

AUDIZIONE CISL

Presso VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) 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.

(Roma, 7 luglio 2026)

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 5 febbraio 2026 (causa C-810/24, Urban Vision) richiede una lettura rigorosa, che ne colga l'effettiva portata e ne eviti interpretazioni suscettibili di produrre effetti più ampi rispetto a quelli realmente affermati dalla Corte.

La pronuncia conferma la piena legittimità del partenariato pubblico-privato e della finanza di progetto quali strumenti per la realizzazione di opere e servizi di interesse generale. L'unico profilo ritenuto incompatibile con il diritto dell'Unione riguarda il diritto di prelazione del promotore nella parte in cui gli consente, al termine della procedura di gara, di adeguare la propria offerta a quella risultata migliore e conseguire l'aggiudicazione.

Secondo la Corte, questo meccanismo altera la parità di trattamento tra gli operatori economici, compromette la trasparenza della procedura e riduce l'effettiva contendibilità dell'affidamento, ponendosi in contrasto con i principi che regolano le concessioni pubbliche ai sensi della direttiva 2014/23/UE. L'incompatibilità riguarda quindi il meccanismo di matching successivo alla gara e non il modello del partenariato pubblico-privato o della finanza di progetto.

Per la CISL questo elemento interpretativo è decisivo. La sentenza non costituisce un giudizio negativo sul project financing, né mette in discussione il contributo che tale strumento ha assicurato negli ultimi anni alla realizzazione di infrastrutture, servizi pubblici e investimenti strategici. La necessità di adeguare la disciplina nazionale ai principi europei deve quindi procedere salvaguardando il valore del partenariato pubblico-privato, assicurando certezza giuridica alle amministrazioni e agli operatori economici e preservando la capacità del sistema di attrarre investimenti privati nell'interesse generale del Paese.

La pronuncia della Corte di Giustizia interviene sulla disciplina contenuta nell'articolo 183 del decreto legislativo n. 50 del 2016. Tale circostanza impone di valutare con attenzione gli effetti della decisione sull'attuale quadro normativo, tenendo conto delle innovazioni introdotte

dall'articolo 193 del decreto legislativo n. 36 del 2023 e delle modifiche apportate dal decreto correttivo n. 209 del 2024.

Pur avendo il correttivo rafforzato la fase concorrenziale iniziale della procedura, permane il tema della compatibilità del diritto di prelazione con i principi affermati dalla Corte nella misura in cui continui a consentire al promotore di adeguare la propria offerta a quella risultata migliore. Su questo aspetto appare opportuno un intervento chiarificatore del legislatore, capace di eliminare ogni possibile incertezza interpretativa e di ricondurre la disciplina nazionale entro un quadro pienamente coerente con il diritto dell'Unione europea.

L'esigenza di conformarsi ai principi europei deve tuttavia accompagnarsi alla tutela della certezza del diritto. Le amministrazioni pubbliche e gli operatori economici hanno avviato procedure e assunto decisioni facendo affidamento sul quadro normativo vigente. Una fase di transizione priva di riferimenti chiari rischierebbe di determinare un incremento del contenzioso, rallentare gli investimenti e incidere negativamente sulla programmazione delle opere pubbliche. Per la CISL è quindi necessario che il legislatore definisca tempestivamente una disciplina transitoria che assicuri continuità amministrativa, salvaguardi gli affidamenti già perfezionati, garantisca adeguata tutela alle procedure avviate sulla base della normativa vigente e fornisca alle stazioni appaltanti indicazioni univoche per la gestione dei procedimenti ancora in corso.

L'obiettivo deve essere duplice: assicurare il pieno rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento richiamati dalla Corte di Giustizia e, nello stesso tempo, preservare la fiducia degli operatori economici e la capacità delle amministrazioni di programmare e realizzare gli investimenti senza interruzioni o incertezze applicative.

In questo quadro si collocano le risoluzioni oggi all'esame della Commissione, che affrontano due esigenze tra loro strettamente connesse: governare la fase transitoria determinata dalla sentenza della Corte di Giustizia e definire un percorso di revisione della disciplina della finanza di progetto pienamente coerente con il diritto dell'Unione europea.

La CISL valuta positivamente l'impostazione della risoluzione Mazzetti nella parte in cui propone di assicurare continuità alle procedure già avviate e agli affidamenti perfezionati, evitando che l'intervento della Corte produca effetti destabilizzanti su investimenti programmati sulla base della normativa vigente. Condividiamo, in particolare, l'esigenza di salvaguardare le gare già aggiudicate, i contratti in corso e le procedure attivate dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 209 del 2024, così come riteniamo opportuno mantenere il sistema dei rimborsi delle spese progettuali già previsto per le procedure in corso.

Allo stesso tempo riteniamo condivisibile il richiamo contenuto nella risoluzione Bonelli alla necessità di assicurare il pieno allineamento della disciplina nazionale ai principi affermati dalla

Corte di Giustizia, offrendo alle amministrazioni un quadro applicativo chiaro e coerente con il diritto europeo.

Le due impostazioni, a nostro avviso, sono complementari. Da una parte occorre garantire continuità agli investimenti e stabilità delle procedure amministrative; dall'altra è necessario intervenire sulla disciplina della prelazione affinché il sistema italiano risulti pienamente conforme ai principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento posti a fondamento dell'ordinamento europeo.

Per la CISL la fase di adeguamento non deve limitarsi a recepire la pronuncia della Corte, ma può rappresentare l'occasione per rafforzare complessivamente la disciplina del partenariato pubblico-privato, valorizzando gli elementi che favoriscono la qualità delle proposte progettuali, l'innovazione, la sostenibilità e la capacità degli investimenti di generare valore economico e sociale.

La rimozione del diritto di prelazione rappresenta l'opportunità per costruire una disciplina ancora più moderna, capace di valorizzare la qualità delle proposte progettuali e di orientare gli investimenti verso risultati di maggiore interesse pubblico.

Per la CISL, il superamento del meccanismo di matching deve essere accompagnato dall'introduzione di strumenti che incentivino l'iniziativa privata fin dalle fasi iniziali della programmazione e della selezione delle proposte, nel pieno rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento. L'obiettivo è costruire un sistema nel quale il valore aggiunto del promotore sia riconosciuto attraverso criteri oggettivi, predeterminati e verificabili.

In questa prospettiva riteniamo condivisibile la possibilità di attribuire alle amministrazioni una maggiore capacità di individuare, già nella programmazione degli interventi, gli ambiti nei quali promuovere progetti ad elevato contenuto innovativo, sostenibile e tecnologicamente avanzato, definendo criteri di valutazione orientati alla qualità complessiva dell'investimento e alla capacità delle proposte di produrre benefici durevoli per le comunità.

La competitività del partenariato pubblico-privato deve fondarsi sulla qualità delle soluzioni progettuali, sull'innovazione tecnologica, sulla sostenibilità economica e ambientale, sulla certezza dei tempi di realizzazione, sull'efficienza gestionale e sulla capacità dell'intervento di generare valore pubblico durante l'intero ciclo di vita dell'opera.

Riteniamo, inoltre, che il legislatore possa valutare il ricorso, nei casi di particolare complessità progettuale, agli strumenti già previsti dall'ordinamento europeo e nazionale, come il dialogo competitivo e gli altri istituti che favoriscono il confronto tra amministrazioni e mercato nel pieno rispetto delle regole della concorrenza, valorizzando le migliori competenze progettuali senza introdurre vantaggi competitivi successivi alla presentazione delle offerte

Per la CISL, la competitività di un investimento, di un intervento infrastrutturale dipende anche dalla qualità del lavoro che esso genera, dalla solidità dell'organizzazione produttiva e dalla capacità di produrre benefici economici e sociali duraturi per i territori.

Per questa ragione riteniamo che la revisione della disciplina del partenariato pubblico-privato possa rappresentare anche l'occasione per rafforzare gli elementi che qualificano gli investimenti sotto il profilo sociale e industriale. La qualità progettuale deve procedere insieme alla qualità del lavoro.

In questa prospettiva assumono particolare rilievo il pieno rispetto dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, la valorizzazione della contrattazione collettiva, la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, la formazione continua delle lavoratrici e dei lavoratori, la qualificazione delle competenze professionali, la regolarità della filiera degli appalti e il contrasto a ogni forma di dumping contrattuale e sociale.

La stessa evoluzione del Codice dei contratti pubblici va nella direzione di promuovere un mercato fondato sulla qualità delle imprese e delle prestazioni, riconoscendo crescente rilevanza agli aspetti sociali, alla qualificazione degli operatori economici e alla corretta applicazione dei contratti collettivi. Si tratta di un'impostazione che la CISL condivide e che riteniamo debba trovare piena valorizzazione anche nella futura disciplina della finanza di progetto.

In questo contesto assume particolare significato anche la legge n. 76 del 2025 sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa. La partecipazione rappresenta uno strumento di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, favorisce la diffusione delle competenze, sostiene l'innovazione, migliora la sicurezza, rafforza la responsabilità condivisa nella gestione dei processi produttivi e contribuisce ad accrescere la qualità complessiva degli investimenti.

Per queste ragioni riteniamo che il legislatore possa valorizzare, nella definizione dei futuri criteri di selezione e valutazione delle proposte, anche gli elementi che qualificano l'organizzazione del lavoro, la sostenibilità sociale degli interventi, l'investimento nelle competenze, la partecipazione dei lavoratori, la legalità della filiera e la capacità delle imprese di generare valore stabile per le comunità interessate dalle opere.

Una disciplina moderna del partenariato pubblico-privato deve infatti promuovere investimenti capaci di coniugare efficienza economica, innovazione, qualità del lavoro e coesione sociale. È questa la prospettiva nella quale la CISL ritiene possa svilupparsi un modello di crescita più competitivo, più sostenibile e maggiormente orientato all'interesse generale.

Riteniamo, infine, che una riforma di questa portata possa essere ulteriormente rafforzata attraverso un confronto strutturato con le parti sociali. L'esperienza maturata nella definizione del Codice dei contratti pubblici e del successivo decreto correttivo dimostra come il dialogo

sociale rappresenti un elemento di qualità della regolazione. Coinvolgere le organizzazioni sindacali e le rappresentanze del sistema produttivo significa poter contare su competenze, esperienze e punti di vista utili a costruire una disciplina più efficace, più equilibrata e maggiormente rispondente alle esigenze del Paese.

La CISL conferma, pertanto, la propria disponibilità a contribuire ai lavori parlamentari e al successivo confronto con il Governo, nella convinzione che sia possibile coniugare piena conformità al diritto europeo, certezza delle regole, qualità degli investimenti, tutela del lavoro e sviluppo infrastrutturale. È questa la condizione per rafforzare il partenariato pubblico-privato come strumento di crescita economica, coesione sociale e competitività del sistema Paese.