bassa capacità informativa dal momento che non attiva le routine di monitoraggio del mercato nello stesso modo di un bando. Per una sollecitazione che chiede al mercato di investire nella redazione di uno studio di fattibilità, il veicolo pubblicitario è sottodimensionato.

Assenza di incentivo per il proponente alternativo. Chi presenta una proposta concorrente e non viene selezionato in sede di comparazione ex comma 5, lett. b), n. 3 non riceve alcun rimborso, poiché la lett. e) del comma 7 copre soltanto i non aggiudicatari ammessi all'offerta finale. Il rischio più puro — investire in uno studio alternativo per vederlo scartato prima ancora dell'avvio della gara — è interamente a carico del privato e non è assicurato in alcuna forma. È il singolo difetto che con maggiore probabilità renderà la finestra inutilizzata.

La comparazione fra proposte è una gara priva di statuto. La selezione comparativa ex comma 5, lett. b), n. 3 decide quale soluzione andrà a gara ed è quindi, sostanzialmente, la decisione più importante dell'intera procedura. Il testo la disciplina in una riga, richiedendo criteri «chiari, oggettivi, non discriminatori e connessi all'oggetto dell'intervento», di cui l'ente «tiene conto». Restano indeterminati l'organo competente alla valutazione; la sua composizione e i requisiti di terzietà; le modalità di verbalizzazione; se e come si applichi il soccorso istruttorio; il regime di accesso agli atti; l'immediata impugnabilità dell'atto di selezione; la sorte delle proposte non selezionate e, in particolare, se e in quali limiti l'ente possa utilizzarne elementi nell'integrazione dello studio posto a base di gara ex comma 7, lett. a). Quest'ultimo punto è tutt'altro che teorico. La facoltà di «integrare o modificare» lo studio vincente, esercitata dopo aver letto le proposte scartate, è un canale di appropriazione non regolato.

5. Criterio (3): il disegno del dialogo competitivo. È il profilo più problematico. Il dialogo competitivo è stato utilizzato in Italia in un numero di casi trascurabile nell'ultimo ventennio. Non esiste, a conoscenza di chi scrive, una prassi consolidata, non esistono modelli operativi condivisi, non esiste una giurisprudenza sufficiente a orientare le stazioni appaltanti sui punti critici. Chiamarlo a reggere il regime ordinario della finanza di progetto significa affidare il funzionamento dell'istituto a una procedura che l'amministrazione italiana, di fatto, non sa ancora praticare — e farlo,

per giunta, in una versione atipica, perché innestata su uno studio di fattibilità di parte posto a base di gara. Di seguito le criticità, seguendo la scansione delle fasi.

Il presupposto dell'istituto è in tensione con la base di gara. Il dialogo competitivo presuppone che l'amministrazione non sia in grado di definire la soluzione idonea a soddisfare il proprio fabbisogno e chieda al mercato di individuarla. Qui, invece, la soluzione è già individuata prima dell'avvio della gara ed è lo studio di fattibilità selezionato all'esito della comparazione, che il comma 7, lett. a), impone di porre a base di gara. Il dialogo che segue non può più essere esplorazione di soluzioni alternative; diventa affinamento di una soluzione già scelta.

Ne derivano tre conseguenze. In primo luogo, un problema di causa, dal momento che il ricorso all'istituto potrebbe risultare privo del presupposto legittimante, con evidente esposizione al contenzioso. In secondo luogo, un problema di rendimento, poiché il valore aggiunto del dialogo — far emergere soluzioni che l'amministrazione non aveva concepito — è stato consumato a monte, nella fase comparativa, che però si è svolta senza dialogo. In terzo luogo, un problema di degradazione, perché, privato della sua funzione esplorativa, il dialogo tende a collassare in una procedura negoziata con maggiori oneri formali, cioè nel peggiore dei due mondi.

Il paradosso è evidente se si confronta il comma 5, lett. b), con il comma 12. Nell'iniziativa pubblica il dialogo si apre senza base di gara — configurazione fedele alla ratio dell'art. 74 — mentre nell'iniziativa privata, dove la soluzione è già stata scelta, si impone il medesimo strumento. La scelta procedurale sembra invertita rispetto alle esigenze delle due fattispecie.

Fase 0. La verifica di interesse pubblico (comma 4) non ha statuto procedimentale. La verifica di cui al comma 4 è la porta d'accesso all'intera procedura e non ha né termine, né disciplina del silenzio, né obbligo espresso di motivazione, né indicazione dell'organo competente. Per

l'operatore che ha sostenuto il costo di uno studio di fattibilità, questo si traduce in un'esposizione temporale indefinita e in un esito non impugnabile in modo utile. Sul piano degli incentivi è il punto più dissuasivo dell'intero impianto, e il più semplice da correggere con un termine perentorio, un provvedimento espresso e motivato e un regime di pubblicità dell'esito.

Va inoltre osservato che, se la verifica interviene su una proposta così alleggerita come quella descritta dal nuovo art. 6-bis, l'ente decide se avviare una procedura complessa sulla base di elementi tenui, dato che nessun piano economico-finanziario, nessuna matrice dei rischi e nessuna bozza di convenzione compaiono tra i contenuti richiesti. Il beneficio in termini di costi di ingresso è reale; il costo in termini di qualità della decisione pubblica lo è altrettanto.

Fase 1. Avviso di pre-informazione e comparazione delle proposte. Oltre a quanto già osservato al paragrafo 4.3, il disegno di questa fase presenta due lacune specificamente rilevanti per il dialogo competitivo. La prima riguarda il rapporto tra i criteri. Non è stabilito se, e in quale misura, i criteri comparativi utilizzati per scegliere lo studio da porre a base di gara debbano coincidere con i criteri di aggiudicazione delle offerte. Se coincidono, il proponente selezionato parte con un vantaggio strutturale nella gara successiva, avendo già superato una valutazione sui medesimi parametri. Se non coincidono, la scelta della base di gara può rivelarsi disallineata rispetto a ciò che la gara premierà.

La seconda riguarda le proposte equivalenti. Il testo non regola il caso in cui più proposte risultino equivalenti o complementari. In una procedura che dovrebbe valorizzare l'innovazione, l'ipotesi è tutt'altro che remota, e l'unico esito consentito dal testo — sceglierne una e scartare le altre — è il più dissipativo.

Fase 2. Bando, prequalifica e numero dei partecipanti. Il comma 6 rinvia agli artt. 83, 84 e 85 per la pubblicazione del bando; il comma 7, lett. b),

fissa il termine minimo per le domande di partecipazione in sessanta giorni. Nulla è detto sul numero minimo e massimo di candidati da ammettere al dialogo, né sui criteri oggettivi e non discriminatori per la riduzione dei candidati, che nel dialogo competitivo sono elemento essenziale e devono essere indicati nel bando. La combinazione con il comma 8 — che consente di soddisfare i requisiti integralmente per avvalimento e di modificare la configurazione giuridica fino all’offerta finale — rende inoltre la prequalifica un filtro assai poco selettivo, e si rischia di ammettere al dialogo soggetti la cui capacità effettiva di esecuzione si consolida soltanto alla fine, quando i costi del dialogo sono già stati sostenuti da tutti.

Fase 3. Il dialogo e la riduzione delle soluzioni. È il cuore dell’istituto ed è la parte più sguarnita del testo. Il comma 9 vi dedica un solo periodo, che recita «In caso di svolgimento delle procedure [...] per fasi successive ai fini della riduzione delle offerte o delle soluzioni, l’ente concedente può richiedere agli operatori economici [...] integrazioni dello studio di fattibilità presentato».

Restano interamente non disciplinati i profili che, nell’esperienza operativa, determinano il successo o il fallimento di un dialogo competitivo:

- struttura del dialogo. Numero e oggetto delle sessioni; se il dialogo sia bilaterale (l’ente incontra separatamente ciascun candidato) o plenario; durata massima complessiva; regole di convocazione; conseguenze della mancata partecipazione a una sessione;
- verbalizzazione e tracciabilità. Obbligo di verbale per ciascuna sessione, sottoscrizione, accesso del candidato al proprio verbale, conservazione. È la garanzia minima di parità di trattamento in una procedura che si svolge per incontri riservati; la sua assenza espone il RUP a un rischio personale che, in un contesto privo di prassi, si traduce nella scelta di non usare l’istituto;
- parità di trattamento nel flusso informativo. Regole su come le informazioni emerse nel dialogo con un candidato debbano — o non debbano — essere condivise con gli altri; su come si aggiornano i

documenti di gara in corso di dialogo; sul termine entro cui ogni modifica dei requisiti dev'essere comunicata a tutti;

- riservatezza e proprietà intellettuale. È la lacuna più grave. Il dialogo competitivo si regge sul divieto di rivelare ad altri candidati le soluzioni proposte senza consenso; qui, invece, la rivelazione di una soluzione — quella del proponente — è strutturale e obbligatoria, perché lo studio diventa base di gara. Manca ogni previsione sull'acquisizione del consenso del proponente, sulla titolarità e sulla licenza d'uso degli elaborati, sulla sorte dei diritti relativi agli elaborati delle proposte scartate, sugli obblighi di riservatezza in capo all'ente quanto alle soluzioni emerse in dialogo e sul divieto di trasferire elementi della soluzione di un candidato negli aggiornamenti dei documenti di gara. Senza queste regole, un operatore che detenga soluzioni proprietarie è razionalmente indotto a non partecipare, o a partecipare tenendo per sé la parte innovativa — esito che vanifica sia il dialogo sia i criteri premiali sull'innovazione;
- criteri e momento della riduzione. Il testo consente le fasi successive ma non impone che i criteri di riduzione siano indicati nel bando, né che sia dichiarato il numero di soluzioni ammesse alla fase successiva, né che la riduzione sia motivata e comunicata. È la fase in cui i candidati escono avendo già sostenuto i costi più elevati;
- copertura dei costi degli eliminati in itinere. Il rimborso ex comma 7, lett. e), spetta ai soli non aggiudicatari «chiamati a presentare l'offerta finale». Chi è eliminato nelle fasi intermedie del dialogo — avendo partecipato alle sessioni, mobilitato advisor tecnici, legali e finanziari, elaborato le integrazioni richieste dall'ente ai sensi del comma 9 — non riceve nulla. L'incentivo che ne deriva è perverso. Conviene o restare fuori, o entrare puntando a superare comunque la selezione intermedia, il che spinge verso posizioni conservative e verso la riduzione dello sforzo innovativo proprio nella fase in cui l'innovazione dovrebbe emergere;

- chiusura del dialogo. Non è disciplinato l'atto con cui il dialogo si chiude, il suo contenuto (individuazione della soluzione o delle soluzioni), la sua comunicazione, il termine tra chiusura e invito a presentare le offerte finali, e il termine per la presentazione di queste ultime. Sono i passaggi in cui, nella pratica, si concentra il contenzioso.

Fase 4. Offerte finali e valutazione. Il comma 7 impone il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo e criteri premiali sull'apporto innovativo. Il problema è la base documentale su cui la valutazione si esercita. Le offerte finali sono costruite su uno studio di fattibilità che il nuovo art. 6-bis riduce, per i lavori, a relazione generale, relazione tecnica, elaborati grafici tipologici, quadro economico, cronoprogramma e relazione sulla gestione; per i servizi, a relazione tecnico-illustrativa, cronoprogramma e relazione sulla gestione. Non compaiono né la matrice dei rischi né il piano economico-finanziario.

La conseguenza è che la commissione deve ordinare offerte concessorie — dove ciò che conta è l'allocazione dei rischi e la tenuta finanziaria di lungo periodo — disponendo di documenti che non descrivono né i rischi né la finanza. I criteri premiali sull'innovazione, in questo contesto, valutano promesse difficilmente verificabili. Il rischio prevedibile è la selezione dell'offerta più ottimistica anziché della più solida, con rinegoziazione a valle.

A ciò si aggiunge un problema di simmetria informativa interno alla valutazione. I concorrenti devono formulare offerte su una soluzione altrui descritta in modo sintetico, mentre il proponente offre sulla propria. A parità di documentazione, l'incertezza residua non è la stessa per tutti.

Fase 5. PFTE, PEF asseverato e convenzione: la coda della procedura. Il comma 9 prevede che sia invitato a presentare il progetto di fattibilità tecnico-economica, la bozza di convenzione e il piano economico-finanziario asseverato il solo operatore che ha presentato l'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo. La graduatoria si forma dunque prima che

esistano il progetto, il contratto e la verifica di bancabilità. Ne discendono quattro questioni non risolte dal testo:

- che cosa accade se il progetto di fattibilità tecnico-economica non viene approvato, o se l'asseverazione del piano economico-finanziario non conferma la sostenibilità dell'offerta, ossia scorrimento verso il secondo classificato, riapertura del dialogo o decadenza dell'intera procedura;
- su quale documento si perfezioni il consenso contrattuale, dato che la bozza di convenzione è prodotta dall'aggiudicatario dopo la valutazione comparativa e quindi non è stata oggetto di confronto concorrenziale. È il momento in cui l'allocazione dei rischi viene definita fuori dalla gara;
- quale sia il termine per l'approvazione, elemento decisivo per il costo del capitale e non presidiato;
- se il secondo classificato, chiamato a mantenere ferma l'offerta durante questa fase, sia rimborsato per il periodo di immobilizzo, oltre che per le spese progettuali.

Sul piano del disegno, questa è la scelta più discutibile dell'articolo, poiché si concentra a valle della competizione la definizione degli elementi che determinano il valore effettivo dell'operazione per la parte pubblica, sottraendoli al confronto concorrenziale.

Il rischio sistemico: la scelta del binario non è governata. Tutte le criticità precedenti convergono su un punto solo. La scelta tra procedura competitiva con negoziazione e dialogo competitivo è rimessa all'ente concedente con una formula priva di presupposti verificabili. Il binario del dialogo competitivo comporta, per l'ente, una procedura che non ha mai praticato, sessioni da gestire e verbalizzare, un'esposizione al contenzioso più elevata, una finestra di sessanta giorni che può far arrivare proposte alternative alla soluzione già istruita, e un allungamento significativo dei tempi. Il binario della procedura negoziata comporta, per lo stesso ente, uno strumento familiare, nessuna finestra per proposte concorrenti, tempi più brevi.

La previsione è immediata: gli enti sceglieranno sistematicamente il binario (a), e il dialogo competitivo — con la sua apertura a proposte concorrenti — resterà sostanzialmente inapplicato, replicando l'esito ventennale che l'innesto avrebbe dovuto invertire. Se questa previsione si avvera, il combinato disposto della riforma consiste, nei fatti, nella rimozione della prelazione senza alcuna contropartita concorrenziale sul lato della generazione dei progetti.

Le misure di supporto previste dal comma 4 dell'art. 13 — indicazioni operative del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 2 milioni di euro annui a decorrere dal 2027 — riconoscono correttamente il problema di capacità amministrativa, ma sono dimensionate e temporalmente collocate in modo non commisurato. La disciplina infatti entra in vigore prima che il supporto esista, e la dotazione è modesta rispetto a un fabbisogno che riguarda l'intera platea degli enti concedenti, in larga parte comuni di piccole e medie dimensioni. Modelli di verbale, schemi di documento descrittivo, regole standard di riservatezza e clausole tipo di convenzione dovrebbero precedere, non seguire, l'applicazione.

6. Quadro sinottico.

Criterio	Elementi a favore	Elementi critici
1. Vantaggio competitivo del proponente	Rimozione di un vantaggio giuridico esplicito e non contendibile. Lo studio a base di gara trasferisce informazione ai concorrenti. Pubblicazione per tutti dei dati forniti dall'ente (comma 2). Comma 8: barriere minime per investitori finanziari. Primo riconoscimento sistematico dei costi di partecipazione.	Il vantaggio diventa informativo e temporale: meno visibile, non sindacabile, non prezzabile ex ante dai rivali. Paternalità delle specifiche e lock-in di partner critici non presidiati. Ambiguità dei criteri premiali ex comma 7, lett. d). Rimborso cappato (3% «complessivo»), discrezionale e cost-based, che remunera il volume di elaborati, non l'idea. Il bonus di punteggio, lasciato disponibile da C-810/24, non è utilizzato.
2. Apertura a proposte concorrenti	La finestra di 60 giorni con criteri comparativi è, in sé, il meccanismo corretto. Obbligo di pubblicità dei dati e ancoraggio alla programmazione PPP. I progetti approvati confluiscono nella programmazione: effetto di accumulazione di pipeline pubblico.	Esiste in un solo binario, la cui attivazione è rimessa a discrezionalità non presidiata. 60 giorni per elaborare uno studio ex novo, senza data room e senza accesso alla fase ex comma 2. Avviso di pre-informazione: veicolo pubblicitario sottodimensionato. Nessun rimborso per chi presenta una proposta alternativa non selezionata, il cui rischio resta interamente scoperto. La comparazione fra proposte è priva di statuto (organo, verbale, accesso, tutela, sorte delle proposte scartate).
3. Disegno del dialogo competitivo	Strumento astrattamente adeguato alla complessità del PPP. Aggancio a OEPV qualità/prezzo e a criteri premiali sull'innovazione. Riconoscimento esplicito del problema di capacità amministrativa (art. 13, comma 4).	Tensione con il presupposto dell'istituto: la soluzione è già scelta e posta a base di gara. Nessuna disciplina di sessioni, verbalizzazione, parità informativa, chiusura del dialogo, termini intermedi. Assenza totale di regole su riservatezza e proprietà intellettuale, in una procedura che impone la rivelazione della soluzione. Nessuna copertura dei costi per gli eliminati nelle fasi intermedie. PFTE, PEF asseverato e convenzione prodotti dal solo primo classificato, dopo la competizione. Supporto ministeriale sottodimensionato e successivo all'entrata in vigore.

7. Questioni aperte. In ordine di priorità, i punti la cui mancata risoluzione compromette il funzionamento della procedura:

- presupposti della scelta del binario. Definire quando l'ente debba ricorrere al dialogo competitivo anziché alla procedura competitiva con negoziazione, con presupposti verificabili e obbligo di motivazione. Senza questo, l'apertura a proposte concorrenti resta nominale;
- riservatezza e proprietà intellettuale. Disciplinare consenso, titolarità, licenza d'uso degli elaborati, sorte delle proposte scartate e divieto di trasferimento di elementi altrui nella base di gara. È la condizione perché il dialogo sia praticabile senza distruggere l'incentivo a proporre;
- architettura del dialogo. Sessioni, verbalizzazione, parità informativa, criteri di riduzione da indicare nel bando, atto e termini di chiusura, termine per le offerte finali;
- copertura dei costi lungo tutta la procedura. Estendere il rimborso a chi presenta proposte alternative non selezionate e a chi è eliminato nelle fasi intermedie del dialogo; chiarire se il tetto del 3% sia aggregato o per operatore; individuare una fonte di copertura che esista anche quando la procedura non giunge ad aggiudicazione;
- impiego del bonus di punteggio. Valutare l'introduzione di una componente premiale pre-annunciata e proporzionata in favore del proponente, che C-810/24 non ha invalidato e che presidia il margine competitivo ex post lasciato scoperto dal solo rimborso;
- statuto della verifica ex comma 4. Termine perentorio, provvedimento espresso e motivato, pubblicità dell'esito;
- statuto della comparazione fra proposte. Organo valutatore, verbalizzazione, accesso, regime di impugnazione, rapporto fra criteri comparativi e criteri di aggiudicazione;
- coda della procedura. Conseguenze della mancata approvazione del progetto di fattibilità tecnico-economica o della mancata conferma di

bancabilità; termini di approvazione; sorte e remunerazione del secondo classificato;

- contenuti minimi dello studio di fattibilità. Valutare se la soppressione di matrice dei rischi e piano economico-finanziario dalla proposta iniziale sia compatibile con una verifica di interesse pubblico non meramente formale e con una comparazione significativa fra proposte;
- sequenza temporale del supporto. Rendere disponibili modelli operativi, schemi di documento descrittivo e clausole tipo prima dell'applicazione della nuova disciplina, non a decorrere dal 2027.

8. Conclusione. La soppressione del diritto di prelazione era dovuta e, sul piano economico, giustificata. Un meccanismo che consente al promotore di ribaltare l'esito di una valutazione comparativa rende la non-partecipazione la strategia razionale dei concorrenti e trasforma la gara in una formalità. Su questo l'art. 13 opera correttamente, e opera anche sulle procedure in corso.

Il problema è ciò che prende il posto della prelazione. Il problema del promotore si articola su due margini distinti, quello di partecipazione ex ante — la decisione se investire nello sviluppo di una proposta prima di ogni contatto con l'amministrazione — e quello competitivo ex post — l'incentivo, una volta in gara, a formulare la propria offerta migliore anziché trattenere capacità in riserva. I due margini rispondono a strumenti diversi. Il rimborso dei costi incide sul primo, riducendo la perdita in caso di sconfitta; il bonus di punteggio incide sul secondo, aumentando la probabilità di aggiudicazione. La Corte, in C-810/24, ha lasciato entrambi disponibili.

L'art. 13 ne impiega uno solo, e in forma indebolita. Il margine ex post resta interamente scoperto; il margine ex ante è presidiato da un rimborso cappato, riservato ai soli finalisti, determinato ex post da un ente che è al tempo stesso beneficiario dell'apporto e titolare del vincolo di bilancio, e commisurato al volume degli elaborati anziché al valore dell'idea. Sul piano degli incentivi, la sostituzione è dunque monca in entrambe le direzioni.

Sul piano procedurale, la conclusione è ancora più netta. L'unica apertura a proposte concorrenti — la finestra di sessanta giorni con selezione comparativa — vive in un solo binario, quello del dialogo competitivo; e la scelta del binario è rimessa a una formula priva di presupposti verificabili, in un contesto in cui il dialogo competitivo è procedura che le amministrazioni italiane non hanno praticamente mai utilizzato e di cui l'articolo non fornisce gli elementi essenziali dell'architettura.

Addendum. Di seguito viene riportato il testo della proposta di riforma della disciplina della finanza di progetto discusso durante il Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2026. La proposta, infine, è stata stralciata dal decreto legge 7 agosto 2026, n. 144, recante *Disposizioni urgenti per la funzionalità della pubblica amministrazione e degli enti territoriali, nonché in materia di protezione civile*, pubblicato nella Gazz. Uff., del 7 agosto 2026.

Articolo. 13 (Disposizioni urgenti in materia di finanza di progetto).

1. Al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 193 è sostituito dal seguente:

«**Art. 193. -. (Procedura di affidamento) - 1.** L'affidamento in concessione di lavori o servizi mediante finanza di progetto può avvenire su iniziativa privata, nelle ipotesi di cui al comma 3, anche per proposte non incluse nella programmazione del partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 175, comma 1, ovvero su iniziativa dell'ente concedente, nelle ipotesi di cui al comma 12, per proposte incluse nella programmazione del partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 175, comma 1.

2. Ai fini della presentazione di una proposta ai sensi comma 1, un operatore economico può presentare all'ente concedente una preliminare manifestazione di interesse, corredata dalla richiesta di informazioni e dati necessari per la predisposizione di una proposta ai sensi del comma 3. L'ente concedente comunica all'operatore economico la sussistenza di un interesse pubblico preliminare all'elaborazione della proposta; in tale ipotesi, i dati e le informazioni richiesti sono trasmessi all'operatore economico e sono resi disponibili a tutti gli interessati tramite pubblicazione nella sezione «Amministrazione trasparente» del proprio sito internet istituzionale.

3. Gli operatori economici possono presentare agli enti concedenti proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori o servizi, elaborate su iniziativa privata per la realizzazione di interventi anche non inclusi nella programmazione del partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 175, comma 1. Le proposte di cui al primo periodo possono essere presentate anche in assenza di una preventiva manifestazione di interesse, ai sensi del comma 2, e di un avviso pubblicato ai sensi del comma 12. Ciascuna proposta contiene uno studio di fattibilità, redatto in coerenza con l'articolo 6-bis dell'allegato I.7.

4. L'ente concedente verifica l'interesse pubblico della proposta e la coerenza con la programmazione del partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 175, comma 1. L'ente concedente comunica all'operatore economico l'esito della verifica di cui al primo periodo.

5. In caso di esito positivo della verifica di cui al comma 4, l'ente concedente, tenuto conto dell'oggetto e della complessità dell'intervento:

a) pubblica un avviso di pre-informazione come indizione di gara, ai sensi dell'articolo 81, comma 2, per gli interventi da affidare mediante procedura competitiva con negoziazione secondo le disposizioni dell'articolo 73, fermo restando quanto previsto dai commi 7, 8, 9 e 10;

b) pubblica un avviso di pre-informazione, ai sensi dell'articolo 81, comma 1, per gli interventi da affidare mediante dialogo competitivo secondo le disposizioni dell'articolo 74, fermo restando quanto previsto dai commi 7, 8, 9 e 10, indicando nell'avviso di pre-informazione:

- 1) il termine, commisurato alla complessità dell'intervento, e comunque non inferiore a sessanta giorni, per la presentazione di eventuali ulteriori proposte afferenti al medesimo intervento;
- 2) la data presunta di pubblicazione del bando;
- 3) criteri chiari, oggettivi, non discriminatori e connessi all'oggetto dell'intervento per la selezione in forma comparativa delle proposte pervenute ai sensi del numero 1), di cui l'ente concedente tiene conto ai fini dell'individuazione dello studio di fattibilità da porre a base di gara ai sensi del comma 6.

6. Nelle ipotesi di cui al comma 5, lettera b), l'ente concedente avvia la procedura di scelta del contraente mediante pubblicazione di un bando ai sensi degli articoli 83, 84 e 85.

7. L'ente concedente indica nell'avviso di cui al comma 5, lettera a) ovvero nel bando di cui al comma 6:

- a) in aggiunta alle informazioni richieste, rispettivamente, dall'articolo 73 e dall'articolo 74, lo studio di fattibilità posto a base di gara, eventualmente integrato o modificato dall'ente concedente al fine di adeguarlo ai propri fabbisogni;
- b) il termine minimo per la ricezione delle domande di partecipazione, commisurato alla complessità dell'intervento, e comunque non inferiore a sessanta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso o del bando;
- c) il criterio di aggiudicazione sulla base dell'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo conformemente all'articolo 108;
- d) i criteri di valutazione delle offerte tecniche secondo quanto previsto dall'articolo 108, commi 6 e 7, nonché i criteri di aggiudicazione premiali volti a valorizzare, in relazione alla specifica tipologia di lavoro o servizio, l'apporto di ciascuna offerta e delle integrazioni eventualmente richieste ai sensi del comma 10, primo periodo, agli obiettivi di innovazione, sostenibilità, sviluppo, efficientamento dell'offerta pubblica di lavori e servizi, digitalizzazione;
- e) i criteri di remunerazione delle spese progettuali sostenute dagli operatori economici non aggiudicatari chiamati a presentare l'offerta finale, che possono essere rimborsate entro il limite complessivo del 3 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dallo studio di fattibilità posto a base di gara, previo accantonamento delle relative risorse nel quadro economico dell'intervento nell'ambito delle spese di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), numero 8) dell'allegato I.7. L'ente concedente determina il rimborso forfettario da corrispondere a ciascuno degli operatori economici di cui al primo periodo della presente lettera applicando all'importo delle spese progettuali dai medesimi sostenuti, calcolato secondo i parametri di cui all'allegato I.13, una percentuale di sconto, definita secondo criteri di proporzionalità, in considerazione dell'apporto innovativo di ciascuna offerta.

8. Gli investitori istituzionali e gli altri operatori economici interessati, in sede di presentazione della domanda di partecipazione ai sensi del comma 7, lettera b), possono soddisfare la richiesta dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale avvalendosi, anche integralmente, delle capacità di altri soggetti. Gli investitori istituzionali e gli altri operatori economici interessati possono altresì impegnarsi a subappaltare, anche integralmente, le prestazioni oggetto del contratto di

concessione a imprese in possesso dei requisiti richiesti dal bando, a condizione che il nominativo del subappaltatore sia comunicato, con il suo consenso, all'ente concedente entro la scadenza del termine per la presentazione dell'offerta finale. La configurazione giuridica degli investitori istituzionali e degli altri operatori economici può essere modificata e integrata sino alla data di scadenza di presentazione dell'offerta finale.

9. In caso di svolgimento delle procedure di cui al comma 5, lettere a) e b), per fasi successive ai fini della riduzione delle offerte o delle soluzioni, l'ente concedente può richiedere agli operatori economici, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, integrazioni dello studio di fattibilità presentato. L'ente concedente invita l'operatore economico che risulta avere presentato l'offerta con il migliore rapporto qualità/prezzo a presentare, per i lavori, un progetto di fattibilità tecnica ed economica, redatto in coerenza con l'articolo 6 dell'allegato I.7, o, per i servizi, il progetto di cui all'articolo 4-bis dell'allegato I.7, nonché una bozza di convenzione e un piano economico finanziario asseverato. I progetti di cui al secondo periodo, una volta approvati, sono inseriti tra gli strumenti di programmazione dell'ente concedente.

10. Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nell'ambito degli scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico dagli stessi perseguiti, possono aggregarsi alla presentazione di proposte nelle ipotesi di cui ai commi 3, 7 e 12, ferma restando la loro autonomia decisionale.

11. Il soggetto aggiudicatario presta la garanzia di cui all'articolo 117, commisurata all'importo dell'investimento come risultante dal piano economico finanziario asseverato. Dalla data di inizio dell'esercizio del servizio da parte del concessionario è dovuta una cauzione, rinnovabile annualmente, a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera, da prestarsi nella misura del 10 per cento del costo annuo operativo di esercizio e con le modalità di cui all'articolo 117. La mancata presentazione di tale cauzione costituisce grave inadempimento contrattuale.

12. L'ente concedente può, mediante avviso di indizione di gara o bando di gara rispettivamente per l'avvio di una procedura competitiva con negoziazione o di un dialogo competitivo, sollecitare i privati a farsi promotori di iniziative volte a realizzare in concessione, mediante finanza di progetto, interventi inclusi negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato, di cui all'articolo 175, comma 1. Nelle ipotesi di cui al primo periodo, l'ente concedente indica nell'avviso o nel bando, in aggiunta alle informazioni richieste, rispettivamente, dall'articolo 73 e dall'articolo 74, i contenuti di cui al comma 7, lettere b), c), d), ed e). Gli operatori economici interessati a rispondere al bando o all'avviso possono richiedere all'ente concedente di fornire integrazioni documentali per una migliore formulazione delle proposte. Le eventuali integrazioni documentali predisposte dall'ente concedente sono trasmesse all'operatore economico e rese disponibili a tutti gli interessati tramite pubblicazione nella sezione «Amministrazione trasparente» del proprio sito internet istituzionale. La procedura competitiva con negoziazione o il dialogo competitivo si svolgono secondo le disposizioni dei commi 8, 9 e 10. Il soggetto aggiudicatario presta le garanzie di cui al comma 11.»;

b) all'allegato I.7, l'articolo 6-bis è sostituito dal seguente:

«Articolo 6-bis. - (Studio di fattibilità per la finanza di progetto) - 1. Per le concessioni di lavori, ai fini della valutazione di fattibilità delle proposte presentate ai

sensi dell'articolo 193, il promotore o il proponente presenta uno studio di fattibilità composto dai seguenti elaborati:

- a) relazione generale;
- b) relazione tecnica relativa al contesto territoriale nel quale l'opera è inserita, contenente anche una descrizione dell'opera medesima;
- c) elaborati grafici tipologici delle opere (planimetrie, prospetti e sezioni tipo);
- d) quadro economico dell'opera, coerente con gli elaborati grafici tipologici di cui alla lettera c);
- e) cronoprogramma;
- f) relazione sulla gestione dell'intervento.

2. Per le concessioni di servizi, lo studio di fattibilità è composto dai seguenti elaborati:

- a) relazione tecnico-illustrativa, che identifica gli elementi tecnici, economici e finanziari dell'investimento e specifica i costi del servizio in rapporto alle sue componenti, come identificate nel documento di specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché agli elementi evidenziati nel piano economico finanziario della proposta;
- b) cronoprogramma di attuazione dei servizi;
- c) relazione sulla gestione dell'intervento.».

2. Gli enti concedenti assicurano la continuità dei procedimenti di finanza di progetto in corso nel rispetto dei criteri definiti dal presente comma e dal comma 3. A tal fine, per procedimenti in corso si intendono le procedure avviate ai sensi dell'articolo 193, comma 1 o comma 11, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, nel testo vigente alla data del 1° luglio 2023 ovvero ai sensi dell'articolo 193, comma 3 o comma 16, del codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023, nel testo introdotto dall'articolo 57 del decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, per le quali, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, non risulta adottato il provvedimento di aggiudicazione. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai procedimenti in corso continua ad applicarsi la disciplina vigente al momento dell'avvio della procedura, fatto salvo quanto previsto dai periodi quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo. Se, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, non è stato pubblicato un bando di gara per il procedimento in corso, l'ente concedente dispone il bando senza riconoscimento del diritto di prelazione a favore del promotore o del proponente. Se, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, è stato pubblicato un bando di gara per il procedimento in corso, l'ente concedente annulla d'ufficio le clausole del bando di gara sul diritto di prelazione e ne dà notizia mediante avviso pubblicato ai sensi dell'articolo 85, comma 5, secondo periodo, che dispone anche in merito all'eventuale riapertura dei termini per la presentazione delle offerte. Nelle ipotesi di cui al quarto e quinto periodo, l'importo delle spese per la predisposizione della proposta elaborata dal promotore o del proponente non aggiudicatario nei limiti del 2,5 per cento del valore dell'investimento posto a base di gara è calcolato secondo i parametri di cui all'allegato I.13 del codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023; il predetto importo può essere decurtato di una percentuale di sconto, in considerazione dell'effettivo apporto fornito dal promotore o proponente alla definizione del progetto di fattibilità posto a base di gara. Resta ferma la facoltà per gli enti concedenti di disporre, in considerazione dello stato di avanzamento della procedura, della complessità del progetto e delle relative istanze istruttorie, nonché del principio del

risultato, la revoca per sopravvenuti motivi di interesse pubblico degli atti adottati nel procedimento in corso. I provvedimenti adottati ai sensi del settimo periodo sono pubblicati ai sensi degli articoli 84 e 85, contestualmente alla pubblicazione di un avviso di pre-informazione ai sensi della lettera a) o della lettera b) dell'articolo 193, comma 5, del codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023, come modificato dal comma 1.

3. Nelle ipotesi di cui al comma 2, settimo periodo, l'amministrazione liquida un indennizzo ai sensi dell'articolo 21-quinquies, comma 1-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 esclusivamente a favore del promotore o proponente e solo se la revoca riguarda procedimenti in corso per i quali, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, l'ente concedente ha approvato il progetto di fattibilità da porre a base di gara ai sensi dell'articolo 193, comma 1 o comma 11, del codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023, nel testo vigente alla data del 1° luglio 2023, ovvero adottato il provvedimento motivato di conclusione della procedura di cui all'articolo 193, comma 6, del codice di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, nel testo introdotto dall'articolo 57 del decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209. Ai fini del calcolo dell'indennizzo di cui al primo periodo, l'ente concedente determina l'importo delle spese progettuali sostenute dal promotore o proponente secondo i parametri di cui all'allegato I.13 del codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023; il predetto importo può essere decurtato di una percentuale di sconto, in considerazione dell'effettivo apporto fornito dal promotore o proponente alla definizione del progetto di fattibilità da porre a base di gara nel nuovo procedimento avviato ai sensi dell'articolo 193 del codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023, come modificato dal comma 1. L'importo finale, calcolato ai sensi del secondo periodo, non può in ogni caso superare il 2,5 per cento del valore dell'originario investimento. Gli enti concedenti provvedono agli oneri di cui al presente comma a valere sulle somme a disposizione di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), numero 8) dell'allegato I.7.

4. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in collaborazione con le associazioni rappresentative degli enti territoriali, adotta misure di supporto rivolte agli enti concedenti volte a fornire indicazioni operative e orientamenti nell'interpretazione ed attuazione delle procedure di cui al presente articolo. Gli strumenti adottati in attuazione delle misure di cui al primo periodo sono resi disponibili sul portale istituzionale dedicato ai contratti pubblici del Ministero. Agli oneri derivanti dal presente comma, pari a 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2026-2028, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2026, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.