Parma

LE POLITICHE CONTRATTUALI E I MODELLI ALTERNATIVI ALL'APPALTO

Dott.ssa Giuseppina Cruso
Segretario e Direttore Generale

Dott.ssa Usai Donata
Dirigente del Settore Stazione Unica Appaltante

Comune di Parma

Parma

Contesto Globale: Le sfide odierne (Agenda 2030 ONU, sostenibilità ambientale, inclusione sociale) richiedono un'evoluzione. I contratti pubblici, che rappresentano circa il 13% del PIL UE, sono una leva strategica fondamentale.



Comune di Parma

Parma

New Pubblic Management

Governance Collaborativa

Il Limite del Vecchio Modello: Il paradigma del *New Public Management*, focalizzato sull'efficienza, si è rivelato insufficiente per affrontare problemi complessi come disuguaglianze e cambiamento climatico.

La Nuova Visione: Si afferma il modello della **Governance Collaborativa**. L'obiettivo non è più solo la spesa efficiente, ma la generazione di **Valore Pubblico**: benessere complessivo (economico, sociale, ambientale) creato per cittadini, imprese e stakeholder attraverso una filiera di soggetti pubblici, privati e no profit.

Comune di Parma

Parma

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA’ ORIZZONTALE art. 118 della Costituzione Italiana.

«Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.»

La governance collaborativa è l’evoluzione del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale.

Comune di Parma

Parma

Il paradigma precedente vedeva **l’APPALTO come soluzione quasi universale** per l’acquisizione di lavori, beni e servizi

Questo approccio rigido limita la capacità della PA di **collaborare, innovare, co-creare soluzioni con una pluralità di attori**

Comune di Parma

Parma



L'appalto non è più l'unica soluzione, ma uno strumento tra tanti. Un approccio monolitico rischia di essere anacronistico.

Definizione di "Politiche Contrattuali": La capacità della PA di fare un 'passo indietro' per analizzare l'obiettivo pubblico e scegliere la fattispecie giuridica più adatta a raggiungerlo.

Questo implica un cambio di prospettiva: non solo la PA che affida un contratto, ma un ecosistema di soggetti (imprese, no profit, altre PA) con cui collaborare.

Comune di Parma

Parma

DAL «CONTRATTO PUBBLICO» AL «CONTRATTO SOGGETTO PUBBLICO»



Si **supera** l'ossimoro apparente di 'contratto pubblico". L'unico profilo pubblicistico è la qualità del contraente, non la natura del negozio.

La Distinzione Fondamentale:

- 👉 **Provvedimenti Amministrativi** → Governati dal principio di **Tipicità**.
- 👉 **Contratti della PA** → Governati dal principio di **Atipicità** (Art. 1322 c.c.).

Comune di Parma

Parma

Decreto legislativo 36/2023

Art. 2 dell'Allegato I.1 - DEFINIZIONI

- a) «contratti» o «**contratti pubblici**», i contratti, **anche diversi da appalti e concessioni**, conclusi da una stazione appaltante o da un ente concedente;

Comune di Parma

Parma

Il Principio Cardine che Abilita la Svolta: L'Autonomia Contrattuale (Art. 8)

Per la prima volta, il Codice sancisce esplicitamente il **Principio di Autonomia Contrattuale**.

"Nel perseguire le proprie finalità istituzionali le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge."

- **Doppia Personalità della PA**: La PA agisce come soggetto di diritto comune, con una generale capacità privatistica.
- **Limite Teleologico**: L'autonomia non è illimitata, ma vincolata al perseguimento dello scopo istituzionale ("*nec ultra vires*").
- **Atipicità**: La PA può concludere qualsiasi contratto (anche atipico o misto) se funzionale ai suoi scopi.

Comune di Parma

Parma

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO



Evoluzione del PPP: Non più solo per reperire risorse finanziarie, ma per generare addizionalità per la società (qualità dei servizi, innovazione tecnologica).

Elementi Costitutivi (Art. 174):

1. Rapporto contrattuale di **lungo periodo**.
2. **Copertura finanziaria** in misura significativa da risorse private.
3. **Realizzazione e gestione** in capo al privato; definizione obiettivi e verifica in capo al pubblico.
4. **Allocazione del rischio operativo** in capo al privato.

Valutazione Preliminare (Art. 175): Obbligo di valutare la convenienza e la fattibilità, confrontando costi/benefici rispetto all'appalto.

Tipologie: Contrattuale (Concessione, Finanza di Progetto, Locazione Finanziaria, Contratto di Disponibilità) vs. **Istituzionale** (società mista).

Comune di Parma

Parma

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Art. 174, comma 3 del D.Lgs. 36/2023

Il **partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale comprende** [….] nonché **gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti di cui al comma 1 e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela.**

Comune di Parma

Parma

CONTRATTI GRATUITI E ATTIVI



Comune di Parma

Parma

CONTRATTI GRATUITI E ATTIVI

Art. 2 dell'Allegato I.1 – DEFINIZIONI

g) «**contratti a titolo gratuito**», i contratti in cui l‘obbligo di prestazione o i **sacrifici economici** direttamente previsti nel contratto **gravano solo su una o alcune delle parti contraenti**;

Comune di Parma

Parma

CONTRATTI GRATUITI E ATTIVI

Art. 2 dell'Allegato I.1 - DEFINIZIONI

h) «**contratti attivi**», i contratti che **non producono spesa e da cui deriva un‘entrata per la pubblica amministrazione;**

Comune di Parma

Parma

CONTRATTI GRATUITI E ATTIVI

L'**Art. 13** esclude dall'applicazione puntuale del Codice i **contratti attivi** (che generano un'entrata per la PA) e i **contratti a titolo gratuito**. Tuttavia, l'esclusione non è assoluta. Se questi contratti offrono opportunità di guadagno, anche indiretto, il loro affidamento deve rispettare i "super principi" del Codice:

- **Art. 1: Principio del Risultato**
- **Art. 2: Principio della Fiducia**
- **Art. 3: Principio dell'Accesso al Mercato** (concorrenza, trasparenza, non discriminazione)



Entrata €

Contratti Attivi
e.g., concessione di spazi pubblicitari, affitto di beni



Zero Spesa

Contratti a Titolo Gratuito
e.g., sponsorizzazioni, donazioni

Esclusione dalle REGOLE, non dai PRINCIPI.

Riferimenti Giurisprudenziali Chiave: La giurisprudenza (es. TAR Lombardia, n. 2628/2024; CdS, n. 9413/2025) e la prassi (Comunicato ANAC 5/06/2024) confermano che anche per questi contratti è necessaria una procedura trasparente e concorrenziale, nel rispetto dei principi di contabilità pubblica (R.D. 2440/1923).

Comune di Parma

AUTO-ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

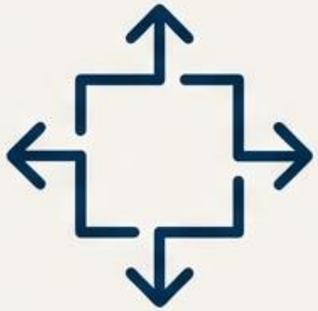
Il nuovo **Codice dei Contratti Pubblici** (D.Lgs. 36/2023) sancisce un **principio cardine all'Art. 7**, conferendo alle **amministrazioni** un **ruolo attivo e autonomo nell'organizzazione dei servizi.**

Art. 7 - Principio di auto-organizzazione amministrativa:

"Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso...



1. Auto-produzione



2. Esternalizzazione



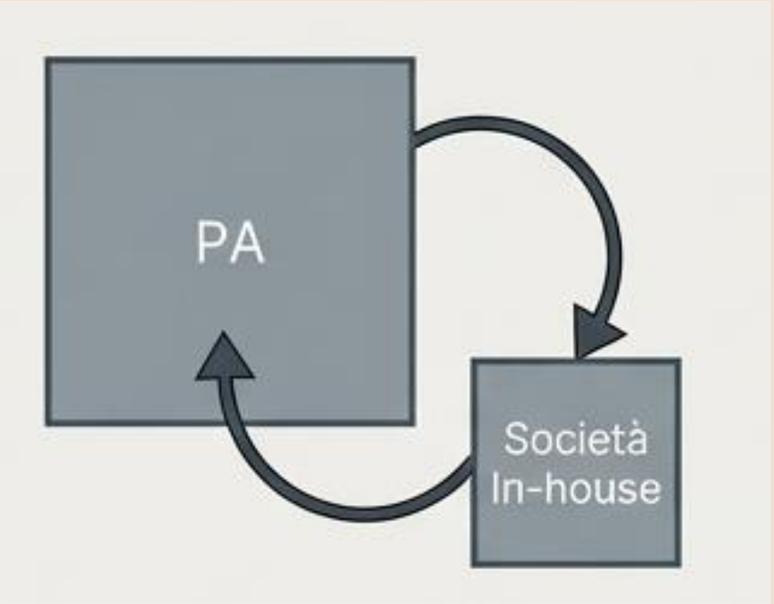
3. Cooperazione

...nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

Parma

AFFIDAMENTO IN HOUSE

Affidamento diretto a una società controllata.
Obbligo di motivazione rafforzata: La PA deve dare conto dei vantaggi per la collettività (economicità, celerità, qualità, interessi strategici) rispetto al ricorso al mercato.



Comune di Parma

Parma

AFFIDAMENTO IN HOUSE

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto di:

- Vantaggi per la collettività e connesse esternalità.
- Congruità economica della prestazione.

Obiettivi da Perseguire (Checklist):

- Universalità
- Socialità
- Efficienza
- Economicità
- Qualità della prestazione
- Celerità del procedimento
- Razionale impiego di risorse pubbliche

L'affidamento deve rispettare i principi di risultato (Art. 1), fiducia (Art. 2) e accesso al mercato (Art. 3).

Comune di Parma

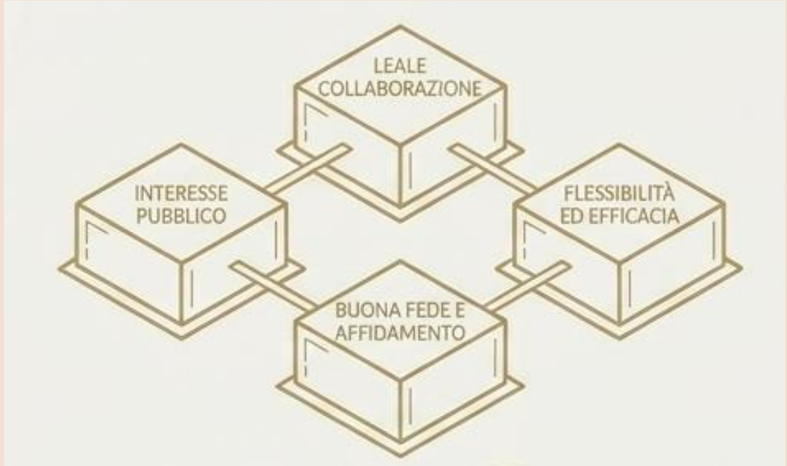
Parma

ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI – ART. 15 L.241/90

Coordinare l'Azione per un Obiettivo Comune

Il Problema di Fondo
L'interesse pubblico è frazionato e compete a diversi soggetti pubblici, ciascuno secondo le proprie competenze. Questo crea complessità e necessità di coordinamento.

La Soluzione (Art. 15)
Uno strumento generale che consente alle P.A. di concludere accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.



Comune di Parma

Parma

ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI – ART. 15 L.241/90

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3 (**principi del codice civile/controlli/motivazione**)

Comune di Parma

Parma

ACCORDI TRA PA – ART. 7, COMMA 4, D.LGS. 36/2023

Norma di Riferimento: Art. 7, comma 4, del D.Lgs. 36/2023 (Nuovo Codice dei Contratti)

Il Principio Chiave

La cooperazione tra stazioni appaltanti volta al perseguimento di obiettivi di interesse comune ***non rientra*** nell'ambito di applicazione del Codice, ma solo al verificarsi di condizioni molto rigorose.



La Ragione della Deroga

Evitare di sottoporre a procedure di gara le forme di collaborazione genuina tra enti pubblici.

L'Avvertimento

Le condizioni sono cumulative e servono a impedire l'elusione delle norme sulla concorrenza.

Comune di Parma

Parma

ACCORDI TRA PA – ART. 7, COMMA 4, D.LGS. 36/2023

Non rientra nel Codice se sono soddisfatte **tutte** le seguenti condizioni:

a. **Esclusivamente tra PA**.
b. **Logica collaborativa**: Nessun rapporto sinallagmatico tra prestazioni (solo rimborsi spese).
c. **Interesse comune**: L'accordo non deve realizzare la missione di una sola PA.
d. **Limite di mercato**: Le PA partecipanti svolgono sul mercato aperto **meno del 20%** delle attività oggetto della cooperazione.



Comune di Parma

Parma

PARTNERSHIP PUBBLICO PRIVATA PLURALE

Nei settori dove il mercato fallisce (welfare, disagio sociale), la collaborazione con il non-profit è essenziale.

Il Concetto di PPPP (Partnership Pubblico-Privato-Plurale): Modelli di collaborazione a geometria variabile che includono PA, imprese, organizzazioni del Terzo Settore e comunità locali per incrementare il benessere del territorio.

Riferimento Normativo: Il Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017) fornisce gli strumenti per l'amministrazione condivisa.

Strumenti Specifici:
Co-progettazione (Art. 55): Per definire ed realizzare interventi e servizi innovativi.
Convenzioni (Art. 56): Per lo svolgimento di attività o servizi di interesse generale.



Comune di Parma

Parma

CODICE DEL TERZO SETTORE – D.Lgs. 117/2017

Il **Codice del Terzo Settore** (D.Lgs. 117/2017) ha istituzionalizzato un modello di rapporto con la PA alternativo a quello del mercato. La Corte Costituzionale (sent. 131/2020) ha sancito la sua legittimità. L'Art. 6 del D.Lgs. 36/2023 lo riconosce esplicitamente, permettendo modelli organizzativi privi di rapporti sinallagmatici per attività a spiccata valenza sociale. Non si tratta di 'comprare' un servizio, ma di '**convergere su obiettivi comuni**', aggregando risorse pubbliche e private.



Equi-ordinazione, non subordinazione

La scelta tra gli strumenti del CCP e quelli del CTS è una decisione discrezionale della PA, basata su un'opzione politica (valorizzare la concorrenza o la sussidiarietà), e non richiede una "motivazione rafforzata" per preferire il CTS (D.M. 72/2021).

Comune di Parma

Parma

PARTENARIATO SPECIALE PUBBLICO PRIVATO – ART. 134 DEL D.LGS. 36/2023

L'Art. 134 del D.Lgs. 36/2023 introduce una forma speciale di partenariato per assicurare la fruizione e la valorizzazione dei beni culturali. Questo strumento permette di **superare la rigidità dei modelli tradizionali**, coinvolgendo i privati (imprese o ETS) sin dalla fase di programmazione strategica.

Caratteristiche chiave:

- Finalità: Recupero, restauro, gestione e valorizzazione.
- Procedura: Individuazione del partner con procedure semplificate, anche ulteriori rispetto a quelle ordinarie.
- Natura: Si configura come un'applicazione del principio di autonomia contrattuale (Art. 8) e può assumere la forma di un contratto gratuito, distinto dal PPP oneroso.

Comune di Parma

Parma

PARTENARIATO SPECIALE PUBBLICO PRIVATO – ART. 134 DEL D.LGS. 36/2023

Partenariato Speciale Pubblico-Privato (PSPP)

CCP - Titolo III

«I contratti nel settore dei beni culturali»

Art. 134, c. 2

«Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato»

➢ Con la disciplina dell'art. 134 del Codice si è consolidato:

1. il **carattere speciale dell'istituto**
2. **la sua estraneità alle norme del PPP disciplinato dagli artt. 174 e ss. del Codice lasciando all'autonomia contrattuale il compito di tipizzare la disciplina.**

Comune di Parma

PARTENARIATO SPECIALE PUBBLICO PRIVATO – ART. 134 DEL D.LGS. 36/2023

Il Ministero della Cultura ha pubblicato ad agosto 2025 le Linee Guida con uno schema di Avviso Pubblico

È collocato tra i CONTRATTI A TITOLO GRATUITO (con eventualmente GUADAGNO INDIRETTO)

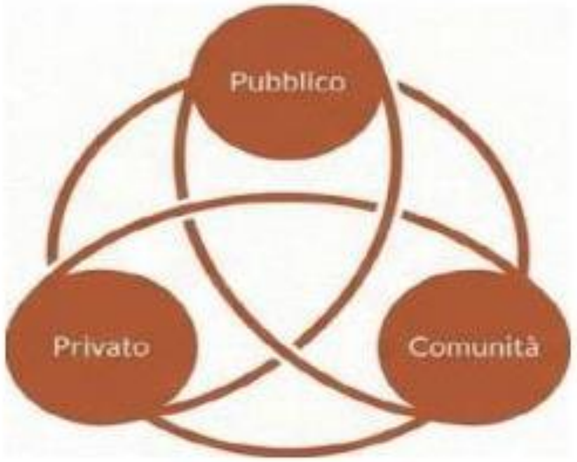
E’ possibile prevedere la riserva agli Enti del Terzo Settore che perseguono determinate finalità, ai sensi dell’art. 89, comma 17, del D.Lgs. 117/2017

PARTENARIATO SPECIALE PUBBLICO PRIVATO – ART. 134 DEL D.LGS. 36/2023

PSPP: Un Nuovo Istituto Basato su Co-progettazione e Sussidiarietà

Il PSPP introduce una nuova filosofia di collaborazione. Non si tratta di "affidare"" ma di "fare insieme".





Co-progettazione
Il partner privato è coinvolto sin dalla fase "ascendente" di programmazione strategica, contribuendo a definire il piano di valorizzazione

Sussidiarietà Orizzontale
Riconosce il ruolo attivo dei privati e degli enti del Terzo Settore nel perseguire finalità dl interesse generale, in linea con la Costituzione e la Convenzione di Faro.

Flessibilità
Supera la standardizzazione per creare soluzioni su misura, capaci di adattarsi ed innovare nel tempo in base ai risultati.

Parma

CONCLUSIONI



Comune di Parma