

---

**OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE**

**Finanza di progetto e diritto di prelazione dopo CGUE C-810/24**

**Tre abstract di commento — Cons. Stato n. 3805/2026 e TAR Parma n. 197/2026**

**Premessa metodologica**

Le due pronunce in commento intervengono in un momento delicato per la disciplina del project financing. Con sentenza 5 febbraio 2026, causa C-810/24 (Urban Vision), la Corte di Giustizia UE ha dichiarato il diritto di prelazione del promotore — quale storicamente disciplinato dall'art. 183, comma 15, d.lgs. n. 50/2016 e, oggi, dall'art. 193, comma 9, d.lgs. n. 36/2023 — incompatibile con l'art. 3, par. 1, della Direttiva 2014/23/UE, con gli artt. 30 e 41 della stessa Direttiva e con l'art. 49 TFUE. Il legislatore nazionale non è ancora intervenuto.

Nel vuoto normativo che si è prodotto, la giurisprudenza amministrativa sta costruendo, pronuncia dopo pronuncia, un percorso pragmatico volto a indicare a stazioni concedenti e operatori economici come gestire le procedure in corso, le proposte già selezionate e le aggiudicazioni adottate. Gli arresti che si annotano costituiscono i primi due tasselli organici di questo cammino: uno scioglie il nodo della prelazione effettivamente esercitata (cfr. Cons. Stato n. 3805/2026), l'altro perimetra l'ambito di rilevanza della CGUE quando la prelazione non è entrata in gioco (cfr. TAR Parma n. 197/2026).

**ABSTRACT N. 1**

**Consiglio di Stato, Sez. V, 14 maggio 2026, n. 3805**

**Pres. Caringella – Est. Molinaro**

**Massima**

A séguito della pronuncia della CGUE 5 febbraio 2026, C-810/24, il giudice amministrativo è tenuto a non applicare l'art. 183, comma 15, d.lgs. n. 50/2016 nella parte in cui prevede il diritto di prelazione del promotore. Tuttavia, in virtù del principio della domanda e del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 c.p.c., richiamato ex art. 39 c.p.a.), l'annullamento conseguente alla disapplicazione del diritto di prelazione resta circoscritto agli atti specificamente impugnati e nei limiti dell'interesse azionato dalla parte ricorrente; non travolge ex officio l'intera procedura di gara, restando incontrovertibili gli atti non gravati. La violazione del diritto UE è, in ogni caso, causa di annullabilità — non di nullità — dell'atto amministrativo.

**Il fatto**

Il Comune di Milano aveva attivato una procedura di finanza di progetto ex art. 183 d.lgs. n. 50/2016 per la progettazione, fornitura, posa in opera, gestione e manutenzione di servizi igienici pubblici automatizzati, dietro presentazione di una proposta del raggruppamento A&C Network – Vox Communication (promotore). Alla gara conseguente partecipava Urban Vision S.p.A., che presentava l'offerta classificatasi al primo posto in graduatoria (det. 30 marzo 2023, n. 2576). Il promotore esercitava successivamente il diritto di prelazione ex art. 6 lett. e) dell'avviso e, in adeguamento alla migliore offerta, otteneva l'aggiudicazione con determinazione 28 aprile 2023, n. 3513, cui faceva séguito la stipulazione del contratto in data 5 dicembre 2023.

Urban Vision impugnava la sola determina di aggiudicazione al raggruppamento e gli atti che, prevedendo o attuando la prelazione, ne costituivano il presupposto. La V Sezione del Consiglio di Stato, dopo aver disposto rinvio pregiudiziale con ord. 25 novembre 2024, n. 9449, riprendeva il giudizio a séguito della pronuncia CGUE C-810/24.

La decisione e i principi affermati

Il Collegio accoglie l'appello e, in riforma della sentenza del TAR Lombardia n. 196/2024, annulla la determina di aggiudicazione al raggruppamento promotore, dichiara inefficace il contratto già

---

stipulato ai sensi dell'art. 122 c.p.a. e dispone il subentro di Urban Vision. La decisione si articola lungo tre direttrici di particolare rilievo sistematico.

Primo. Effetto immediato della pronuncia CGUE — La sentenza della Corte di Giustizia produce effetti diretti nel giudizio nazionale: il giudice amministrativo, in applicazione del primato del diritto UE, è tenuto a disapplicare l'art. 183, comma 15, nella parte in cui riconosce il diritto di prelazione. L'aggiudicazione che trovi la propria ragione unica nell'esercizio della prelazione è, per ciò stesso, illegittima.

Secondo. Limiti del sindacato giurisdizionale — Pur a fronte dell'effetto vincolante della pronuncia europea, il giudice non può estendere l'annullamento oltre il perimetro della domanda. Il processo amministrativo italiano è informato al principio dispositivo: la giurisdizione amministrativa non è giurisdizione di diritto oggettivo. Pertanto, gli atti di gara non specificamente impugnati (nella specie, la determina 30 marzo 2023 n. 2576 di approvazione degli atti di gara, ove Urban Vision era risultata prima in graduatoria) restano incontrovertibili e fondano lo svolgimento e l'esito della procedura, una volta espunta la sola fase di prelazione.

Terzo. Annullabilità (non nullità) per violazione del diritto UE — Il Collegio ribadisce, richiamando Cons. Stato Sez. VI, 12 marzo 2025, n. 2052, che la violazione del diritto eurounitario è causa di annullabilità dell'atto, non di nullità; ne discende l'operatività dei termini decadenziali e del principio della domanda anche rispetto ai vizi di matrice comunitaria.

Sul piano rimediabile, la Sezione applica la disciplina dell'art. 122 c.p.a. ponderando interessi delle parti, stato di esecuzione del contratto, possibilità di subentro. Pur essendo stata avviata l'esecuzione contrattuale (pratiche cementi armati, conferenze di servizi, approvazione di tre progetti esecutivi), il Comune di Milano non manifesta in giudizio elementi ostativi al subentro. Il contratto è dichiarato inefficace con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, termine entro il quale la stazione appaltante procede alle verifiche sull'aggiudicataria sostitutiva e cura il subentro.

### **Ricadute operative**

- Per le procedure ex art. 183 d.lgs. 50/2016 ancora pendenti in giudizio: l'operatore che intenda contestare la prelazione deve impugnare specificamente sia gli atti che la prevedono sia quelli che la attuano, indicando nel petitum l'aggiudicazione che ne è il portato; in mancanza, il giudice non potrà rideterminare ex officio l'assetto della gara.
- L'operatore promotore che abbia ottenuto l'aggiudicazione attraverso l'esercizio della prelazione non può invocare a propria tutela alcun affidamento qualificato, essendo l'assetto sostanziale del rapporto travolto dalla disapplicazione della norma incompatibile.
- La stazione concedente, nelle gare in corso, dovrebbe rivedere d'ufficio gli avvisi e i bandi che prevedono il diritto di prelazione, sterilizzandone gli effetti, prima che la questione approdi al contenzioso; ciò vale anche per le procedure ex art. 193 d.lgs. 36/2023, posto che la pronuncia CGUE è formulata in termini generali e abbraccia entrambi i regimi.
- Le aggiudicazioni già esecutive con stato di avanzamento limitato sono soggette al rimedio del subentro ex art. 122 c.p.a.; quelle con esecuzione avanzata potranno verosimilmente essere salvate, con tutela per equivalente in favore dell'avente diritto.

---

**ABSTRACT N. 2****T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. staccata di Parma, Sez. I, 23 aprile 2026, n. 197****Pres. Caso – Est. Luperto****Massima**

La pronuncia della CGUE 5 febbraio 2026, C-810/24, in tema di diritto di prelazione del promotore non rileva, ai fini dell'annullamento dell'intera procedura, nei casi in cui il promotore sia risultato direttamente aggiudicatario della gara, senza esercizio della prelazione stessa: in tali fattispecie la valutazione delle offerte si è svolta in condizioni di parità di trattamento e di concorrenza effettiva ai sensi dell'art. 3, par. 1, e 41, par. 1, della Direttiva 2014/23/UE. La fase di selezione del promotore ex art. 193, comma 5, d.lgs. n. 36/2023 conserva natura di valutazione discrezionale orientata all'interesse pubblico, distinta dalla fase di gara in senso proprio e non assimilabile a procedimento di evidenza pubblica.

**Il fatto**

Il Comune di Piacenza, con delibera consiliare n. 42 dell'11 novembre 2024, dichiarava il pubblico interesse della proposta di partenariato pubblico-privato presentata da Edison Next Government S.r.l. per l'affidamento in concessione di un servizio integrato di efficientamento energetico (EPC), gestione impianti termici ed elettrici, illuminazione pubblica, mobilità elettrica e smart city, all'esito di valutazione comparativa svolta tra tre proposte (RTI Iren con la mandante Getec Italia, RTI A2A ed Edison).

La procedura era avviata su iniziativa privata ai sensi dell'art. 193, comma 3, d.lgs. n. 36/2023, nella versione antecedente al d.lgs. n. 209/2024 (c.d. decreto correttivo). All'esito della successiva gara, indetta con det. dirigenziale n. 1591 del 12 giugno 2025, Edison era proclamata aggiudicataria con determinazione n. 3303 del 22 novembre 2025, senza esercizio del diritto di prelazione. Getec Italia impugnava in via principale, con ricorso e quattro atti di motivi aggiunti, l'intera sequenza procedimentale, articolando, a séguito della sopravvenienza CGUE C-810/24, eccezione di incompatibilità eurounitaria dell'intera procedura.

La decisione e i principi affermati

Il TAR rigetta integralmente il ricorso principale, dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso incidentale di Edison, e condanna la ricorrente, tra l'altro, al pagamento di una somma aggiuntiva di € 3.000 ex art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. per superamento non autorizzato dei limiti dimensionali della memoria del 23 febbraio 2026. La decisione svolge un'elaborata ricostruzione del sistema del project financing ex art. 193 d.lgs. n. 36/2023 e definisce alcuni snodi di immediata rilevanza operativa.

Primo. Irrilevanza della CGUE quando la prelazione non è esercitata — Il Collegio osserva che Edison è risultata direttamente aggiudicataria della procedura, senza necessità di adeguare la propria offerta a quella di un diverso aggiudicatario inizialmente prescelto. Difetta quindi, in concreto, il presupposto applicativo della pronuncia europea: non si è prodotto l'effetto distorsivo che vulnera la parità di trattamento e la libera concorrenza. La procedura si è svolta in condizioni di concorrenza effettiva.

Secondo. Natura della fase di valutazione del promotore — Richiamando una giurisprudenza consolidata (Cons. Stato, Sez. V, 24 ottobre 2023, n. 9210; Id., 31 gennaio 2023, n. 1065; Id. Ad. Plen. n. 1/2012), il TAR ribadisce che la fase preliminare di selezione del promotore è connotata da amplissima discrezionalità amministrativa: non è una gara in senso proprio, ma uno strumento mediante il quale l'amministrazione definisce di concerto con il privato un obiettivo di pubblico interesse. La valutazione comparativa, ove svolta in presenza di più proposte (come nel caso di specie, in conformità al sopravvenuto disposto del comma 5), non equivale a giudizio aritmetico di

convenienza tra offerte di gara, bensì a giudizio complessivo sulla maggiore rispondenza progettuale all'interesse pubblico.

Terzo. Distinzione tra «progetto di fattibilità» e «PFTE» — Il Collegio chiarisce che l'art. 193, comma 3, d.lgs. n. 36/2023 (testo *ratione temporis*) richiede al promotore la presentazione di un «progetto di fattibilità» e non di un «progetto di fattibilità tecnico-economica», cui invece si riferiscono gli artt. 41 e l'All. I.7, art. 6 del Codice; la distinzione, sancita oggi espressamente dal nuovo art. 6-bis dell'All. I.7 introdotto dal d.lgs. n. 209/2024, ha la funzione di evitare di trasformare la fase istruttoria del PPP in una gara anticipata.

Quarto. Sostenibilità del PEF e perimetro della verifica preliminare — La valutazione ex art. 175, comma 2, d.lgs. n. 36/2023 (idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private; allocazione del rischio operativo; confronto con l'alternativa appalto) attiene all'an del ricorso al PPP, non al quomodo delle singole proposte. Essa non implica un raffronto aritmetico sulle singole tariffe, bensì un giudizio complessivo che si compendia, nel caso di specie, nella «Sintesi delle proposte» predisposta dal Gruppo di lavoro. È inoltre legittimo, per le proposte presentate nella vigenza dell'art. 193 ante correttivo, mettere a base di gara la sola «sintesi» del PEF, in conformità alla previsione di un «piano economico finanziario di massima» di cui all'All. I.7, art. 6, punto 7, lett. m).

Quinto. Tasso equity e libertà imprenditoriale — La scelta della struttura finanziaria dell'investimento (e dunque del KE, rendimento atteso sul capitale proprio) è rimessa alla totale discrezionalità dell'operatore economico, che ne assume il rischio; non esiste norma che imponga un determinato rapporto debito/equity. Le contestazioni avversarie sul punto sono pertanto inammissibili.

#### **Ricadute operative**

- Le procedure ex art. 193 d.lgs. n. 36/2023 in cui il promotore risulta direttamente aggiudicatario, senza esercizio della prelazione, sono presidiate da una linea giurisprudenziale che ne afferma la piena tenuta eurounitaria; la sopravvenienza CGUE non vale, in quei casi, ad attivare un effetto demolitorio sull'intera gara.
- Per la stazione concedente, è opportuno documentare in modo analitico, già nella relazione di sintesi a corredo della dichiarazione di pubblico interesse, le ragioni che giustificano la scelta della proposta selezionata: la discrezionalità è ampia ma deve essere ancorata a un percorso istruttorio leggibile (criteri direttivi predeterminati, valutazione comparativa quando vi siano più proposte, motivazione del giudizio complessivo).
- Per gli operatori economici, è strategico distinguere già nella formulazione dell'offerta tra elementi propri della fase di selezione del promotore (discrezionalità amministrativa, valutazione di pubblico interesse) ed elementi propri della fase di gara (rispetto delle regole dell'evidenza pubblica): contestazioni che assimilino impropriamente le due fasi sono destinate al rigetto.
- La pubblicazione del PEF in forma di sintesi, ancorché oggi codificata dal d.lgs. n. 209/2024, è stata ritenuta legittima dal TAR anche con riguardo alla disciplina pre-correttivo: ne discende un'indicazione operativa pacifica per le procedure attualmente in svolgimento sui due regimi normativi.
- Attenzione ai limiti dimensionali degli atti processuali: il nuovo art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a., come novellato dalla l. n. 207/2024, attribuisce al giudice un autonomo potere sanzionatorio commisurato al doppio del contributo unificato, ulteriore rispetto al regime delle spese.

---

## ABSTRACT N. 3

### Lettura coordinata

#### Le linee di indirizzo giurisprudenziale post-CGUE C-810/24 in attesa dell'intervento del legislatore

##### 1. Il quadro post-CGUE: un vuoto normativo in via di colmatazione pretoria

Le due pronunce in commento — distanziate di soli ventuno giorni e provenienti da plessi giurisdizionali diversi — definiscono i contorni di un approccio giurisprudenziale coerente al problema lasciato aperto dalla Corte di Giustizia. La CGUE, nel dichiarare incompatibile la prelazione del promotore con la Direttiva 2014/23/UE e con la libertà di stabilimento, ha colpito una clausola che, nella prassi del project financing italiano, ha rappresentato per oltre vent'anni il principale incentivo alla presentazione di proposte spontanee. Il legislatore non è ancora intervenuto, né con la riformulazione dell'art. 193 d.lgs. n. 36/2023, né con un regime transitorio per le proposte già selezionate o aggiudicate.

In questo interregno, due giudici hanno preso posizione lungo direttrici simmetriche e complementari: il Consiglio di Stato ha sciolto il nodo a valle, definendo gli effetti della pronuncia europea sulle aggiudicazioni avvenute per prelazione; il TAR Parma ha presidiato il fronte a monte, perimetrando i casi in cui la sopravvenienza CGUE non rileva. Insieme, le due decisioni delineano una tassonomia operativa praticabile in ambito sia consulenziale sia contenzioso.

##### 2. La tassonomia: quattro scenari e quattro indicazioni operative

Scenario A — Procedura conclusa con aggiudicazione al promotore senza esercizio della prelazione. La sopravvenienza CGUE è priva di efficacia caducatoria. La procedura conserva piena tenuta sia comunitaria sia interna, in quanto la fase di selezione del promotore — distinta dalla gara — è retta da discrezionalità amministrativa e la successiva gara si è svolta in condizioni di concorrenza effettiva (TAR Parma n. 197/2026). Indicazione operativa: nessun obbligo di rinnovazione né di rimodulazione.

Scenario B — Procedura conclusa con aggiudicazione al promotore mediante esercizio della prelazione. L'aggiudicazione è radicalmente illegittima se impugnata; il giudice, su impulso del ricorrente classificatosi al primo posto in graduatoria, annulla l'aggiudicazione e — valutati interessi e stato di esecuzione — dichiara inefficace il contratto disponendo il subentro (Cons. Stato n. 3805/2026). Indicazione operativa: per la stazione concedente, opportuna autotutela ove non ancora azionato il contenzioso, con espunzione della prelazione dagli atti di gara; per l'operatore secondo classificato, ricorso tempestivo entro il termine decadenziale, con specifica impugnazione della clausola di prelazione e degli atti che la attuano.

Scenario C — Procedura ex art. 193 d.lgs. n. 36/2023 con proposta selezionata e gara in corso, bando contenente la clausola di prelazione. Si raccomanda alla stazione concedente di intervenire in autotutela sulla *lex specialis*, espungendo la clausola di prelazione prima che la gara si concluda. La pubblicazione di un avviso rettificativo prima delle offerte è il presidio più solido contro futuri ricorsi caducatori. Per gli operatori economici, è strategico segnalare formalmente alla stazione l'esigenza di adeguamento, sì da rafforzare l'interesse processuale a un'eventuale impugnazione successiva.

Scenario D — Proposta di project financing in corso di redazione o non ancora dichiarata di pubblico interesse. Il promotore non può più contare sulla prelazione quale fattore di compensazione del costo di sviluppo della proposta. Vanno valorizzati gli elementi qualificanti previsti dall'art. 193, comma 13, d.lgs. n. 36/2023 — innovazione, sostenibilità, digitalizzazione — quali criteri premianti in sede di gara; va inoltre rivisto, in sede consulenziale, il calcolo di convenienza dello sviluppo della proposta in assenza del meccanismo di adeguamento.

##### 3. I principi sistematici: due architravi e una clausola di chiusura

Al di là delle indicazioni operative, le due pronunce condividono — pur senza richiamarsi reciprocamente — alcuni principi sistematici che meritano di essere riassunti.

---

Primo architrave — La fase di selezione del promotore non è gara. Entrambe le decisioni, sia pure da angolazioni diverse, riaffermano l'autonomia funzionale della fase a monte rispetto alla fase competitiva di affidamento. Il TAR Parma ne trae conseguenze in ordine alla portata della discrezionalità amministrativa nella valutazione delle proposte; il Consiglio di Stato ne trae conseguenze in ordine alla circoscrizione degli effetti caducatori della pronuncia europea, che non si propagano alla fase di selezione qualora gli atti relativi non siano stati impugnati. Si conferma così una struttura procedimentale bifasica, già delineata dalla Plenaria n. 1/2012, che resiste anche al post-CGUE.

Secondo architrave — Il principio della domanda governa il sindacato sulle violazioni del diritto UE. Il Consiglio di Stato sviluppa il punto in modo particolarmente articolato (parr. 11–11.4), passando in rassegna l'art. 47 CDFUE, l'art. 19 TUE, la Direttiva ricorsi 89/665/CEE e la giurisprudenza CGUE (Lombardi, Puligienica, Fastweb) per concludere che la natura dispositiva del processo amministrativo italiano è compatibile con il diritto UE e con il principio di effettività della tutela. Il petitum e la causa petendi delimitano il sindacato anche quando il vizio dedotto è di matrice eurounitaria: l'effetto utile va assicurato alla domanda, non costruito ex officio dal giudice.

Clausola di chiusura — Annullabilità, non nullità. La violazione del diritto UE determina annullabilità dell'atto amministrativo. Ne conseguono l'operatività dei termini decadenziali ex art. 41 c.p.a., l'onere di specifica impugnazione, la regola di prescrizione del diritto al risarcimento del danno, e l'impossibilità di far valere la violazione UE come motivo di nullità in via incidentale oltre i termini. Questo principio, ribadito da Cons. Stato n. 3805/2026, ha effetti immediati sulla strategia processuale degli operatori e sulla gestione dei termini interni della stazione concedente.

#### 4. I nodi che restano in attesa del legislatore

Le due pronunce non risolvono — né potrebbero — tutti gli interrogativi aperti. Tre, in particolare, attendono una presa di posizione del legislatore o di future pronunce di sistema.

- Sorte del «privilegio del promotore» di matrice non prelazionale. Espunta la prelazione, residuano altri istituti che riconoscono al promotore una posizione differenziata: il rimborso delle spese di preparazione dell'offerta nel limite del 2,5% (art. 193, comma 15, ult. periodo); l'inserimento prioritario della proposta selezionata nella programmazione (art. 193, comma 7); l'attribuzione della titolarità del progetto. L'art. 41 della Direttiva 2014/23/UE impone che le offerte siano valutate «in condizioni di concorrenza effettiva»: occorre verificare se gli istituti residuali, considerati nel loro complesso, conservino tenuta eurounitaria o se debbano essere ricondotti, in via interpretativa, a meri meccanismi compensativi privi di effetto distorsivo.
- Disciplina transitoria delle proposte già selezionate ma non ancora aggiudicate. Per le proposte dichiarate di pubblico interesse nella vigenza dell'art. 193 e per le gare già indette con clausola di prelazione, manca una disciplina di raccordo. La via dell'autotutela è praticabile ma onerosa; quella della disapplicazione giudiziale lo è solo a séguito di contenzioso. Un intervento legislativo che chiarisca le modalità di adeguamento è oggi indispensabile.
- Riformulazione dell'art. 193 con criteri premianti alternativi alla prelazione. La Relazione illustrativa al d.lgs. n. 36/2023 individuava nella prelazione un meccanismo essenziale per incentivare la presentazione di proposte spontanee in un sistema di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.). Caduto quel meccanismo, occorre ridisegnare l'architettura degli incentivi: il comma 13 dell'art. 193 (criteri di innovazione, sostenibilità, digitalizzazione) è un possibile punto di partenza, ma necessita di un'elaborazione normativa più strutturata.

#### 5. Riflessioni conclusive

Le sentenze in commento dimostrano che, di fronte al venir meno di un istituto pluridecennale come la prelazione del promotore, l'ordinamento sa reagire con strumenti meno traumatici di quanto si potesse temere. Il giudice nazionale opera la disapplicazione della norma incompatibile entro il rigoroso perimetro della domanda; la stazione concedente conserva margini di autonomia

procedurale; gli operatori economici ricevono indicazioni puntuali su come riarticolare le proprie strategie partecipative.

Per Law Profile e i propri clienti — concessionari, stazioni concedenti, finanziatori — il messaggio operativo è duplice. Sul piano consulenziale: le proposte in corso vanno rivisitate ricalibrando gli incentivi alla luce della perdita della prelazione e valorizzando i criteri di qualità progettuale ex art. 193, comma 13. Sul piano contenzioso: le impugnazioni vanno calibrate con estrema attenzione al petitum e alla causa petendi, evitando formule generiche che invocano l'incompatibilità eurounitaria dell'intera procedura quando il caso di specie non lo consente.

In attesa che il legislatore raccolga il testimone, è la giurisprudenza a costruire — sentenza dopo sentenza — l'architettura post-prelazione del project financing italiano. Le due pronunce in esame ne pongono le prime fondamenta.

Napoli, 15 maggio 2026

Law Profile S.r.l.  
Avv. Carmine Cesarano