

Roma 8 luglio 2026

## **RELAZIONE SCRITTA PER GLI ATTI DELLA VIII COMMISSIONE – CAMERA DEI DEPUTATI**

### **Audizione sulle risoluzioni 7-00375 e 7-00390 in materia di finanza di progetto e sentenza CGUE C-810/24**

#### **1. Introduzione**

La presente relazione intende offrire alla VIII Commissione un contributo tecnico-istituzionale sul tema oggetto delle risoluzioni **7-00375 (Mazzetti)** e **7-00390 (Bonelli)**, entrambe dedicate alle iniziative urgenti da adottare a seguito della sentenza **C-810/24 della Corte di giustizia dell'Unione europea**, che ha dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione il meccanismo del **diritto di prelazione del promotore** nella finanza di progetto ad iniziativa privata.

La sentenza, come noto, incide profondamente sull'architettura del partenariato pubblico-privato (PPP) italiano, imponendo una riflessione immediata sulle procedure in corso, sulle responsabilità delle amministrazioni, sulla tutela dell'iniziativa privata e sulla necessità di garantire la **cantierabilità e la realizzazione effettiva dei progetti**, obiettivo cardine del Codice dei contratti pubblici.

In questo contesto la posizione dei RUP è molto critica in quanto debbono assumere decisioni fondamentali in applicazione della sentenza sulla realizzazione di progetti complessi riguardanti l'interesse dei cittadini, spesso senza avere supporto da parte delle istituzioni centrali. La carenza nella formazione e nel confronto sulla materia rende ancora più difficoltosa la scelta.

Nella fase successiva alla chiusura del ciclo attuativo del PNRR, i cui traguardi e obiettivi sono stati definiti con orizzonte 30 giugno 2026, il partenariato pubblico-privato assume un rilievo ancora maggiore: non come formula residuale, ma come strumento per mobilitare capitali privati, capacità progettuale, innovazione e competenze gestionali a servizio di opere e servizi di interesse generale.

La relazione si articola in più sezioni:

- analisi della sentenza e dei suoi effetti;
- confronto tra le due risoluzioni;
- centralità della proposta economico-finanziaria e della cantierabilità;
- necessità del dialogo con le istituzioni europee;
- proposta di un Osservatorio nazionale sul PPP;
- centralità della qualificazione professionale del RUP e della programmazione degli interventi in PPP;

- presentazione della Conferenza europea dei Public Procurement Managers (EUPPM) di Napoli.

## 2. La sentenza C-810/24: contenuti e implicazioni

La Corte di giustizia, con la sentenza del **5 febbraio 2026**, ha stabilito che il diritto di prelazione previsto dall'articolo 193 del d.lgs. 36/2023 (già art. 183 del d.lgs. 50/2016) è **incompatibile con il diritto dell'Unione**, in quanto:

- **viola il principio di parità di trattamento** (art. 3 direttiva 2014/23/UE);
- **pregiudica la concorrenza effettiva** (art. 41 direttiva 2014/23/UE);
- **costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento** (art. 49 TFUE).

La Corte afferma che la prelazione:

«rimette in discussione la graduatoria stabilita dall'amministrazione aggiudicatrice» «consentendo al promotore di allinearsi alle condizioni offerte dall'aggiudicatario inizialmente prescelto».

Si tratta di un passaggio decisivo: il meccanismo di riallineamento del promotore dopo la presentazione delle offerte non è compatibile con il diritto dell'Unione. Tuttavia, per interventi complessi e ad alta intensità di capitale, l'assenza di un adeguato riconoscimento del rischio, dell'ideazione e dei costi affrontati dal promotore può ridurre la propensione dei privati a presentare proposte mature e realmente finanziabili. La riforma deve quindi individuare strumenti alternativi, trasparenti e concorrenzialmente compatibili, idonei a tutelare la qualità dell'iniziativa privata senza alterare la gara.

La sentenza ha effetti immediati e diretti, come confermato da:

- **TAR Napoli**, sentenza n. 1508/2026;
- **Consiglio di Stato**, sentenza n. 3805/2026, con annullamento dell'aggiudicazione e subentro del concorrente effettivamente vincitore;
- **Corte dei conti Emilia-Romagna**, deliberazioni n. 14 e 15/2026, che impongono la disapplicazione immediata della norma interna e segnalano il rischio di responsabilità erariale in caso di mantenimento della prelazione.

## 3. Le risoluzioni 7-00375 e 7-00390: convergenze e differenze

Le due risoluzioni condividono un punto fondamentale: la necessità di intervenire con urgenza per garantire certezza alle amministrazioni e coerenza con il diritto europeo.

### 3.1. Risoluzione 7-00390 (Bonelli)

Propone un approccio **immediato e correttivo**, basato su:

- annullamento e ripubblicazione delle gare che contengono la clausola di prelazione;
- disapplicazione della norma interna in tutte le procedure;

- valutazione del recesso in autotutela dei contratti già stipulati;
- linee guida operative per i RUP;
- introduzione di strumenti alternativi di tutela dell'iniziativa privata (indennizzi, diritti IP, remunerazione della proposta).

### **3.2. Risoluzione 7-00375 (Mazzetti)**

Propone un approccio **di continuità e stabilità**, basato su:

- salvaguardia dei contratti già in esecuzione (pacta sunt servanda);
- valorizzazione della fase concorrenziale introdotta dal correttivo 2024;
- rettifica delle gare non ancora scadute;
- riforma degli articoli 175 e 193 per premiare innovazione e tutelare l'idea del promotore;
- proposta di una disciplina europea comune sulle unsolicited proposals.

### **3.3. Una sintesi possibile**

Le due risoluzioni, pur diverse, sono complementari:

- la prima interviene sull'emergenza;
- la seconda propone una visione di sistema.

## **4. La centralità della proposta economico-finanziaria, della cantierabilità, della programmazione e del RUP qualificato**

La sentenza elimina la prelazione, ma non elimina la necessità di **proposte solide, sostenibili e realizzabili**.

Il Codice dei contratti pubblici, nella sua impostazione più recente, pone un obiettivo chiaro: **i progetti devono essere cantierabili e devono arrivare alla realizzazione**.

### **4.1. Il RUP qualificato nei partenariati complessi**

Nei partenariati pubblico-privati complessi il RUP non può essere una figura chiamata a intervenire soltanto al momento dell'affidamento. È il presidio pubblico dell'intero ciclo di vita dell'intervento: dalla programmazione alla valutazione della proposta, dalla definizione della convenzione al controllo dell'esecuzione e della qualità delle prestazioni.

La qualificazione professionale richiesta dall'articolo 15 e dall'Allegato I.2 del d.lgs. 36/2023 deve tradursi, per i PPP, in competenze effettive e adeguate alla complessità del progetto: project management, analisi tecnico-economica, lettura del PEF, allocazione dei rischi, verifica della sostenibilità gestionale, conoscenza dei procedimenti autorizzativi e capacità di coordinare il supporto specialistico necessario.

Un RUP qualificato dà garanzia sia all'amministrazione sia al mercato: all'amministrazione, perché assicura il controllo dell'interesse pubblico, dei tempi, dei costi e della qualità; agli investitori, perché rende credibile il percorso decisionale, riduce l'incertezza istruttoria e previene richieste tardive o modifiche non governate.

Questo richiede:

- PEF credibili e verificabili;
- analisi dei rischi coerenti con la matrice;
- strutture di costo e ricavo realistiche;
- cronoprogrammi attuabili;
- modelli di gestione sostenibili nel lungo periodo.
- La verifica deve inoltre accertare la coerenza tra fabbisogno pubblico, soluzione tecnica, titolarità e disponibilità delle aree o degli immobili, regime autorizzativo, domanda attesa, corrispettivi, ricavi accessori, condizioni di finanziabilità E SOPRATTUTTO SOSTENIBILITA' ECONOMICA. In assenza di tale verifica, il PEF rischia di essere un documento formale anziché una reale garanzia di eseguibilità.

La qualità economico-finanziaria non è un elemento accessorio: è la condizione per cui il PPP produce valore pubblico.

Senza strumenti adeguati di verifica della cantierabilità, il rischio è duplice:

1. **progetti che non arrivano alla fase esecutiva,**
2. **progetti che arrivano alla fase esecutiva ma non sono sostenibili,** generando contenziosi, ritardi e costi aggiuntivi.

La riforma deve quindi garantire che la proposta a iniziativa privata sia valutata non solo per la sua idea, ma per la sua **capacità di diventare un'opera o un servizio funzionante.**

#### **4.2. La programmazione come leva per attrarre capitale privato**

Dopo il PNRR, la finanza di progetto sarà tanto più efficace quanto più verrà costruita a monte, nella programmazione. Il PPP non deve essere utilizzato per colmare in ritardo carenze di progettazione o di finanziamento; deve nascere da un programma dei fabbisogni, da un'analisi preventiva dei servizi da assicurare e da una scelta consapevole delle opere e delle gestioni per le quali il coinvolgimento privato può generare valore pubblico.

In questa fase l'amministrazione, con il RUP e con le competenze tecniche, economiche e patrimoniali necessarie, deve individuare gli interventi suscettibili di realizzazione in PPP e valutare anche la valorizzazione, il riuso o, quando coerente con l'interesse pubblico, la dismissione di beni non strategici o sottoutilizzati. Il patrimonio pubblico non è soltanto un costo da mantenere: può

diventare parte della struttura economico-finanziaria di progetti di rigenerazione, servizi e infrastrutture.

Programmare significa dunque selezionare le priorità, rendere disponibili dati affidabili, definire vincoli e prestazioni attese, verificare la maturità dei procedimenti e predisporre condizioni di mercato chiare. Solo così la proposta privata incontra un'amministrazione capace di valutarla, negoziarla nei limiti consentiti e sottoporla a una gara realmente competitiva.

#### **4.3 IL NUOVO ECOSISTEMA DEL PPP E il Centro di competenza territoriale**

Riteniamo utile attenzionare la proposta fatta dal Prof. Enzo Tucci in Puglia lo scorso 16 marzo 2026, in occasione del convegno promosso da ASSORUP presso la Presidenza della Regione Puglia, con la quale si indica una direttrice concreta: creare presidi regionali di competenza che fungano da cerniera tra governo regionale, enti territoriali, operatori economici, sistema finanziario, università, ordini professionali, ecc.

La proposta guarda oltre che alla riformulazione codicistica indotta dalla recente sentenza della CGEU alla opportunità di costruire un ecosistema del P.P.P. in cui specifici centri di competenza territoriali (regionali) con funzioni e strutture operative supportino tecnicamente tutto il ciclo di progettazione fungendo da unità specialistica di affiancamento ai RUP ed ai governi locali a cui resta la funzione di indirizzo politico e di programmazione. L'innesto di competenze specifiche e verticali congiuntamente alle attività di studio e coordinamento delle attività territoriali, ancor più con riguardo alle amministrazioni di minori dimensioni, può rappresentare lo strumento necessario a consolidare definitivamente il mercato del P.P.P., con vantaggio per comunità ed imprese. Nel modello citato sono definite ed individuate funzioni coerenti con un modello replicabile a livello nazionale tra cui, a titolo di esempio: costruzione di pipeline, standardizzazione di modelli e procedure, formazione specialistica, supporto agli enti minori, prevenzione delle criticità, rafforzamento della bancabilità e dialogo con investitori e operatori, coinvolgimento delle comunità di riferimento, ritorni territoriali, ecc...

#### **5. La necessità del confronto con le istituzioni europee**

La sentenza C-810/24 si inserisce nel processo di revisione delle direttive europee su appalti e concessioni, atteso entro il 2026.

Le consultazioni già svolte dalla Commissione mostrano che:

- le direttive hanno raggiunto solo parzialmente gli obiettivi di competitività, innovazione e sostenibilità;
- le amministrazioni chiedono maggiore flessibilità;
- gli operatori chiedono maggiore certezza delle regole.

È quindi essenziale che l'Italia **dialoghi attivamente con le istituzioni europee**, portando un contributo tecnico e istituzionale che valorizzi:

- la nostra esperienza nel PPP;

- il ruolo dei RUP;
- la necessità di tutelare l'iniziativa privata senza alterare la concorrenza;
- la centralità della cantierabilità dei progetti.

## **6. La proposta come base per una disciplina europea delle iniziative private**

Tra i contributi tecnici oggi disponibili, assume particolare rilievo la proposta del **Prof. Michele Cozzio dell'Università di Trento**, formulata unitamente a Gianfrancesco Fidone (La Sapienza) e Massimo Ricchi (Cantierabili), che individua una struttura procedurale europea chiara e bilanciata per le iniziative private (USP) nel settore delle concessioni. Tale proposta è pienamente coerente con i principi di trasparenza, concorrenza e proporzionalità richiamati dalla Corte di giustizia nella sentenza C-810/24.

La proposta si articola in **due fasi distinte**:

### **Prima fase: negoziazione della proposta**

L'amministrazione avvia un confronto diretto con il promotore per:

- allineare la proposta agli obiettivi pubblici;
- verificare la congruità dei costi;
- accertare la sostenibilità economico-finanziaria;
- garantire la cantierabilità dell'intervento.

### **Seconda fase: gara concorrenziale**

La proposta negoziata diventa la base per una procedura competitiva di affidamento della concessione, nel rispetto della disciplina europea.

### **Due modelli alternativi**

La proposta consente all'amministrazione di scegliere tra:

1. **Selezione competitiva del promotore**, mediante avviso sul TED, con possibilità di riconoscere, nei limiti consentiti dal diritto europeo, un rimborso dei costi effettivamente sostenuti o altri meccanismi predeterminati di valorizzazione dell'attività istruttoria e progettuale, senza attribuire un diritto di riallineamento successivo alla gara.
2. **Negoziazione diretta**, con esclusione del diritto di prelazione e riconoscimento di un incentivo premiante, accompagnato da un rimborso dei costi effettivamente sostenuti.

### **Valore sistemico della proposta**

Questa impostazione:

- tutela l'iniziativa privata senza alterare la competizione;

- favorisce la mobilitazione di capitali e innovazione;
- garantisce la cantierabilità delle proposte;
- offre agli Stati membri un modello armonizzato e flessibile;
- costituisce una base tecnica per la futura disciplina europea delle concessioni su iniziativa privata.

## **7. La proposta di un Osservatorio nazionale sul partenariato pubblico-privato**

Accanto alle misure urgenti, serve una **infrastruttura istituzionale stabile**.

Si propone l'istituzione di un **Osservatorio nazionale sul PPP**, con tre funzioni principali:

L'Osservatorio dovrebbe essere anche il luogo di diffusione di standard professionali, percorsi formativi e strumenti operativi per i RUP impegnati nei PPP, con particolare attenzione alle amministrazioni di minori dimensioni e agli interventi complessi.

### **7.1. Analisi delle opportunità e delle criticità del mercato PPP**

- monitoraggio delle proposte a iniziativa privata;
- analisi dei PEF, dei modelli di rischio e delle convenzioni;
- individuazione delle cause di non cantierabilità.

### **7.2. Supporto alle stazioni appaltanti**

- linee guida operative;
- modelli standard;
- assistenza nella fase di valutazione delle proposte;
- diffusione delle migliori pratiche.
- formazione continua dei RUP e delle strutture di supporto sui profili tecnici, economico-finanziari, contrattuali e gestionali del PPP.

### **7.3. Cooperazione istituzionale**

L'Osservatorio dovrebbe operare **in cooperazione con il DIPE**, con il coinvolgimento diretto delle stazioni appaltanti, che sono il cuore operativo del sistema.

## **8. Il contributo dell'Italia al dibattito europeo: la Conferenza EUPPM di Napoli**

In questo percorso di confronto con l'Europa, l'Italia può giocare un ruolo di leadership.

ASSORUP ha promosso la **Conferenza europea dei Public Procurement Managers (EUPPM)**, che si terrà a Napoli dal **15 al 17 ottobre 2026**.

Sarà il primo appuntamento europeo dedicato alla professionalizzazione dei responsabili del procurement pubblico, con la partecipazione di:

- istituzioni europee;
- amministrazioni nazionali;
- stazioni appaltanti;
- operatori economici;
- accademie e centri di ricerca.

La Conferenza offrirà un luogo di confronto tecnico e istituzionale con un workshop dedicato proprio al PPP nelle nuove regole europee, alle competenze dei RUP e agli strumenti per garantire cantierabilità e risultati.

Per ASSORUP, la Conferenza è anche l'occasione per affermare un principio essenziale: la qualità dei PPP dipende dalla qualità delle amministrazioni che li programmano, li affidano e li governano. Investire nella qualificazione professionale del RUP significa pertanto investire nella capacità del Paese di attrarre capitale privato e trasformarlo in opere e servizi affidabili.

## **9. Conclusioni**

La sentenza C-810/24 non è un ostacolo: è un'occasione per costruire un sistema PPP più europeo, più competitivo e più orientato ai risultati.

Una sintesi possibile delle due risoluzioni comprende:

1. eliminazione della prelazione;
2. tutela dell'iniziativa privata con strumenti alternativi (quali, ad esempio, punteggio premiale);
3. rafforzamento della fase concorrenziale;
4. verifica della cantierabilità dei progetti;
5. accompagnamento delle amministrazioni;
6. istituzione di un Osservatorio nazionale sul PPP;
7. dialogo con le istituzioni europee;
8. qualificazione professionale, formazione continua e adeguato supporto tecnico-specialistico del RUP;
9. programmazione anticipata degli interventi in PPP e valorizzazione del patrimonio pubblico, anche mediante riuso o dismissione dei beni non strategici;
10. presentazione della visione dei buyer europei alla Conferenza EUPPM di Napoli.

**ASSORUP – APS – ETS**

Via Gaetano Scorza 16 00134 - ROMA

c.f. 96547140580

P.IVA 17117731004

posta@pec.assorup.it

La professionalizzazione del procurement pubblico, e in primo luogo la qualificazione del RUP, è la condizione per garantire che il partenariato pubblico-privato continui a essere uno strumento efficace per realizzare opere e servizi di interesse generale. Per i progetti complessi, il RUP deve essere riconosciuto come garanzia di controllo, qualità e affidabilità del processo, sin dalla programmazione: solo una domanda pubblica competente e ben strutturata può attrarre investitori privati, tutelare l'interesse collettivo e trasformare le proposte in risultati concreti.

Si ringrazia per il contributo nella stesura del presente documento:

- dott. Claudio Galtieri – Presidente del Comitato tecnico scientifico di ASSORUP
- ing. Pier Luigi Gianforte – Delegato di ASSORUP ai contratti di LLPP e rapporti con ANCE
- Prof. Michele Cozzio – Università di Trento
- Prof. Enzo Tucci – Politecnico di Bari

Avv. Daniele Ricciardi

Presidente

ASSORUP APS – ETS