



Prot.n.LI0022/2026/PRES

21 luglio 2026 - Memoria AssoESCO

Oggetto: Audizione presso la VIII Commissione Ambiente della Camera dei deputati. Esame delle risoluzioni 7-00375 Mazzetti e 7-00390 Bonelli, recanti "Iniziative urgenti in merito alla disciplina della finanza di progetto a seguito della recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa al diritto di prelazione del promotore"

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

AssoESCO ringrazia la Commissione per l'opportunità di contribuire ai lavori parlamentari nell'ambito dell'esame delle risoluzioni in oggetto, che affrontano un tema di particolare rilevanza per il futuro degli investimenti pubblici e per la capacità del Paese di mobilitare capitali privati a supporto della riqualificazione energetica del patrimonio pubblico.

Contesto

La discussione in esame si colloca in una fase cruciale: da un lato, siamo ormai prossimi alla conclusione del ciclo straordinario di investimenti sostenuto dal PNRR; dall'altro, permane un ingente fabbisogno di investimenti per il miglioramento delle performance energetiche degli edifici della Pubblica Amministrazione.

Nel 2025 il mercato dei servizi energetici in Italia ha raggiunto un valore di circa **17 miliardi di euro** e presenta un potenziale di crescita fino a **39 miliardi di euro entro il 2030**. Attualmente, la **Pubblica Amministrazione** rappresenta il principale segmento di mercato, con un valore di circa **8 miliardi di euro**, pari al **47% del totale**. Le **prospettive** di sviluppo del settore indicano una crescita significativa, che potrebbe portare **questo segmento** a raggiungere **17 miliardi di euro entro il 2030**.¹

In questo contesto, il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) rappresenta una risposta concreta a una criticità strutturale del sistema Paese: l'insufficienza delle risorse pubbliche rispetto alle esigenze di investimento. Il PPP consente infatti di mobilitare capitali privati, valorizzare competenze specialistiche e accelerare la realizzazione di interventi complessi, in grado di migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti e contribuire efficacemente al raggiungimento di obiettivi di sostenibilità. Si tratta di attivare interventi che altrimenti rischierebbero di essere rinviati o ridimensionati.

In questo modello il ruolo della Pubblica Amministrazione non viene ridotto, ma si rafforza sotto il profilo della programmazione, dell'indirizzo e del controllo degli interventi. L'amministrazione è infatti chiamata a definire gli obiettivi, monitorarne il conseguimento e verificare nel tempo il rispetto degli standard attesi, concentrando la propria azione sulle funzioni di indirizzo, regolazione e controllo piuttosto che sulla gestione operativa dei processi realizzativi.

La caratteristica distintiva del PPP risiede nella costruzione di un rapporto collaborativo di medio-lungo periodo tra soggetto pubblico e operatore economico, fondato sulla condivisione degli obiettivi e su una distribuzione dei rischi coerente con le capacità gestionali delle parti coinvolte. Tale impostazione favorisce una maggiore responsabilizzazione del partner privato rispetto ai risultati conseguiti e incentiva l'adozione di soluzioni

¹ Energia per competere: outlook dei servizi energetici in Italia - Bain & Company



tecniche e organizzative orientate all'efficienza e alle performance.

Un ulteriore elemento di forza è costituito dall'**integrazione delle diverse fasi dell'intervento** – dalla progettazione alla realizzazione, fino alla gestione e manutenzione – all'interno di un'unica logica contrattuale. Ciò consente di superare la frammentazione tipica degli affidamenti tradizionali favorendo una visione complessiva dell'investimento. In questo modo, la decisione pubblica può orientarsi verso soluzioni in grado di generare benefici duraturi, **migliorare la qualità dei servizi erogati e ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili**. Ciò assume particolare rilevanza negli interventi di efficientamento energetico del patrimonio pubblico, nei quali **il PPP trova la propria naturale applicazione attraverso l'affidamento di contratti di rendimento energetico** (Energy Performance Contract - EPC).

Tali contratti consentono infatti di **collegare la remunerazione dell'operatore al conseguimento di risultati misurabili e verificabili**, quali i risparmi energetici e i livelli di servizio garantiti. Ne deriva un modello orientato alla performance, che rafforza la capacità di controllo dell'amministrazione, accresce la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche e assicura una maggiore **correlazione tra investimenti sostenuti e benefici concretamente ottenuti**.

Proprio in ragione della centralità di questo strumento procedurale, appare opportuno chiarire la portata delle recenti indicazioni provenienti dalla giurisprudenza europea. La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, infatti, non mette in discussione il valore dell'iniziativa privata né il ruolo del promotore nei processi di partenariato pubblico-privato. La censura riguarda esclusivamente il meccanismo che consentiva al promotore di adeguare la propria offerta a quella risultata migliore all'esito della gara.

L'Associazione ritiene quindi necessario evitare che il doveroso adeguamento dell'ordinamento nazionale alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza europea determini, quale effetto indiretto, un indebolimento dell'intero sistema dell'iniziativa privata nei PPP.

Chi presenta una proposta di partenariato sostiene infatti costi rilevanti per studi preliminari, progettazione e asseverazioni, senza alcuna garanzia di aggiudicazione. Tale attività progettuale rappresenta spesso il presupposto per l'avvio di interventi che altrimenti non verrebbero sviluppati dalle amministrazioni.

Se il sistema non continuerà a riconoscere adeguatamente il valore di questo contributo, il risultato sarà inevitabilmente una minore propensione degli operatori privati a investire nella fase propositiva, con una conseguente riduzione del numero delle iniziative messe a disposizione delle amministrazioni pubbliche.

Per questa ragione AssoESCO ritiene necessario individuare rapidamente una soluzione compatibile con il diritto europeo che consenta al tempo stesso di preservare la funzione incentivante dell'iniziativa privata.

Osservazioni di merito

In tale prospettiva, **siamo concordi** con le Risoluzioni n. 7-00375 e n. 7-00390 presentate in Commissione VIII dall'On. Mazzetti e dall'On. Bonelli relativamente alla necessità di far evolvere il PPP coniugando il rispetto delle direttive europee **con l'esigenza di valorizzare l'iniziativa privata** e parallelamente **individuare strumenti di tutela nel periodo transitorio** per le proposte di finanza di progetto e le offerte di gara presentate dal mercato attraverso l'attuale disciplina.

In merito al primo punto, nell'ambito delle interlocuzioni istituzionali degli ultimi mesi, **AssoESCO ha proposto** di valutare alcune soluzioni già adottate in altri Paesi europei. In particolare, **il cosiddetto "modello spagnolo"** che prevede il riconoscimento di una premialità ex ante a favore del promotore la cui proposta sia stata preventivamente dichiarata di interesse pubblico, oltre a forme di rimborso delle spese sostenute per l'elaborazione del progetto.

AssoESCO

• tel. +39 02 21117479 • e-mail PEC assoesco@pec.net • sito: www.assoesco.org

Sede Legale e Operativa: Piazzale Rodolfo Morandi, 2 – 20121 Milano - C.F./P.IVA 08568261005



Si tratta di una **soluzione profondamente diversa rispetto al diritto di prelazione censurato dalla Corte**, poiché non consente alcuna modifica dell'offerta dopo la gara ma riconosce preventivamente il valore dell'attività progettuale svolta dal promotore.

Si rileva, tuttavia, che recenti elementi emersi nel dibattito europeo suggeriscono l'opportunità di approfondire ulteriormente la compatibilità con il diritto unionale del suddetto modello spagnolo. Tale circostanza rende necessario valutare con particolare attenzione le diverse opzioni regolatorie disponibili, al fine di individuare una soluzione solida, sostenibile e pienamente conforme al quadro europeo.

Se tale orientamento dovesse trovare conferma e la strada della premialità ex ante risultasse non praticabile, riteniamo comunque indispensabile salvaguardare il principio dell'iniziativa privata e della procedura aperta.

In questo scenario, la priorità dovrebbe essere quella di individuare altre **forme adeguate di premialità** per gli operatori che investono nella predisposizione delle proposte e parallelamente **un meccanismo che preveda un rimborso delle spese sostenute più elevato** rispetto a quello attualmente previsto dalla normativa, del tutto insufficiente per il recupero delle spese sostenute, anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto sull'"equo compenso dei professionisti".

Allo stesso modo, **riteniamo che la soluzione non possa essere individuata in un ricorso** generalizzato a strumenti diversi dalla procedura aperta, quali il **dialogo competitivo** o la **procedura competitiva con negoziazione**. Si tratta di istituti certamente previsti dall'ordinamento, ma che richiedono elevati livelli di capacità amministrativa, competenze specialistiche e organizzazione tecnica spesso indisponibili presso gli enti locali, in particolare quelli di piccole e medie dimensioni, che costituiscono una parte rilevante delle Amministrazioni con cui il mercato che rappresentiamo opera quotidianamente.

Il rischio è quello di costruire un sistema teoricamente impeccabile ma difficilmente applicabile nella realtà, con l'effetto di rallentare gli investimenti, scoraggiare le amministrazioni nell'utilizzo del PPP e ridurre ulteriormente la disponibilità degli operatori privati a investire risorse proprie.

Quanto al secondo punto, ovvero **al nodo del regime transitorio**, al fine di superare l'attuale fase di incertezza interpretativa ed evitare un blocco generalizzato degli investimenti, **AssoESCO da tempo propone di delineare una gestione strutturata**, distinta in ragione dello stato d'avanzamento delle iniziative, **volta a bilanciare la compliance europea con la tutela dell'affidamento dei privati**, dando garanzia di prosecuzione ai contratti già sottoscritti, alle procedure in fase di valutazione di pubblico interesse e a quelle in fase di gara.

Conclusioni e proposte di riforma

AssoESCO ritiene che il partenariato pubblico-privato rappresenti la principale leva a disposizione del Paese per sostenere l'efficientamento energetico del patrimonio pubblico nella stagione che seguirà il PNRR.

L'Italia dovrà intervenire su scuole, ospedali, edilizia residenziale pubblica e grandi infrastrutture. Per raggiungere questi obiettivi sarà indispensabile continuare a mobilitare competenze, capacità progettuali e capitali privati.

Per questo chiediamo che l'attuazione delle indicazioni provenienti dall'Europa non si traduca in un arretramento del partenariato pubblico-privato, ma nell'evoluzione verso un modello moderno, innovativo, competitivo e pienamente conforme al diritto europeo, capace di coniugare concorrenza, trasparenza e valorizzazione dell'iniziativa privata.

Un modello che continui a mettere a disposizione delle amministrazioni e dei cittadini quella capacità progettuale, innovativa e realizzativa che il settore privato ha dimostrato negli anni di saper offrire al servizio dell'interesse pubblico.

AssoESCO

• tel. +39 02 21117479 • e-mail PEC assoesco@pec.net • sito: www.assoesco.org

Sede Legale e Operativa: Piazzale Rodolfo Morandi, 2 – 20121 Milano - C.F./P.IVA 08568261005

Per queste ragioni **AssoESCO ritiene necessaria un'adeguata azione di Governo volta a:**

- **Mantenere l'iniziativa privata e la procedura aperta al centro del modello di partenariato pubblico-privato**, definendo soluzioni procedurali realmente applicabili anche dalle Amministrazioni meno strutturate ed evitando l'introduzione di modelli eccessivamente complessi rispetto alle esigenze e capacità tecnico-economiche disponibili presso le stazioni appaltanti. A tal fine, si propone di prevedere il ricorso al dialogo competitivo o alla procedura competitiva negoziata solo come alternative, e non in sostituzione, alla procedura aperta per l'affidamento dei contratti o come strumento dedicato esclusivamente allo sviluppo di grandi opere infrastrutturali.
- **Introdurre forme di premialità ex ante, compatibili con il diritto europeo**, anche diverse dal cosiddetto "modello spagnolo", fermo restando che ad oggi su tale modello non sono ancora emersi formalmente elementi di criticità da parte della Commissione Europea. Qualora gli orientamenti europei non dovessero consentire il ricorso a modelli premiali già adottati in altri Stati membri, si suggerisce di prevedere strumenti alternativi che assicurino al promotore il riconoscimento del contributo progettuale e innovativo nonché dell'assunzione del rischio di sviluppo progettuale maturato nella fase di iniziativa privata. Tali forme di premialità potrebbero tradursi nell'attribuzione di un punteggio in sede di gara oppure, in alternativa, in meccanismi di natura economica che consentano di valorizzare il contributo progettuale del promotore. È imprescindibile evitare che il contributo del promotore risulti del tutto irrilevante nell'ambito della procedura competitiva.
- **Rafforzare il meccanismo di rimborso delle spese sostenute per la predisposizione delle proposte**, attraverso l'individuazione di un tetto massimo più elevato rispetto a quello attualmente previsto dall'ordinamento e di un criterio basato non solo sulle spese di progettazione effettivamente dimostrabili, ma anche sul livello di innovazione e qualità progettuale, escludendo qualsiasi quantificazione unilaterale o arbitraria da parte del promotore, così da non penalizzare l'accesso alla procedura da parte degli altri concorrenti. La nuova formulazione del criterio risponderebbe in questo modo anche alle criticità sollevate dalla Commissione Europea nella lettera di messa in mora dello scorso ottobre circa la discrezionalità e l'incertezza nella determinazione della somma, se lasciata all'arbitrio del promotore. In questo modo, infatti, il rimborso sarebbe pienamente ammissibile in quanto definito in base a criteri precisi e definiti *ex ante* dalla normativa. In questo meccanismo potrebbero trovare spazio eventuali modelli di premialità di natura economica richiamati al punto precedente, che consentano di valorizzare il contributo progettuale nonché il rischio legato all'iniziativa privata in caso di mancata aggiudicazione.

Tale proposta potrebbe essere veicolata anche in sede emendativa con il primo provvedimento utile, in attesa della più ampia revisione della disciplina generale del PPP. Si tratta infatti di un aspetto che non è stato in alcun modo inciso dalla sentenza e che può essere affrontato fin da subito. Su tale punto, peraltro, è emersa una convergenza ampia e trasversale da parte di tutti i soggetti coinvolti, compresa ANAC, segno della necessità di intervenire con urgenza su questo profilo. In questa fase di incertezza, una misura di questo tipo rappresenterebbe un segnale importante per gli operatori. Senza questo passaggio, il rischio concreto è quello di indebolire ulteriormente l'iniziativa dei promotori e, con essa, la qualità delle proposte e la disponibilità degli operatori a sostenere costi e rischi nella fase di iniziativa privata verso le amministrazioni.
- **Delineare una gestione del regime transitorio strutturata su tre scenari distinti:**
 - ✓ Gare già aggiudicate - nei casi in cui la procedura di gara si sia già conclusa con un provvedimento di aggiudicazione, si ritiene necessario mantenere i risultati della gara in base al principio del risultato. Questa soluzione trova fondamento nel rilievo per cui gli atti amministrativi non tempestivamente impugnati nei termini decadenziali consolidano i propri



effetti.

- ✓ Termini di presentazione delle offerte scaduti e valutazione in corso - qualora i termini per la presentazione delle offerte siano già spirati e la commissione giudicatrice stia valutando le offerte presentate, proponiamo di salvaguardare le progettualità messe in campo dagli operatori economici e l'attività amministrativa svolta, escludendo in ogni caso la possibilità di esercizio della prelazione, ma salvaguardando il diritto del promotore al rimborso delle spese di progettazione effettivamente sostenute.
- ✓ Termini di presentazione delle offerte non ancora scaduti - per i bandi di gara pubblicati ma i cui termini di presentazione non siano ancora decorsi, si suggerisce di disporre la proroga dei termini di presentazione, contestualmente alla rettifica degli atti di gara attraverso l'espunzione della clausola di prelazione dal disciplinare e alla riapertura integrale dei termini per consentire a tutti i concorrenti di ricalibrare le proprie offerte, preservando al contempo il diritto del promotore al ristoro dei costi progettuali già documentati.

Da ultimo, AssoESCO ritiene opportuno formulare una considerazione di carattere generale. Le tematiche oggetto della presente memoria producono effetti rilevanti sulla capacità del Paese di mobilitare capitali privati a supporto degli investimenti pubblici. Per questo **sarebbe auspicabile rafforzare il confronto tra le istituzioni e gli operatori del mercato nelle fasi di elaborazione delle riforme** che riguardano il Partenariato Pubblico-Privato e, più in generale, il Codice degli Appalti e **che riguarderanno nel prossimo futuro la nuova Direttiva o il nuovo Regolamento europeo sugli appalti pubblici e le concessioni**. L'esperienza maturata negli ultimi anni, anche nell'ambito del percorso di revisione del Codice Appalti che ha portato all'entrata in vigore del D.Lgs. 209/2024 (cosiddetto Correttivo), conferma l'utilità di un confronto strutturato con gli operatori del settore, utile a intercettare preventivamente possibili criticità applicative e regolatorie.

AssoESCO conferma, pertanto, la propria disponibilità a collaborare con il Parlamento, il Governo e le amministrazioni competenti al fine di individuare soluzioni pienamente conformi al diritto europeo e, al tempo stesso, capaci di preservare la capacità del nostro Paese di attrarre investimenti privati nelle infrastrutture, nei servizi pubblici e negli interventi di transizione energetica.

Chi siamo

AssoESCO - Associazione Italiana delle Energy Service Company e degli Operatori della Transizione Energetica, è l'Associazione delle aziende italiane che promuovono, progettano, finanziano e realizzano gli interventi di efficienza energetica e decarbonizzazione del patrimonio pubblico e privato mobilitando competenze industriali, capacità progettuali e capitali privati al fine di ridurre l'impatto ambientale ed economico degli utilizzatori finali di energia nell'interesse del Paese. Ad oggi l'Associazione conta oltre 110 associati e rappresenta le aziende del settore presso le Istituzioni per accelerare il processo di transizione energetica del Paese e facilitare l'attività delle ESCo nell'interesse della collettività. AssoESCO è associata a Energy Efficiency for Europe, una federazione europea che rappresenta associazioni e operatori attivi nell'efficienza energetica, promuovendo politiche e strumenti a sostegno della transizione energetica e della decarbonizzazione.

AssoESCO

• tel. +39 02 21117479 • e-mail PEC assoesco@pec.net • sito: www.assoesco.org

Sede Legale e Operativa: Piazzale Rodolfo Morandi, 2 – 20121 Milano - C.F./P.IVA 08568261005