



***MEMORIA UIL - AUDIZIONE IN MERITO ALL'ESAME DELLE
RISOLUZIONI N. 7-00375 E N. 7-00390 CONCERNENTI GLI EFFETTI
DELLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE
EUROPEA (CAUSA C-810/24) SUL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E
SULLA FINANZA DI PROGETTO***

***VIII COMMISSIONE (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI***

7 LUGLIO 2026

La UIL ringrazia la VIII Commissione per l'opportunità di partecipare all'approfondimento avviato sulle conseguenze della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 febbraio 2026, causa C-810/24, relativa al diritto di prelazione riconosciuto al promotore nelle procedure di finanza di progetto.

Le risoluzioni all'esame della Commissione affrontano un tema di particolare rilievo non soltanto per gli effetti immediati prodotti dalla pronuncia della Corte sulle procedure in corso, ma anche perché intervengono in una fase nella quale il partenariato pubblico-privato è destinato ad assumere un ruolo sempre più importante nella realizzazione degli investimenti pubblici.

La UIL ritiene che il confronto non debba essere circoscritto alla sola questione del diritto di prelazione. La sentenza europea rappresenta piuttosto un'occasione per riflettere sul futuro della finanza di progetto, sulla qualità del partenariato pubblico-privato e, più in generale, sul modello di procurement pubblico che il nostro Paese intende perseguire.



La pronuncia della Corte afferma principi che devono essere pienamente condivisi. La tutela della concorrenza, della parità di trattamento e della libertà di stabilimento costituisce uno dei fondamenti dell'ordinamento europeo e rende necessario un adeguamento della disciplina nazionale.

Ciò premesso, le due risoluzioni affrontano il tema da prospettive differenti. La risoluzione n. 7-00375 pone l'accento sull'esigenza di preservare la capacità del partenariato pubblico-privato di attrarre iniziative imprenditoriali e di non scoraggiare la presentazione di proposte innovative, sottolineando il ruolo crescente che la finanza di progetto ha assunto negli ultimi anni.

La risoluzione n. 7-00390, invece, concentra l'attenzione sulle conseguenze operative della sentenza della Corte e sulla necessità di garantire l'immediata conformità delle procedure ai principi del diritto europeo, proponendo specifiche indicazioni per le stazioni appaltanti nella gestione delle procedure già avviate.

Entrambe le impostazioni contengono elementi condivisibili, ma nessuna affronta quello che, ad avviso della UIL, rappresenta il vero punto di svolta della disciplina. La sentenza della Corte non impone soltanto il superamento del diritto di prelazione, ma richiede un diverso modo di concepire il partenariato pubblico-privato. Il venir meno della prelazione sposta infatti il baricentro del sistema dalla fase conclusiva della procedura alla fase di progettazione della gara. Se fino ad oggi il legislatore aveva individuato nel diritto di prelazione uno strumento di incentivo all'iniziativa privata, oggi tale funzione deve essere assolta da bandi costruiti meglio, capaci di selezionare le proposte migliori attraverso criteri di qualità, trasparenza e responsabilità sociale.



È quindi nella predisposizione della documentazione di gara che devono essere individuati gli strumenti in grado di coniugare l'interesse pubblico con la valorizzazione dell'iniziativa privata, garantendo una competizione effettiva tra gli operatori economici senza rinunciare all'innovazione progettuale. La futura disciplina dovrà quindi concentrare la propria attenzione sulla qualità dei bandi di gara, che diventano il principale strumento attraverso il quale orientare il mercato verso investimenti di valore e assicurare che la competizione tra imprese si sviluppi sul merito complessivo delle offerte e non esclusivamente sul prezzo.

Il primo elemento che i bandi devono garantire è la tutela del lavoro. Per la UIL è essenziale che venga individuato con chiarezza il contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile, facendo riferimento ai contratti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, in coerenza con l'articolo 11 del Codice dei contratti pubblici. La corretta individuazione del CCNL costituisce un presidio fondamentale contro il dumping contrattuale e salariale e assicura che la competizione tra imprese si fondi sulla capacità organizzativa, sull'innovazione e sull'efficienza produttiva, anziché sulla riduzione del costo del lavoro. Tale principio assume un rilievo ancora maggiore nei partenariati pubblico-privati, caratterizzati da rapporti contrattuali di lunga durata, nei quali la continuità delle tutele economiche e normative dei lavoratori deve essere garantita lungo tutta la fase di esecuzione. Per questo motivo, la documentazione di gara dovrebbe prevedere efficaci strumenti di verifica durante l'esecuzione del contratto, assicurando che anche gli eventuali affidamenti a terzi rispettino il medesimo livello di tutela riconosciuto ai lavoratori dell'appalto principale.

A tale previsione deve affiancarsi un rafforzamento delle clausole sociali previste dall'articolo 57 del Codice dei contratti pubblici.



Nei partenariati pubblico-privati, e in particolare nelle concessioni aventi ad oggetto la gestione di servizi o infrastrutture esistenti, la UIL ritiene opportuno prevedere clausole sociali di riassorbimento rafforzate, volte a garantire la continuità occupazionale, la salvaguardia delle professionalità acquisite e il mantenimento delle condizioni economiche e normative nei cambi di gestione. La tutela dell'occupazione deve rappresentare un elemento qualificante della progettazione della gara e non essere demandata esclusivamente alla fase esecutiva.

Venuto meno il diritto di prelazione, la valorizzazione dell'innovazione deve trovare piena espressione all'interno della procedura di gara. Per questo motivo, nelle operazioni di partenariato pubblico-privato, il criterio dell'Offerta economicamente più vantaggiosa dovrebbe costituire il criterio ordinario di aggiudicazione, riducendo al minimo il peso attribuito al solo prezzo e attribuendo una significativa rilevanza agli aspetti qualitativi delle offerte.

I criteri di valutazione dovrebbero premiare la qualità della progettazione, la sostenibilità economica, ambientale e sociale dell'intervento, la capacità organizzativa dell'impresa e il contenuto innovativo delle soluzioni proposte. Dovrebbero inoltre riconoscere punteggi premiali alle imprese che investono concretamente nella valorizzazione del capitale umano, attraverso programmi di formazione continua, misure di tutela della salute e della sicurezza che vadano oltre gli obblighi di legge, modelli organizzativi orientati alla stabilità occupazionale con prevalente utilizzo di contratti a tempo indeterminato e sistemi certificati in materia di parità di genere, inclusione lavorativa e responsabilità sociale.

Si dovrebbe inoltre promuovere una concezione più ampia del valore dell'offerta, nella quale agli aspetti ambientali si affianchino quelli sociali.



Accanto ai materiali ecocompatibili e alle soluzioni innovative sotto il profilo ambientale, dovrebbero essere valorizzate le imprese che promuovono un modello di lavoro etico e dignitoso, dimostrando un impegno concreto nella promozione della parità di genere, nell'inserimento lavorativo di giovani e persone svantaggiate, nella valorizzazione delle competenze professionali e nella qualità dell'occupazione.

Un ulteriore elemento qualificante riguarda l'organizzazione della filiera esecutiva. I criteri di aggiudicazione dovrebbero attribuire punteggi premiali agli operatori economici che assumono l'impegno di eseguire direttamente una quota significativa delle prestazioni o che limitano il ricorso al subappalto, favorendo filiere più corte, trasparenti e facilmente controllabili. Una minore frammentazione dell'esecuzione rafforza la responsabilità dell'affidatario principale nei confronti della stazione appaltante e dei lavoratori, migliora la qualità delle opere e dei servizi e consente di contrastare più efficacemente fenomeni di dumping contrattuale, irregolarità e lavoro sommerso.

Questo nuovo modello richiede anche stazioni appaltanti adeguatamente qualificate, dotate delle competenze tecniche, giuridiche ed economiche necessarie per costruire procedure di gara capaci di valorizzare qualità, innovazione e tutela del lavoro. La qualità del bando dipende infatti dalla capacità delle amministrazioni di tradurre gli obiettivi di interesse pubblico in criteri di selezione efficaci e verificabili.

Il superamento del diritto di prelazione non deve quindi tradursi in un indebolimento della finanza di progetto. Al contrario, rappresenta l'occasione per rafforzare il ruolo delle stazioni appaltanti attraverso procedure meglio progettate, nelle quali qualità progettuale, tutela del lavoro, innovazione, sostenibilità ambientale e sociale e trasparenza della filiera costituiscano i principali fattori competitivi.



Questa riflessione assume un rilievo ancora maggiore nell'attuale fase di revisione delle direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni. La UIL è da tempo impegnata, anche nell'ambito della Confederazione europea dei sindacati (CES), nel promuovere un modello di procurement fondato sulla qualità degli investimenti, sulla trasparenza delle procedure, sulla responsabilità sociale delle imprese e sulla centralità dell'Offerta economicamente più vantaggiosa quale criterio ordinario di aggiudicazione, capace di valorizzare gli aspetti qualitativi, ambientali e sociali delle offerte.

In tale contesto, anche la disciplina del partenariato pubblico-privato dovrebbe inserirsi coerentemente nel più ampio processo di riforma europea. Il Parlamento ha oggi l'opportunità di accompagnare il necessario adeguamento dell'ordinamento nazionale con una visione più ampia, nella quale il partenariato pubblico-privato non sia considerato esclusivamente uno strumento di finanziamento delle opere, ma una leva di politica industriale e di sviluppo sostenibile. Solo un sistema costruito su questi presupposti potrà coniugare attrattività degli investimenti, concorrenza effettiva, qualità delle opere pubbliche e piena tutela del lavoro, rafforzando il ruolo del partenariato pubblico-privato quale strumento di sviluppo economico e sociale del Paese.