

LOMBARDINI22 S.p.A.

Architettura · Ingegneria · Design per il Real Estate

POSITION PAPER

Audizione presso l'VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) della Camera dei Deputati

Oggetto: Risoluzioni in Commissione 7-00375 (On. Mazzetti) e 7-00390 (On. Bonelli-Zaratti), in discussione congiunta, in materia di partenariato pubblico-privato e finanza di progetto a iniziativa privata, alla luce della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 febbraio 2026, causa C-810/24 (Urban Vision).

Relatrice in audizione: Ing. Elena Stoppioni, Direttrice ESG di Lombardini22.

Roma, 8 luglio 2026

1. Chi siamo e perché interveniamo

Lombardini22 è il principale gruppo italiano di architettura e ingegneria, con sede a Milano, oltre 50 milioni di euro di fatturato nel 2025 e più di 530 professionisti.¹ Operiamo lungo l'intero ciclo di vita del prodotto immobiliare e in tutti i settori del real estate – dall'office al living, dall'hospitality all'education e student housing, dai data center alla rigenerazione urbana e al deep retrofitting energetico – molti dei quali realizzati anche attraverso forme di partenariato pubblico-privato.

Interveniamo in rappresentanza della filiera della progettazione: la fase "a monte" in cui l'iniziativa privata si trasforma in opere e servizi di interesse generale. È in questa fase che nascono le idee, le soluzioni innovative e la qualità progettuale che determinano il valore di un'operazione di PPP. Per questo guardiamo alla riforma in discussione non come a una questione di categoria, ma come a una scelta che incide sulla capacità del Paese di realizzare investimenti in una fase di risorse pubbliche scarse.

2. Il contesto: cosa ha deciso la Corte e cosa resta aperto

Condividiamo e rispettiamo la pronuncia della Corte di giustizia. Con la sentenza Urban Vision la Corte ha dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione il diritto di prelazione riconosciuto al promotore, nella misura in cui gli consente di adeguare la propria offerta a quella dell'aggiudicatario iniziale e di ottenere così l'affidamento, alterando la graduatoria e la concorrenza effettiva.²

È importante però leggere con precisione il perimetro della decisione. La Corte non ha messo in discussione né il modello del partenariato pubblico-privato, né il procedimento della proposta a iniziativa privata in quanto tale, riconosciuto a livello internazionale come strumento di efficienza e di innovazione (unsolicited proposal). La censura colpisce un singolo meccanismo – il vantaggio "ex post" del promotore – non l'istituto.

Vanno inoltre messi a fuoco due elementi spesso trascurati. In primo luogo, la Corte ha espressamente respinto la tesi secondo cui la prelazione sarebbe giustificata dall'esigenza di incentivare l'iniziativa privata: questa porta di ingresso è quindi chiusa.³ In secondo luogo, la

¹CGUE, Seconda Sezione, 5 febbraio 2026, causa C-810/24, Urban Vision SpA c. Comune di Milano e Digital Vox Srl, su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato.

²La Corte ha respinto l'argomento secondo cui la prelazione sarebbe giustificata dalla necessità di incentivare l'iniziativa privata e di compensare il rischio assunto dal promotore nella fase di ideazione del progetto.

³La sentenza non ha censurato il meccanismo di rimborso delle spese di predisposizione della proposta (entro il limite del 2,5% del valore dell'investimento), che resta applicabile nell'ordinamento interno.

sentenza ha lasciato impregiudicato il meccanismo di rimborso delle spese di predisposizione della proposta, che resta applicabile.⁴

Il problema che la pronuncia lascia aperto è netto e va affrontato apertamente: rimosso l'incentivo della prelazione, viene meno la principale forma di tutela dell'investimento progettuale di chi presenta la proposta. Senza una tutela alternativa, il rischio – segnalato anche dalla Risoluzione – è che le proposte si diradino e che il ricorso al PPP venga di fatto accantonato, proprio mentre la proposta a iniziativa privata è diventata la procedura più utilizzata per bandire gare di concessione.⁵

3. La nostra posizione

Non chiediamo il ripristino del diritto di prelazione. Chiediamo che, nel pieno rispetto della concorrenza effettiva e dei principi del Trattato, l'ordinamento si doti di strumenti idonei a (i) garantire certezza alle procedure in corso, (ii) tutelare il valore dell'idea progettuale e (iii) premiare la qualità e l'innovazione.

La sintesi della nostra posizione è una sola: **la concorrenza non va negata, va riorientata** – dalla competizione sulla proposta del promotore alla competizione sull'obiettivo che quella proposta ha fatto emergere. È una direzione coerente con la sentenza, perché valorizza la gara come strumento di selezione della migliore offerta, e al tempo stesso preserva l'incentivo a fare emergere fabbisogni e soluzioni nuove.

4. Le proposte

A. Certezza immediata per le procedure in corso

Condividiamo l'esigenza, indicata nella Risoluzione, di disposizioni di immediata applicabilità per le amministrazioni procedenti, in particolare quelle impegnate con fondi PNRR e scadenze perentorie. In particolare:

1. **salvezza dei contratti già aggiudicati e in esecuzione**, in applicazione del principio pacta sunt servanda;
2. **gestione ordinata delle procedure ex art. 193 avviate dopo il Correttivo** e ancora in fase di valutazione, con possibilità di adeguare il livello di pubblicità dell'avviso anche in coerenza con la procedura di infrazione;
3. **possibilità di rettifica per le gare con termini non scaduti**, con eliminazione della clausola di prelazione e riapertura dei termini, mantenendo il rimborso dei costi fino al 2,5%.

B. Strumenti alternativi alla prelazione, eurocompatibili

È il cuore della nostra proposta. Sugeriamo di costruire, in luogo del vantaggio "ex post" ormai precluso, un sistema fondato sulla trasparenza e sulla tutela dell'idea:

1. **Criterio premiale trasparente e dichiarato ex ante.** Un punteggio aggiuntivo, contenuto e proporzionato, riconosciuto al proponente, indicato nel bando fin dall'origine e applicato alle offerte originarie. A differenza della prelazione, non consente alcuna modifica dell'offerta dopo aver conosciuto quella altrui: è un vantaggio noto a tutti i concorrenti in partenza, non un

⁴Nell'ambito della procedura di infrazione, la Commissione europea ha rilevato che il rimborso – in quanto basato su spese dichiarate unilateralmente dal proponente – risulta privo di adeguate garanzie di imparzialità.

⁵Dati richiamati nella Risoluzione: la proposta a iniziativa privata è passata dal 24% al 60% delle gare di PPP/Concessione dal 2018 a oggi, con un'incidenza superiore all'80% per le gare aventi a oggetto lavori e servizi.

ribaltamento della graduatoria. La sua compatibilità va calibrata con rigore sui principi di proporzionalità e parità di trattamento.

2. **Tutela dell'idea progettuale (competere sull'obiettivo, non sulla proposta).** Strutturare la gara intorno al fabbisogno e ai risultati attesi che la proposta ha fatto emergere, proteggendo la specifica soluzione progettuale del proponente come proprietà intellettuale. I concorrenti competono su come raggiungere l'obiettivo, non riproducendo il progetto altrui. È lo strumento più efficace per mantenere viva l'iniziativa privata senza distorcere la concorrenza.
3. **Rimborso delle spese reso più robusto.** Mantenere il limite del 2,5% ma superare l'obiezione di imparzialità sollevata dalla Commissione, prevedendo che i costi rimborsabili siano validati dall'amministrazione anziché dichiarati unilateralmente dal proponente.⁶ Si protegge così l'investimento progettuale e si rafforza la solidità dell'istituto.

C. Qualità, semplificazione e dimensione europea

In sede di revisione degli artt. 175 e 193 del Codice, proponiamo inoltre di:

1. **introdurre criteri di valutazione non tabellari**, capaci di premiare le soluzioni più innovative e personalizzate, coerenti con un'amministrazione orientata al risultato;
2. **consentire l'indicazione, nel programma triennale, di ragioni che giustifichino un criterio premiale** per i progetti destinati a soluzioni più innovative o customizzate;
3. **snellire il livello di dettaglio richiesto alle proposte**, per favorire l'iniziativa anche in assenza di prelazione e ridurre l'onere progettuale sostenuto a rischio, da abbinare sempre alla tutela dell'idea e a un rimborso credibile;
4. **semplificare l'utilizzo della finanza di progetto per i piccoli progetti e le PMI**, affinché il PPP non resti appannaggio dei soli grandi operatori;
5. **promuovere, nella riforma delle direttive europee attesa entro fine 2026, una disciplina comune della finanza di progetto a iniziativa privata**, per maggiore uniformità e certezza delle regole.

5. Come premiare l'idea e la qualità: meccanismi concreti

Per rendere operativa la nostra posizione, indichiamo meccanismi già previsti dall'ordinamento – quindi immediatamente utilizzabili – idonei a proteggere l'idea e a premiare la qualità senza il difetto anticoncorrenziale della prelazione.

Proteggere l'idea del proponente

- **Gara sull'obiettivo, non sulla proposta:** un capitolato prestazionale (art. 108, comma 4) fissa i risultati attesi – posti, prestazioni energetiche, quote a canone calmierato, servizi – mentre la specifica soluzione progettuale del proponente resta protetta; i concorrenti competono su come raggiungere l'obiettivo.
- **Tutela dell'idea come proprietà intellettuale:** il progetto è protetto dal diritto d'autore sull'opera di architettura e ingegneria (l. 633/1941, artt. 2 n. 5 e 99); l'eventuale aggiudicatario diverso dal proponente sviluppa un progetto originale oppure ne acquista la licenza d'uso.

⁶Lombardini22, bilancio 2025: fatturato di gruppo pari a 50,3 milioni di euro (+8,4% sul 2024), oltre 530 professionisti. La crescita 2025 del segmento Education è stata sostenuta anche da un'iniziativa di partenariato pubblico-privato.

- **Compenso all'autore in caso di riutilizzo (developer's fee):** se l'amministrazione utilizza il progetto del proponente, questi è remunerato come autore anche senza aggiudicarsi la concessione. È pagamento di proprietà intellettuale, neutro sul piano della concorrenza.
- **Rimborso spese validato:** il tetto del 2,5% è quantificato su parametri trasparenti (equo compenso, l. 49/2023) e validato dall'amministrazione, a copertura reale dell'investimento progettuale.

Premiare la qualità nel disegno della gara

- **Offerta economicamente più vantaggiosa a forte peso tecnico** (ad esempio 75/25 o 80/20), applicabile anche a concessioni e finanza di progetto (art. 108; art. 185): premia la qualità – inclusa quella del proponente, se migliore – senza privilegiare una persona.
- **Criteri qualitativi misurabili e performance ESG:** qualità architettonica e urbana, innovazione, flessibilità e riconversione, accessibilità, valore sociale, efficienza energetica e ambientale.
- **Costo del ciclo di vita** in luogo del solo costo di costruzione (art. 108 e allegato II.8): un progetto migliore costa meno nel tempo, e la qualità è premiata dal metodo stesso.
- **Premialità incrementale e soglie minime:** punti per ogni miglioramento misurabile oltre gli standard (classe energetica, rinnovabili, housing sociale, riduzione delle emissioni), con soglie minime di qualità a sbarramento (criteri ambientali minimi, art. 57) contro la gara al ribasso.
- **Concorso di progettazione a monte** (art. 46), ove opportuno, per selezionare la migliore idea sulla qualità e strutturare intorno ad essa la concessione.

L'esperienza internazionale

Questa direzione allinea l'Italia alle prassi dei mercati PPP più maturi. La prelazione corrisponde al meccanismo internazionalmente noto come *right to match* (o *Swiss Challenge*), che le linee guida della Banca Mondiale sconsigliano espressamente perché riduce la concorrenza: i potenziali concorrenti rinunciano a competere sapendo di poter essere "pareggiati" dal proponente.⁷

Al contrario, i Paesi con esperienza consolidata premiano il proponente senza sopprimere la gara. Il **Cile** riconosce un bonus di punteggio contenuto (3–8%) e il rimborso degli studi, mantenendo una gara pienamente competitiva;⁸ la **Corea del Sud** adotta un analogo sistema di bonus; il **Sud Africa** ammette d'ufficio il proponente alla fase finale di offerta (best and final offer); l'**Indonesia** riconosce un developer's fee per l'idea. Sono esattamente gli strumenti – premio ex ante contenuto, tutela e compenso dell'idea, rimborso – che qui proponiamo, coerenti con il quadro europeo.

Il dettaglio operativo di questi criteri d'impatto – indicatore, standard di riferimento e modalità di verifica – è riportato nell'allegato alla presente memoria.

6. Conclusioni

Il ricorso al capitale privato è essenziale in questa fase storica, con il PNRR in esaurimento e la necessità di sostenere la transizione energetica, la rigenerazione urbana e l'innovazione

⁷World Bank/PPIAF, Guidelines for the Development of a Policy for Managing Unsolicited Proposals in Infrastructure Projects (2017): le linee guida sconsigliano il meccanismo del "right to match"/Swiss Challenge, che riduce la tensione competitiva, e raccomandano incentivi quali un bonus di punteggio contenuto, l'ammissione automatica alla fase finale e il rimborso/developer's fee.

⁸Nel modello cileno il proponente partecipa a una gara pienamente competitiva con un bonus del 3–8% nel punteggio e il rimborso dei costi degli studi; l'esperienza mostra che ciò non ha scoraggiato la concorrenza e che il proponente si è aggiudicato la gara in circa la metà dei casi.

tecnologica e di servizio. La finanza di progetto a iniziativa privata è lo strumento principale per attivare questi investimenti, e la progettazione ne è il motore di qualità.

La sentenza Urban Vision non chiude questa stagione: impone di rifonderla su basi più solide e pienamente concorrenziali. Lombardini22 condivide l'impianto delle risoluzioni in esame e si rende disponibile, come competenza tecnica indipendente, a collaborare con la Commissione e con il Governo nella definizione dei meccanismi premiali, dei criteri di valutazione e degli strumenti di tutela dell'idea progettuale qui proposti.

Lombardini22 S.p.A. – Via Lombardini 22, Milano · www.lombardini22.com