



AGCI
ASSOCIAZIONE
GENERALE
COOPERATIVE
ITALIANE



CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE

LEGACOOP

Risoluzioni 7-00375 Mazzetti e 7-00390 Bonelli

Documento di audizione

VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici

Camera dei Deputati

7 luglio 2026

AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP

Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana, costituiscono il coordinamento

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

rappresentano unitariamente il 90% della cooperazione italiana la quale, nel suo complesso, incide per l'8% sul PIL;

associano ben 12 milioni di soci, occupano 1.150.000 persone e producono 150 miliardi di fatturato

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

<http://www.alleanzacooperative.it>

<https://www.agci.it>

<http://www.confcooperative.it>

<http://www.legacoop.coop>

Sommario

Introduzione	2
Il quadro normativo dopo la sentenza della Corte di Giustizia UE.....	2
Il contesto economico	3
Le proposte	4

Introduzione

Ringraziando per l'occasione concessa, si espongono di seguito alcune sintetiche osservazioni sulle proposte di risoluzione in oggetto, ispirate ad una piena apertura del mercato dei contratti pubblici, fondata sulla qualificazione delle imprese e sulla tracciabilità della filiera, e finalizzate ad una positiva soluzione della questione sollevata dalle risoluzioni che riteniamo della massima importanza.

Il quadro normativo dopo la sentenza della Corte di Giustizia UE

Con la sentenza 5 febbraio 2026 nella **causa C-810/24 (Urban Vision spa)** la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che il **diritto di prelazione** riconosciuto al promotore nella finanza di progetto ad iniziativa privata **non è conforme al diritto europeo**.

Sebbene le censure riguardassero specificamente l'impianto normativo contenuto nel precedente codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), tutti sono stati sin da subito concordi nell'osservare come le statuizioni della sentenza si applicassero indubbiamente anche alla normativa attualmente vigente, e in particolare all'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023, in quanto in evidente continuità con quella oggetto di censura.

L'art. 193 del codice dei contratti pubblici, peraltro, era stato già oggetto di ampia riscrittura nell'ambito del c.d. decreto correttivo, riscrittura che, tuttavia, non è stata giudicata sufficiente dalla Commissione Europea. La Commissione, con la terza lettera complementare di costituzione in mora all'Italia nell'ambito della **procedura di infrazione (INFR(2018)2273)**, ha contestato, infatti, tra i vari aspetti, proprio le norme dell'art. 193 in tema di finanza di progetto, giudicandole non conformi alle direttive comunitarie.

Si condivide, dunque, il giudizio espresso nelle due proposte di risoluzione in discussione (7-00375 Mazzetti e 7-00390 Bonelli), di **urgenza nella ridefinizione del quadro normativo in tema di finanza di progetto**.

Infatti, l'incertezza che ha seguito la sentenza *Urban Vision* ha comportato, nell'immediato, un blocco di tutte le procedure di *project financing* in corso, al fine di valutare l'impatto della sentenza sulle procedure stesse, alla luce della preminenza del diritto europeo (e delle pronunce della Corte di Giustizia) sulle norme di diritto interno contrastanti.

Nei mesi successivi, diverse procedure sono poi ripartite, disapplicando l'istituto della prelazione previsto dall'art. 193 del codice.

Tuttavia, è evidente come serva una **riscrittura complessiva della normativa sul *project financing***, per renderla di nuovo coerente e internamente bilanciata. Una riscrittura integrale dell'art. 193 del codice costituisce, del resto, anche l'opportunità per migliorarne i contenuti e le finalità, nel rispetto dei rilievi formulati nell'ambito della procedura di infrazione.

Il contesto economico

Infatti, crediamo che **vada mantenuto un sistema che incentivi i soggetti privati a farsi promotori di iniziative innovative**, con apporto di capitali di investimento a supporto di progetti a beneficio della collettività.

La forza del *project financing* sta, infatti, proprio in questo: il privato si fa promotore di iniziative che l'amministrazione da sola non sarebbe in grado di progettare o ideare, per la complessità tecnica (e quindi la qualificazione specifica richiesta) o per la quantità di investimenti necessari anche soltanto per la fase progettuale, spesso di difficile compatibilità con le risorse correnti a disposizione delle diverse amministrazioni.

Il privato apporta, quindi, il proprio *know how* specifico e le proprie risorse finanziarie, per consegnare all'amministrazione proposte di pubblica utilità, da realizzarsi nella forma della concessione di lavori pubblici, con costruzione di un'opera e successiva gestione per un periodo di tempo congruo alla remunerazione dell'investimento.

Se è evidente che vada assicurato un confronto concorrenziale nella procedura di scelta del contraente concessionario, è, però, ugualmente evidente che serve un sistema equilibrato di incentivi, che spingano i privati a farsi promotori di tali idee progettuali. Senza congrui incentivi, difficilmente i privati si faranno promotori di iniziative spesso complesse e costose già soltanto nella fase iniziale di studio e progettazione, relegando, di fatto, la finanza di progetto ai soli casi in cui vi è iniziativa pubblica, con l'amministrazione capace di ideare e sviluppare da sola la progettualità a base dell'affidamento.

Ma così facendo si perderebbero opportunità preziose per la pubblica amministrazione e la collettività, con il rischio che alcune delle proposte potenzialmente più innovative non vengano mai alla luce. **Il tutto nel momento in cui giunge a termine il PNRR**, con la mole di risorse che il Piano ha apportato, rischiando di incidere negativamente su quella che, come operatori del settore, avevamo a suo tempo identificato come leva alternativa di sviluppo del mercato, in un quadro di minori risorse pubbliche a disposizione.

L'istituto della prelazione, nelle intenzioni del legislatore, doveva rappresentare proprio questo incentivo alle proposte private. Alla luce della sentenza della CGUE e della procedura di infrazione, è evidente che il quadro europeo di riferimento – almeno quello attuale, posto che è in corso il processo di revisione delle direttive, di cui non è stata però ancora stata formalizzata la proposta iniziale della Commissione – imponga un ripensamento, che porti al superamento dell'istituto in parola.

Le proposte

La risoluzione 7-00375 Mazzetti contiene alcune proposte senz'altro condivisibili, che vanno proprio nella direzione di mantenere l'attrattività del ricorso al PPP, a partire dallo *“snellimento del livello di dettaglio delle proposte, per favorire l'elaborazione di proposte in assenza di diritto di prelazione”*.

A questo andrebbe aggiunto anche un **alleggerimento della fase comparativa precedente l'indizione della procedura volta alla selezione dell'affidatario della concessione**. Il decreto correttivo, a fronte del mantenimento del diritto di prelazione per il promotore, aveva previsto una fase in cui il mercato poteva liberamente confrontarsi sulle proposte presentate all'amministrazione, in cui di fatto si rendeva contendibile lo status di soggetto promotore/proponente.

Se viene meno l'istituto della prelazione, riteniamo che si debba tornare a una **fase preliminare più snella** in cui il promotore privato e l'amministrazione possano liberamente dialogare fino alla predisposizione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base di gara, momento in cui si avrà il pieno confronto concorrenziale sul mercato.

In quest'ottica, il dialogo competitivo, ipotesi molto discussa in questi mesi nel dibattito pubblico che ha seguito la sentenza della CGUE, andrebbe mantenuto come opzione per la pubblica amministrazione, ma soltanto limitatamente alla fase di aggiudicazione della concessione (analogamente a quanto è previsto già oggi).

Ugualmente, condividiamo l'esigenza espressa nella risoluzione 7-00375 Mazzetti di **snellimento procedurale per il *project financing* per progetti di piccole dimensioni**. Crediamo ragionevole che a minori dimensioni (e minore complessità progettuale) possano corrispondere procedure più snelle e meno gravose sia per gli operatori economici chiamati a formulare le proposte sia per le amministrazioni chiamate a sovrintendere all'intero procedimento.

Come anticipato, riteniamo che **ogni modifica del quadro normativo debba, in ogni caso, tutelare adeguatamente l'idea del promotore** (come evidenziato anche nella risoluzione 7-00375 Mazzetti).

A questo fine, crediamo che la normativa debba, in ogni caso, assicurare il **diritto del promotore di vedersi rimborsati i costi di redazione della proposta e per l'eventuale sviluppo del progetto**, condizione minima per qualsiasi soggetto per farsi carico di processi di studio e sviluppo potenzialmente lunghi e dispendiosi che culminano nella messa a disposizione dell'amministrazione di una proposta progettuale completa e ritenuta di pubblico interesse. È evidente che tale messa a disposizione – laddove il promotore non diventasse aggiudicatario della concessione – non potrà avvenire a titolo gratuito, trasformandosi in caso contrario in un indebito arricchimento per l'amministrazione procedente.

Ancora, crediamo che vada previsto un **punteggio premiale per il promotore, subordinato al raggiungimento di un punteggio minimo nella valutazione dell'offerta tecnica** nella fase ad evidenza pubblica. Un tale meccanismo, previsto nelle migliori esperienze internazionali, avrebbe il chiaro effetto di stimolare i privati a investire nella proposta di idee progettuali all'amministrazione.

Sul piano operativo, un possibile criterio di articolazione della nuova disciplina potrebbe essere rappresentato dalla soglia di rilevanza europea per le concessioni, pari, per il biennio 2026-2027, a 5.404.000 euro (Regolamento delegato (UE) 2025/2151).

Per le procedure **sotto soglia** - fermo restando il diritto del promotore al rimborso dei costi di predisposizione della proposta - l'aggiudicazione potrebbe avvenire mediante procedura negoziata previa consultazione di almeno dieci operatori economici, in coerenza con quanto già previsto dall'art. 187 del codice per le concessioni di importo inferiore alla soglia europea, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, riconoscendo al soggetto promotore un **premio tecnico per l'innovazione**, predeterminato negli atti di gara nella misura compresa tra il 5% del 10% del punteggio riservato all'offerta tecnica - subordinato al raggiungimento di una soglia minima - e contenendo il peso dell'offerta economica entro un massimo di 20 punti.

Per le procedure **sopra soglia**, in luogo della procedura negoziata, l'affidamento potrebbe avvenire con una delle procedure ad evidenza pubblica già contemplate dall'art. 193 del codice, a scelta dell'amministrazione concedente, mantenendo in ogni caso il riconoscimento premiale al soggetto proponente nei termini sopra indicati.

Infine, riteniamo che vadano previsti meccanismi capaci di **assicurare la credibilità e serietà delle proposte dei concorrenti e che possano premiare gli operatori che dimostrino la concreta esperienza nel settore oggetto di attività**, elementi indispensabili soprattutto in operazioni ad alto livello di complessità. In tale ottica, si potrebbe, ad esempio, prevedere che tra i criteri di valutazione dell'offerta siano comprese **l'idoneità dei mezzi di prova offerti dai concorrenti riguardo alla finanziabilità del progetto** (considerate anche le difficoltà di arrivare al closing e alla sottoscrizione del contratto dopo l'aggiudicazione), nonché **l'esperienza dell'operatore economico** offerente nell'aver eseguito contratti di concessione analoghi a quello oggetto di affidamento.

È evidente che ogni modifica normativa – necessaria per assicurare la piena funzionalità dell'istituto, come già detto – non possa che valere per il futuro e quindi per le procedure da avviare successivamente, fermo restando l'opportunità di **norme transitorie chiare e precise**, posto che la finanza di progetto consiste in una procedura complessa e a formazione progressiva, articolata in fasi distinte.

Condividiamo, in ogni caso, l'opportunità, espressa in entrambe le proposte di risoluzione qui in discussione, che vengano fornite **indicazioni interpretative alle amministrazioni che attualmente hanno già avviato delle procedure secondo la normativa attualmente in vigore**, e potrebbero avere difficoltà nel coordinamento con gli effetti della sentenza della Corte di Giustizia.

Tuttavia, crediamo che **le indicazioni debbano in ogni caso tenere conto dei generali principi di tutela dell'affidamento dei privati sulla legittimità dell'operato della pubblica amministrazione**, che comporta che – salvo nei casi di radicale nullità degli atti – gli atti non impugnati tempestivamente debbano considerarsi legittimi. Principio di tutela dell'affidamento che contribuisce ad assicurare la **certezza del diritto**, presupposto principe e indefettibile per favorire l'iniziativa privata nei rapporti con la pubblica amministrazione e che ha, peraltro, giustificato limiti via via più stringenti – soprattutto sotto il profilo temporale – per l'esercizio da parte dell'amministrazione dei propri poteri di autotutela. Proprio tali principi dovrebbero costituire un limite alla rimessa in discussione di procedure di finanza di progetto ormai aggiudicate, pur seguendo procedure che contemplavano il diritto di prelazione, e i cui esiti non siano stati impugnati, così come, a maggior ragione, di procedure oramai giunte alla stipula

del contratto di concessione. Tale conclusione trova conferma anche sul piano empirico: secondo i dati della **Relazione del DIPE sull'attività svolta in materia di partenariato pubblico-privato e finanza di progetto (giugno 2025)**, il diritto di prelazione risulta esercitato soltanto nel 5,9 per cento dei casi esaminati (10 procedure su 170), sicché una rimessa in discussione generalizzata delle procedure già definite produrrebbe un pregiudizio alla certezza dei rapporti giuridici del tutto sproporzionato rispetto all'incidenza concreta dell'istituto censurato, senza reale salvaguardia dell'interesse pubblico sotteso ed esponendo, anzi, le amministrazioni concedenti a gravosi contenziosi con i privati. Ne consegue che, per le procedure già concluse con provvedimento di aggiudicazione non tempestivamente impugnato e, a maggior ragione, per le concessioni in corso di esecuzione, non appare giustificato - al di fuori dei casi di radicale nullità - il ricorso ad annullamenti in autotutela da parte delle amministrazioni concedenti.