RÖDL

Le novità europee in materia di appalti pubblici:

dallo stop al diritto di prelazione nei PPP alla nuova proposta di Regolamento UE

Camilla Franceschi

Senior Associate
Avvocato

Agenda

1. Introduzione sullo Studio

2. Premessa

3. Il caso della prelazione nel Project Financing

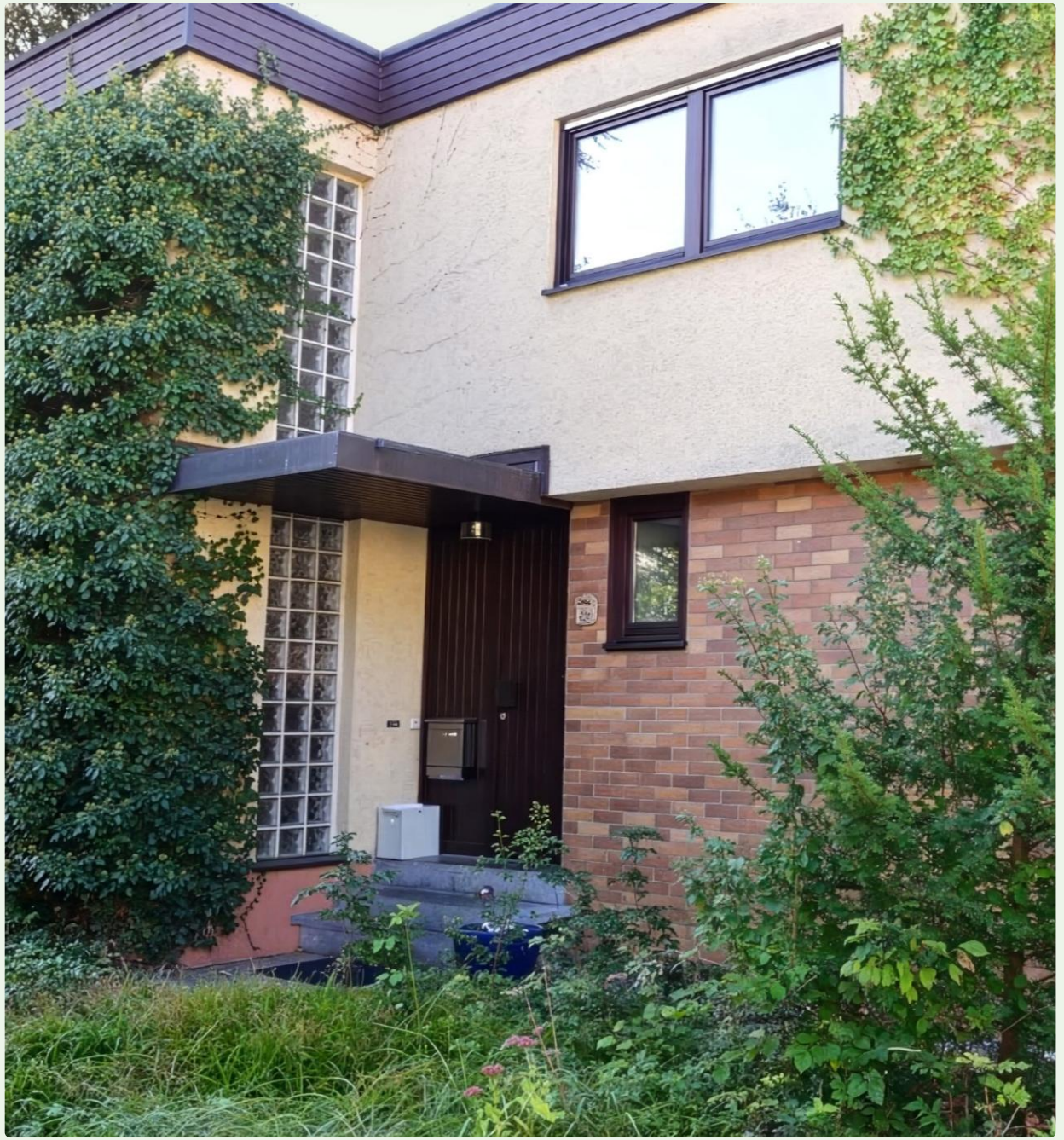
4. La proposta di nuovo Regolamento UE sugli appalti pubblici

Presentazione dello Studio

Impegno e responsabilità dal 1977

Sin dalle origini, ci distinguiamo come uno Studio che considera la responsabilità un valore imprescindibile e che resta fedele ai propri principi.

Dal giorno della fondazione per opera del Dr. Bernd Rödl, **il pensiero interdisciplinare, l'autentica imprenditorialità e valori solidi** hanno definito la nostra filosofia. Equità, rispetto e integrità orientano ogni nostra scelta – nei confronti di clienti, persone e della società.



Sede centrale a Norimberga, 1977

Crescita sostenibile

Oggi siamo una delle **principali realtà internazionali nel settore dei servizi professionali** e accompagniamo le aziende attive a livello internazionale nel loro percorso.

Il nostro modo di pensare è improntato alla crescita sostenibile, non ai guadagni a breve termine. Il nostro sviluppo parla da sé: anche dopo mezzo secolo, restiamo una realtà a gestione indipendente – autonoma e autodeterminata.



Sede centrale a Norimberga, 2025

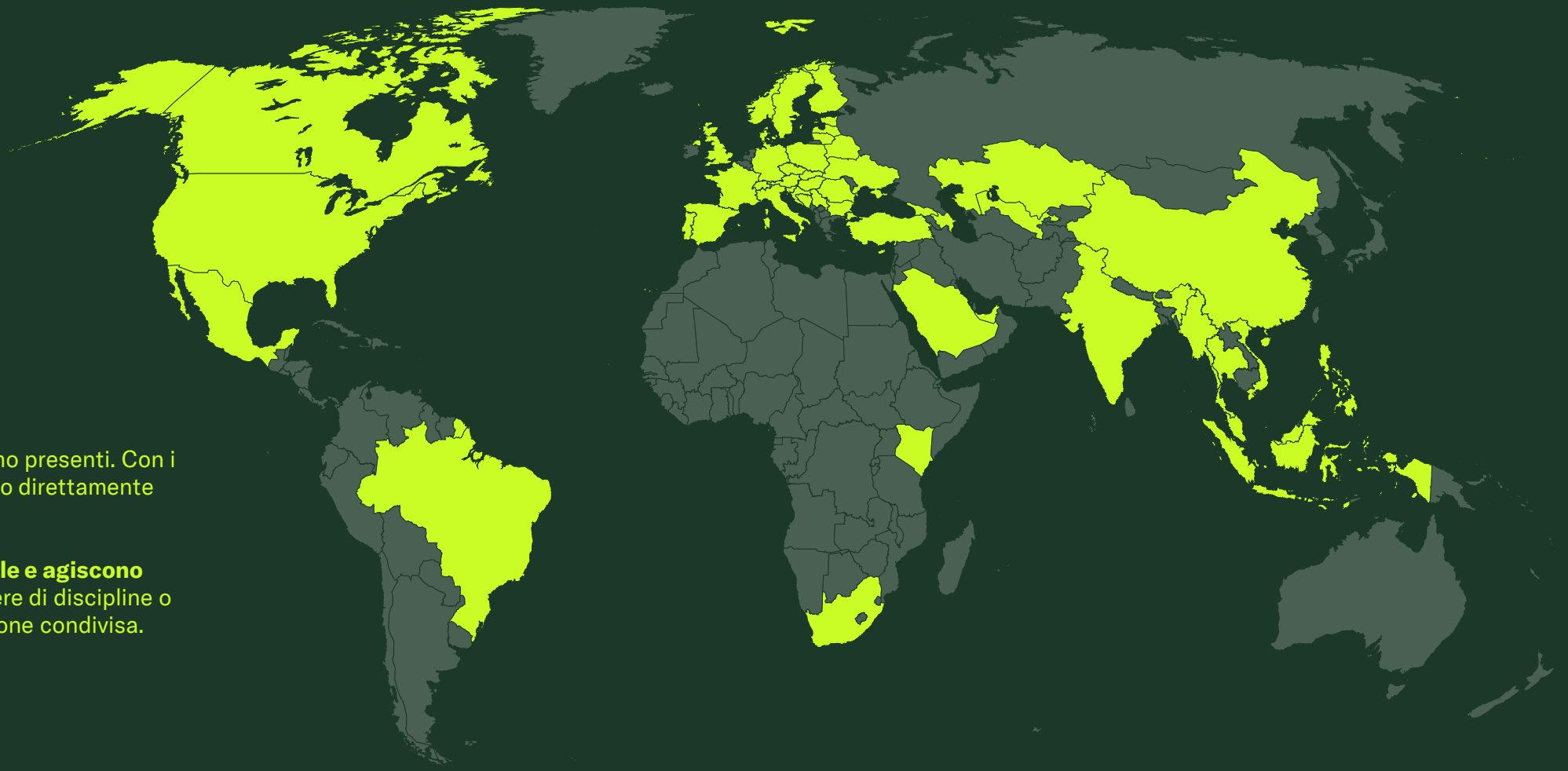
Oltre 6.000 professionisti che si prendono cura

Vi **guidiamo nel vostro percorso come un unico team** – con competenza e attenzione personale. I nostri professionisti sono al vostro fianco, pronti a cogliere le vostre sfide.

Portiamo i vostri progetti al successo, garantendovi un valore aggiunto.
Con un rapporto alla pari, una partnership autentica e l'impegno di essere presenti.



117 sedi proprie in 50 paesi



Dove nascono le opportunità, noi siamo presenti. Con i nostri team in 50 paesi, vi supportiamo direttamente sul posto.

I nostri team pensano a livello globale e agiscono come un'unica squadra. Senza barriere di discipline o confini. Un obiettivo comune, una visione condivisa.

I nostri uffici in Italia



Milano



Padova



Roma



Bolzano

Cinque aree di competenza – sempre al vostro fianco, ovunque

Uniamo le nostre competenze in materia di in Consulenza Legale, Consulenza Fiscale, Consulenza del Lavoro, Revisione Contabile e BPO per sviluppare e implementare insieme **soluzioni a 360 gradi, pensate per affrontare le vostre sfide**.



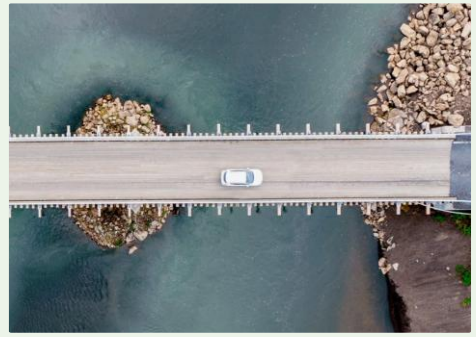
Consulenza Legale



Consulenza Fiscale



Revisione Contabile



Consulenza del Lavoro



BPO

Overview



117 uffici in
50 Paesi



Uno standard
globale



Soluzioni
interdisciplinari



Consulenza
pionieristica

2. Premessa

Premessa

Il diritto europeo degli appalti pubblici sta attraversando una nuova fase di svolta, segnata da due sviluppi distinti, ma in parte connessi.

Da un lato, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea («CGUE») è intervenuta su uno degli istituti più caratteristici del nostro ordinamento in materia di finanza di progetto: il diritto di prelazione riconosciuto al promotore. Una pronuncia che solleva interrogativi importanti sulla compatibilità di questo meccanismo con i principi europei di concorrenza, parità di trattamento e trasparenza.

Dall'altro, la Commissione europea ha presentato una proposta di riforma organica della disciplina degli appalti pubblici, prospettando un cambiamento significativo anche sul piano dello strumento normativo: il passaggio dalle direttive a un regolamento direttamente applicabile negli Stati membri.

3. Il caso della prelazione nel Project Financing

3.1. Che cos'è la prelazione?

Nelle procedure di finanza di progetto, il promotore – ossia il soggetto che propone all'amministrazione la realizzazione di un'opera pubblica mediante concessione – beneficia di una posizione particolare: qualora non risulti aggiudicatario della gara, può esercitare il diritto di prelazione, dichiarando di accettare le condizioni dell'offerta presentata dal concorrente primo in graduatoria e conseguendo così l'aggiudicazione.

In tal caso, l'aggiudicatario originario ha diritto al rimborso delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta, entro il limite massimo del 2,5% del valore dell'investimento, come risultante dal progetto posto a base di gara.

L'istituto era disciplinato dall'articolo 183, comma 15, del previgente Codice dei contratti pubblici del 2016; è stato poi ripreso dall'articolo 193 del D.Lgs. n. 36/2023 e, a seguito del decreto correttivo, è oggi previsto dal comma 12 del medesimo articolo.



3.2. La sentenza della Corte di Giustizia del 5 febbraio 2026

Con la sentenza del 5 febbraio 2026, nella causa C-810/24, su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato, la Corte di Giustizia ha dichiarato che il diritto di prelazione, nella formulazione del Codice del 2016, è contrario al diritto dell'Unione.

I motivi sono due:

1. la prelazione viola il principio di parità di trattamento, sancito dall'articolo 3 della direttiva concessioni, perché consente al promotore di modificare la propria offerta dopo il suo deposito, allineandola a quella dell'aggiudicatario – e questo si scontra con un principio cardine delle procedure di evidenza pubblica, cioè quello dell'immodificabilità dell'offerta.

2. la prelazione produce un effetto anticoncorrenziale e costituisce una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 del Trattato, perché può scoraggiare gli operatori di altri Stati membri dal partecipare a queste gare.

È interessante notare che il Consiglio di Stato, nell'ordinanza di rinvio, aveva messo sul tavolo anche gli argomenti a favore dell'istituto: la flessibilità consentita dal considerando 68 della direttiva concessioni, l'efficienza amministrativa, la valorizzazione dell'iniziativa privata in attuazione del principio di sussidiarietà. Tuttavia, Corte ha fatto prevalere l'obiettivo primario del diritto UE in materia di appalti, che è la massima apertura alla concorrenza.

3.3. Gli effetti pratici della Sentenza della Corte di Giustizia

Le ricadute della sentenza non sono uniformi, ma variano in funzione della disciplina applicabile ratione temporis.

Per le procedure assoggettate al Codice del 2016 e per quelle avviate sotto la versione originaria del Codice del 2023, prima delle modifiche introdotte dal decreto correttivo, il quadro appare particolarmente delicato. Si tratta, in particolare, delle procedure avviate prima del 31 dicembre 2024, per le quali l'esercizio del diritto di prelazione rischia di esporre l'amministrazione e gli operatori coinvolti a un elevato rischio di contenzioso, alla luce dei principi affermati dalla Corte di Giustizia.

In questo scenario, appare dunque difficile ipotizzare che la prelazione possa essere esercitata senza sollevare contestazioni sulla legittimità della procedura e sulla sua compatibilità con il diritto dell'Unione Europea.

Per le procedure disciplinate dalla normativa oggi vigente, il quadro è più articolato.

Il decreto correttivo ha introdotto una fase competitiva già nella selezione delle proposte, con l'obiettivo di rispondere ai rilievi europei.

Resta però il nodo centrale: la prelazione consente ancora al promotore di sovvertire l'esito della gara, adeguando la propria offerta a quella dell'aggiudicatario.

Non a caso, anche il decreto correttivo è oggetto di una procedura di infrazione: secondo la Commissione europea, il rischio è che la gara si riduca a un vuoto adempimento burocratico, poiché il suo esito resta subordinato alla scelta del promotore di esercitare o meno la prelazione.

3.4. Tre possibili evoluzioni (non necessariamente alternative tra loro)

1. **Riforma della procedura** Rafforzare le garanzie concorrenziali già nella fase antecedente alla presentazione e alla pubblicazione della proposta, assicurando il rispetto dei principi di concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione, attraverso una procedura competitiva strutturata e criteri di selezione oggettivi, in linea con la direttiva concessioni.

2. **Superamento della prelazione** Sostituire la prelazione con meccanismi meno restrittivi della concorrenza, come il riconoscimento di un punteggio premiale al primo proponente, ipotesi inizialmente prevista ma poi accantonata in sede di approvazione del decreto correttivo.

3. **Nuovo intervento della Corte di Giustizia** Un'ulteriore pronuncia, anche nel contesto della procedura d'infrazione, potrebbe estendere al Codice del 2023 i principi già affermati.

4. La proposta di nuovo Regolamento UE sugli appalti pubblici

4.1. Lo strumento: da direttive a regolamento



Lo scorso 9 settembre 2026 la Commissione europea ha presentato a Bruxelles una proposta di Regolamento che accorpa in un unico atto le tre direttive del 2014: quella sui settori ordinari, quella sui settori speciali e quella sulle concessioni.

Il punto più rilevante è proprio la scelta dello strumento: un Regolamento che, a differenza di una direttiva, non ha bisogno di recepimento.

Il Regolamento dunque si applica direttamente e uniformemente in tutti gli Stati membri dalla data di applicazione.

Questo riduce in modo significativo i margini di discrezionalità nazionale, con l'obiettivo di contrastare la frammentazione di un mercato (quello degli appalti pubblici) che la Commissione stima pari a circa il 15 per cento del PIL dell''Unione, per un valore complessivo di circa 2.500 miliardi di euro.

4.2 Le principali novità (1/2)

La semplificazione procedurale: le procedure di aggiudicazione passerebbero da cinque a tre, con un risparmio stimato dalla Commissione di circa 650 milioni di euro l'anno, di cui 80 milioni per le stazioni appaltanti e 570 milioni per gli operatori economici.

Il criterio di aggiudicazione: il criterio di aggiudicazione standard diventa il miglior rapporto qualità-prezzo: i criteri qualitativi – ambientali, sociali, di innovazione, di sicurezza e di resilienza – dovranno pesare almeno il 30 per cento del valore dell'appalto, soglia che sale al 50 per cento per i contratti ad alta intensità di manodopera. Le stazioni appaltanti potranno derogare, ma solo motivando come garantiranno altrimenti la qualità, ad esempio con requisiti minimi.

Una piattaforma digitale unica europea: interconnessione tra le piattaforme nazionali di e-procurement, un servizio elettronico per la verifica di cause di esclusione e requisiti, principio *once-only* che vieta di richiedere documenti già in possesso della pubblica amministrazione, e uno spazio nazionale dei dati collegato a un *Public Procurement Data Space* europeo per monitorare concorrenza, accesso delle PMI, sostenibilità e rischi di frode. La Commissione stima qui risparmi ricorrenti di circa 220 milioni di euro l'anno per gli acquirenti pubblici.

4.3 Le principali novità (2/2)

La reciprocità commerciale: la Commissione potrà vietare l'accesso al mercato unico degli appalti agli operatori di Paesi terzi che non garantiscano condizioni di reciprocità verso le imprese europee.

Le infrastrutture critiche: per le gare che le coinvolgono, le stazioni appaltanti saranno abilitate, e in alcuni casi obbligate, a valutare profili di sicurezza pubblica, sicurezza informatica e rischio di indebita influenza da soggetti collegati a Paesi terzi, oltre a tutelare la diversificazione delle catene di approvvigionamento.

4.4. L’iter legislativo e le implicazioni per l’Italia

Siamo solo all’avvio dell’iter ordinario.

Ora dovranno intervenire il Parlamento europeo e il Consiglio.

La proposta non incide sulle procedure in corso né sulle direttive vigenti, che restano applicabili fino all’eventuale entrata in vigore del nuovo Regolamento.

Per le stazioni appaltanti italiane, se lo strumento regolamentare venisse confermato, la disciplina europea si applicherebbe **direttamente ai contratti sopra soglia**, senza la mediazione del Codice dei contratti pubblici, che resterebbe comunque applicabile ai contratti sotto soglia e ai profili non coperti dal Regolamento.

Il rapporto tra il futuro Regolamento e il nostro Codice sarà uno dei nodi interpretativi centrali della fase di adeguamento.



5. Conclusioni

In conclusione, entrambi i temi affrontati riflettono una direzione chiara del diritto europeo: rafforzare l'integrazione del mercato interno attraverso una maggiore concorrenza, uniformità e semplificazione delle regole.

Sia la Sentenza della Corte di Giustizia sulla prelazione sia la proposta di Regolamento si inseriscono in questa prospettiva, con l'obiettivo di rendere il sistema degli appalti sempre più coerente e omogeneo a livello europeo.

Sarà quindi importante seguire l'evoluzione di questi sviluppi e le loro ricadute sul nostro ordinamento.

Contatto

Camilla Franceschi

Senior Associate
Avvocato

T +39 049 8046 911
camilla.franceschi@roedl.com



Italia

Milano • Padova • Roma • Bolzano



Milano
Largo Donegani, 2
20121 Milano
T + 39 02 6328 841
F + 39 02 6328 8420
milano@roedl.com

Padova
Via Francesco Rismondo, 2/E
35131 Padova
T + 39 049 8046 911
F + 39 049 8046 920
padova@roedl.com

Roma
Piazza di S. Anastasia, 7
00186 Roma
T + 39 06 9670 1270
F + 39 06 3223 394
roma@roedl.com

Bolzano
Piazza Walther-von-der-Vogelweide, 8
39100 Bolzano
T + 39 0471 1943 200
F + 39 0471 1943 220
bolzano@roedl.com

We pave the way.
Worldwide.