

# Partenariato Pubblico-Privato in sanità: sfide normative e soluzioni metodologiche per una valutazione efficace

Corrado Cuccurullo, Alessandra Belfiore, Massimo Aria, Gianpaolo Pennarola\*

La valutazione *ex ante* di fattibilità, convenienza e rischio rappresenta un passaggio cruciale per garantire l'efficacia dei Partenariati Pubblico-Privato (PPP), soprattutto in contesti complessi. Questo contributo propone un framework operativo per supportare i decisori nella valutazione di fattibilità, convenienza e rischio dei PPP, combinando strumenti analitici con un approccio orientato alla pratica manageriale. Ispirato alla prospettiva *Strategy as Practice*, il lavoro evidenzia come il processo valutativo non sia soltanto tecnico, ma anche relazionale e negoziale, influenzato dalle interazioni tra attori istituzionali e privati. In questo contesto, il modello finanziario viene reinterpretato come piattaforma di dialogo e co-produzione, capace di favorire trasparenza, allineamento di interessi e costruzione di valore condiviso. La sostenibilità del partenariato emerge

così dall'integrazione tra razionalità economico-finanziaria e capacità collaborativa, rafforzando la legittimità e l'impatto delle decisioni pubbliche.

*Parole chiave:* partnership pubblico-privato, analisi costi-benefici, *Value for Money*, rischio operativo, financial modeling, sostenibilità.

## **Public-Private Partnerships in Healthcare: Regulatory Constraints and Methodological Frameworks for Robust Evaluation**

*The ex-ante assessment of feasibility, value-for-money, and risk is a critical step in ensuring the effectiveness of Public-Private Partnerships (PPPs), especially in complex contexts. This paper proposes an operational framework to support decision-makers in conducting such assessments by combining analytical tools with a practice-oriented managerial approach. Drawing on the "Strategy as Practice" perspective, the study highlights how the evaluation process is not merely technical, but also relational and negotiated, shaped by the interactions between institutional and private actors. Within this context, the financial*

## **S O M M A R I O**

- 1. Introduzione**
- 2. Fattibilità e convenienza:  
norme, prassi ed evidenze**
- 3. Metodi**
- 4. Risultati**
- 5. Discussione e conclusione**

\* Corrado Cuccurullo, Università della Campania Luigi Vanvitelli. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7401-8575>.

Alessandra Belfiore, Università degli Studi di Napoli Federico II. E-mail: [alessandra.belfiore@unina.it](mailto:alessandra.belfiore@unina.it).

Massimo Aria, Università degli Studi di Napoli Federico II. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8517-9411>.

Gianpaolo Pennarola, Dottore Commercialista, Esperto in Valutazioni aziendali e PPP.

*model is reinterpreted as a platform for dialogue and co-production, fostering transparency, interest alignment, and shared value creation. The sustainability of the partnership thus results from the integration of financial and economic rationality with collaborative capacity, enhancing both the legitimacy and the impact of public decision-making.*

**Keywords:** *public private partnership, Value for Money, financial modelling, sustainability, Operational risk, cost-benefit analysis.*

Articolo sottomesso: 19/11/2024;  
accettato: 10/07/2025

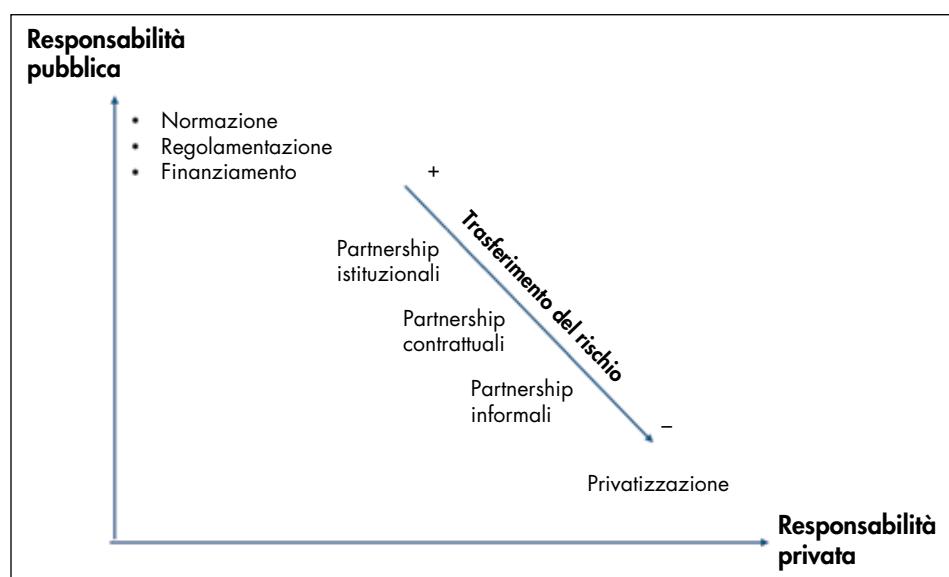
## 1. Introduzione

Le relazioni tra settore pubblico e settore privato, spesso definite nell'ambito delle *business-government-society relationships*, costituiscono un'area di studio complessa e articolata, caratterizzata da una molteplicità di modalità colla-

borative (Fig. 1). A un estremo di questo spettro si collocano le attività tipicamente pubbliche (normazione, regolazione settoriale, tassazione e finanziamento) mentre all'estremo opposto si trovano i processi di privatizzazione, nei quali il controllo è prevalentemente affidato al settore privato, anche se lo Stato può mantenere quote minoritarie dotate di poteri speciali (cd. *golden power*) per intervenire su decisioni critiche (Cuccurullo, 2024). Nello spazio intermedio emergono varie forme di partnership tra pubblico e privato (istituzionali, contrattuali e informali) che si distinguono principalmente per il grado di trasferimento del rischio operativo (Cuccurullo, 2005).

Questo ambito di ricerca si configura come profondamente multidisciplinare e, in alcuni casi, autenticamente interdisciplinare. Nonostante la sua rilevanza crescente, risulta ancora relativamente poco esplorato in ambito economico-aziendale, pur presentando numerosi elementi di interesse per questa pro-

**Fig. 1**  
Lo spazio tra pubblico e privato



spettiva come la necessità di una visione olistica, l'interazione tra dimensioni multiple di performance e l'integrazione di aspetti strategici, di governance e di creazione di valore. Se da un lato gli studiosi di *public management* si sono mostrati particolarmente attivi nell'esplorazione di questo spazio, dall'altro gli aspetti economico-finanziari sono stati spesso trascurati, nonostante la loro centralità (Rondo Brovetto, 1996; Borgonovi *et al.*, 2006; Zuffada, 2000; Vecchi, 2008; Cappellaro *et al.*, 2009; Marsilio *et al.*, 2011; Torchia *et al.*, 2015; Vecchi, Leone, 2016; Vecchi, Hellowell, 2018; Russo, 2024).

Tra le diverse forme di collaborazione, i PPP di natura contrattuale rappresentano oggi la configurazione più diffusa, alimentata dalla crescente esigenza delle amministrazioni pubbliche di ricorrere al settore privato per la realizzazione e gestione di infrastrutture e servizi pubblici. A ogni modo, i PPP continuano a sollevare interrogativi sulla loro efficacia, soprattutto in ambiti complessi come quello sanitario. Le evidenze empiriche riportano risultati contrastanti, attribuiti a carenze di capacità operativa dei partner privati, soprattutto in progetti di ampia scala; ad alti costi di transazione lungo il ciclo di vita contrattuale; e ai risultati incerti in termini di *Value for Money*, rispetto agli appalti pubblici tradizionali (Roehrich *et al.*, 2014; Barlow & Köberle-Gaiser, 2009; Liebe & Pollock, 2009; Pollock *et al.*, 2011).

In Italia, il nuovo Codice dei Contratti Pubblici ha introdotto semplificazioni procedurali in linea con la Direttiva 2014/23/UE. La normativa presenta anche elementi di ambiguità e criticità interpretative, specialmente in contesti in cui manca una solida cultura della valutazione. Un esempio emble-

matico è rappresentato dall'art. 175, co. 2 del D.Lgs. n. 36/2023, che richiede una valutazione *ex ante* dei PPP, articolata su cinque elementi chiave: (1) l'idoneità del progetto a essere finanziato da capitale privato, (2) l'ottimizzazione del rapporto costi-benefici, (3) l'allocazione efficiente del rischio operativo, (4) la capacità di generare soluzioni innovative e (5) la compatibilità con le disponibilità di bilancio. Inoltre, è prevista una comparazione obbligatoria con l'alternativa dell'appalto tradizionale.

Tale assetto solleva diverse questioni critiche: la definizione ambigua dei concetti di "fattibilità" e "convenienza"; la complessità del collegamento tra tali concetti e i cinque criteri previsti; la carenza di linee guida operative per l'analisi costi-benefici; la difficoltà di costruire confronti significativi con gli appalti tradizionali, trascurando possibili soluzioni alternative. Alla luce di queste premesse, il presente lavoro si propone di rispondere alle seguenti domande di ricerca:

- Come interpretare concretamente i criteri di "fattibilità" e "convenienza" previsti dall'art. 175, co. 2, del Codice dei Contratti Pubblici, al fine di superare le ambiguità normative e garantire un effettivo trasferimento del rischio operativo al partner privato?
- In che modo condurre un'analisi comparativa rigorosa tra PPP e appalto tradizionale?
- Quali pratiche operative possono facilitare la costruzione di un terreno condiviso tra attori pubblici e privati in contesti ad alta complessità relazionale?

L'obiettivo dell'articolo è sviluppare e testare un *workflow* metodologico che

consenta una valutazione integrata dei PPP, capace di affrontare le criticità sopra descritte e favorire l'allineamento degli interessi tra le parti. Il contributo si articola in una rassegna critica delle dimensioni concettuali di "fattibilità" e "convenienza", che viene tradotta in uno strumento operativo flessibile. Tale strumento, una volta applicato, si configura non solo come supporto analitico, ma anche come piattaforma sociale, adattabile e negoziabile, in grado di accompagnare le pratiche decisionali nella costruzione di PPP sostenibili nel tempo.

## 2. Fattibilità e convenienza: norme, prassi ed evidenze

Nel presente paragrafo si propone una lettura sistematica dei concetti di fattibilità e convenienza, non solo sul piano normativo, ma anche con l'obiettivo di tradurli in una sequenza operativa che possa guidare l'azione amministrativa nella valutazione di partenariati sostenibili.

### 2.1. Ripensare il concetto di fattibilità: da strumento finanziario a spazio di confronto

Nel contesto PPP il concetto di *fattibilità* rappresenta una dimensione cruciale nella valutazione *ex ante* dei progetti, ma si presenta spesso come un termine ambiguo, soggetto a interpretazioni parziali e riduttive. Nella prassi applicativa, la fattibilità tende a essere intesa prevalentemente in termini finanziari, come la capacità di un progetto di generare flussi di cassa coerenti con le esigenze di liquidità e sostenibilità dell'ente promotore. Eppure, anche progetti economicamente vantaggiosi possono risultare non fattibili in senso stretto, per esempio a causa di asincronicie nei flussi finanziari o di vincoli

interni di cassa che ne compromettono la realizzazione.

Alla luce delle evoluzioni teoriche nel campo del *public management*, è emersa la necessità di ampliare questa visione. L'approccio della *New Public Governance* sottolinea come l'azione pubblica si realizzzi sempre più attraverso reti collaborative tra attori pubblici, privati e del terzo settore, ridefinendo il ruolo dello Stato da esecutore a orchestratore (Osborne, 2006). In parallelo, la *Collaborative Governance* invita a considerare i PPP non solo come strumenti tecnico-contrattuali, ma come spazi relazionali nei quali si co-costruiscono soluzioni tra attori pubblici e privati (Ansell & Gash, 2008). In questa prospettiva, la fattibilità non si limita alla verifica *ex ante* di sostenibilità economica, ma comprende la valutazione della capacità delle parti di generare fiducia, allineare obiettivi, negoziare rischi e co-produrre valore. Tale impostazione è coerente con la logica del *public value*, secondo cui un progetto è fattibile se, oltre a rispettare i vincoli tecnici e finanziari, è in grado di generare esiti socialmente desiderabili, sostenibili e coerenti con gli obiettivi di interesse generale (Bryson *et al.*, 2014). Queste tre prospettive convergono nel proporre una lettura multidimensionale della fattibilità, in cui la valutazione *ex ante* non si esaurisce in un esercizio tecnico-contabile, ma si configura come uno spazio di confronto collaborativo tra soggetti con aspettative, linguaggi e vincoli diversi. In tale spazio, l'analisi di fattibilità diventa non solo un processo valutativo, ma un momento di co-produzione progettuale, essenziale per garantire l'effettivo allineamento tra valore economico, impatto sociale e sostenibilità nel lungo periodo.

Alla luce di ciò, la valutazione di fattibilità di un PPP (art. 175, co. 2 del D.Lgs. n. 36/2023) può essere interpretata non tanto come un adempimento meramente tecnico, ma come parte essenziale di un processo strategico finalizzato a garantire un effettivo trasferimento del rischio operativo al soggetto privato. Secondo l'art. 174, co. 1, lett. d), qualora tale trasferimento non sia realizzabile, l'iniziativa dovrebbe considerarsi non praticabile. Il concetto di rischio operativo, riformulato nel nuovo Codice, comprende sia il rischio di domanda sia quello di offerta (art. 177), evolvendo rispetto alla tripartizione precedente (costruzione, domanda, disponibilità) prevista dal D.Lgs. n. 150/2016. Più precisamente, il rischio di domanda si intende effettivamente allocato al partner privato quando l'ente pubblico non garantisce una remunerazione fissa, lasciando che il recupero degli investimenti e dei costi operativi dipenda dal volume effettivo della domanda per il servizio. Analogamente, il rischio di offerta è considerato trasferito quando la remunerazione del privato è condizionata alla disponibilità effettiva del bene o servizio, con penalità in caso di diservizi o mancato rispetto degli standard di qualità previsti (art. 177, co. 4). In questo quadro, è cruciale che l'eventuale canone di disponibilità sia legato a parametri di performance misurabili, e che il pagamento sia riducibile o azzerrabile in caso di inadempienza, come confermato anche dalla giurisprudenza contabile (Corte dei Conti 200/2021 PA – Emilia R.).

Le Linee Guida ANAC 2023 sottolineano la necessità per le amministrazioni di definire clausole contrattuali precise, che assicurino la trasferibilità dei rischi e la responsabilizzazione del

partner privato. A tal fine, è raccomandata l'integrazione di strumenti di controllo come *Service Level Agreement* (SLA), *Key Performance Indicators* (KPI), meccanismi di monitoraggio dell'esecuzione e sistemi sanzionatori con decurtazioni automatiche del canone, commisurate al livello di performance. È essenziale che tali penalità non siano soggette a limiti massimi, per garantire una correlazione diretta e proporzionale tra qualità del servizio e remunerazione.

Infine, per garantire la classificazione *off-balance sheet* di un progetto di concessione, è indispensabile disporre di regole contrattuali chiare e trasparenti, con una netta allocazione dei rischi (Esposito, 2020). In particolare, il progetto è considerato *off-balance* quando: (i) il concessionario si assume integralmente il rischio operativo, inclusa la variabilità della domanda; (ii) la maggior parte dei suoi ricavi deriva da utenti finali a condizioni di mercato; (iii) i pagamenti sono strettamente legati alle performance erogate, e soggetti a penalità in caso di inadempienze. Questo assetto, coerente con l'approccio al valore pubblico, consente di allineare efficienza operativa, sostenibilità finanziaria e impatto sociale, conferendo legittimità e resilienza ai partenariati.

## 2.2. Il *risk assessment* nei PPP: principali evidenze scientifiche

Negli ultimi due decenni, gli studi scientifici di *risk assessment* nei PPP hanno compiuto notevoli avanzamenti: oggi abbiamo diverse evidenze sulle diverse fasi di gestione dei rischi, che includono (Osei-Kyei *et al.*, 2023):

- 1) l'identificazione, cioè la fase in cui si individuano tutti i potenziali

- rischi e si sviluppano soluzioni per neutralizzarli o ridurli, fornendo così una base per la loro analisi e valutazione (Xu *et al.*, 2010). Questo processo consente agli analisti di creare checklist (Wood & Ellis, 2003; Li *et al.*, 2005b; Burtonshaw-Gunn, 2009; Carbonara *et al.*, 2015), registri (Li *et al.*, 2005b; Xu *et al.*, 2010) e di focalizzarsi sulle aree che richiedono maggiore attenzione. Tali strumenti sono spesso elaborati utilizzando dati storici, esperienze pregresse e il giudizio di esperti interni ed esterni (Sarvari *et al.*, 2019);
- 2) la valutazione, cioè la fase in cui si misura e valuta ogni rischio in base alla sua probabilità di accadimento e al livello di gravità (Wu *et al.*, 2018). Questo processo può essere condotto in modo qualitativo o quantitativo. La valutazione qualitativa esprime la probabilità e l'impatto dei rischi, basandosi sull'esperienza e la conoscenza del valutatore (Zhao *et al.*, 2016). La valutazione quantitativa, invece, adotta stime numeriche per determinare probabilità e gravità, con l'ausilio di modelli analitici robusti e rigorosi come la *Fuzzy Synthetic Evaluation* (FSE), la simulazione di Monte Carlo, l'albero decisionale e l'analisi di sensitività. Questi strumenti forniscono stime precise, consentendo non solo di comprendere il comportamento di un sistema in condizioni normali, ma anche di esplorare scenari ipotetici (*what-if*), permettendo agli analisti di definire il livello di tolleranza al rischio e di migliorare la resilienza del sistema contro vari tipi di impatti;
- 3) l'allocazione, cioè la fase in cui si trasferisce il rischio. Questa fase può avere un impatto sul successo oppure ostacolare la buona riuscita del progetto PPP (Xu *et al.*, 2010; Jin, Zhang, 2011). Le maggiori e più recenti evidenze scientifiche in merito di allocazione dei rischi nei PPP mirano a massimizzare l'efficienza gestionale dei progetti attraverso il loro trasferimento alla parte che risulta meglio attrezzata. In termini pratici, indicano di trasferire al settore privato i rischi legati a fattori finanziari, di progettazione e costruzione, nonché i rischi operativi perché le imprese possiedono l'esperienza e le capacità per gestirli efficacemente (Ke *et al.*, 2010). Per quanto riguarda il settore pubblico, è suggerito che mantenga rischi che sono più sotto il suo controllo o influenza, come i rischi normativi, i rischi macroeconomici (come l'inflazione, i tassi di interesse e i tassi di cambio) e il rischio politico (Osei-Kyei & Chan 2017). Altri rischi, come quelli sociali, ambientali e a eventi di forza maggiore, possono essere condivisi tra le parti del progetto, poiché entrambe le parti possono subire le conseguenze e possono lavorare insieme per mitigarle (Shen *et al.*, 2006; Hwang *et al.*, 2013);
- 4) le misure di mitigazione comprendono tutte le azioni e procedure adottate per ridurre l'impatto dei rischi sui progetti PPP (Ke *et al.*, 2010). Nonostante siano fondamentali per il successo di questi progetti, ricevono generalmente meno attenzione rispetto ad altre fasi della gestione del rischio (Osei-Kyei & Chan, 2015).

### 2.3. La convenienza economica

L'analisi del profilo di convenienza economica deve fornire indicazioni in merito agli effetti sul valore delle decisioni di investimento. La norma fa riferimento all'analisi costi-benefici (CBA), ampiamente utilizzata da decenni e rigorosamente codificata, nel contesto pubblico, per ottimizzare decisioni economiche riguardanti la valutazione di alternative progettuali di investimento e permettere di assumere decisioni informate (Drummond *et al.*, 2005). La CBA si distingue per la sua capacità di valutare la fattibilità di alternative, anche molto diverse tra loro, confrontando i costi totali con i benefici attesi, ed è un approccio ampiamente utilizzato per progetti di grande scala.

Nel contesto dei PPP, l'ottimizzazione del rapporto algebrico tra flussi attualizzati di costi e benefici non rappresenta la forma più comune; piuttosto, si tende a dare rappresentazione ai margini tra ricavi e costi, adeguatamente attualizzati per tener conto del valore finanziario del tempo. Questo approccio ricorda quello utilizzato nel *capital budgeting*, dove si seleziona l'alternativa con il più alto Valore Attuale Netto (VAN) o Tasso Interno di Rendimento (TIR) del progetto, entrambi indicatori sintetici che consentono di formulare un giudizio attendibile sulla convenienza delle alternative disponibili. È importante sottolineare che il criterio finanziario rappresenta solo uno degli aspetti da considerare: la valutazione della convenienza economica di un PPP deve essere più estesa e multidimensionale, tenendo conto di vari fattori oltre ai meri aspetti finanziari. In tale contesto, giova ricordare che la CBA tende a considerare non solo i

fattori quantitativi (costi e ricavi), ma anche quelli qualitativi (come l'impatto sociale e ambientale), ma ha il limite di dover esprimere tutti i benefici, sia diretti sia indiretti, in forma monetaria, il che non è sempre praticabile, come è evidente, per esempio, nell'ambito dell'*health technology assessment*, dove le derivazioni di questo approccio sono più comunemente accettate (Belfiore *et al.*, 2023). D'altra parte, proprio per i limiti della CBA, è emerso negli anni passati, soprattutto nel mondo anglosassone, pioniere nelle iniziative di partenariato, l'approccio del VfM, sviluppato appositamente per le operazioni di finanza di progetto, che supera la semplice equazione costi-benefici, concentrando invece sulla massimizzazione del ritorno rispetto al costo sostenuto. Il VfM non solo valuta l'efficienza della spesa attraverso un'analisi approfondita dei costi, ma tiene anche conto della qualità dei risultati, considerando aspetti di efficienza, efficacia ed economicità lungo l'intero ciclo di vita dei progetti (Petersen, 2019).

È da considerare, inoltre, che in molte situazioni di confronto tra appalti e PPP, i benefici possono essere simili tra le due alternative, il che porta la CBA a essere effettivamente un'analisi di minimizzazione dei costi (MCA), che tende ad assomigliare all'analisi *make or buy*, un approccio più comune in economia aziendale. Tale valutazione si concentra sulla decisione tra la produzione interna (attraverso un appalto ipotetico) e l'acquisto esterno di un'infrastruttura o di un servizio (tramite PPP) e considera i costi, le risorse, le competenze e i rischi associati a entrambe le opzioni, ma non espande l'analisi ai benefici indiretti, sebbene sovente tenga conto del trade-off tra la rapidità di esecuzione e

il mantenimento del controllo dell'iniziativa. In sostanza, in queste situazioni, la scelta tra appalti e PPP si riduce spesso a un'analisi dettagliata dei costi e dei rischi, tralasciando i benefici indiretti che potrebbero essere associati a una delle due opzioni.

Sulla base di questa premessa, riteniamo che la normativa si riferisca alla CBA come a un approccio generale, piuttosto che a una tecnica specifica. I partenariati devono essere sostenibili dal punto di vista economico, ambientale e sociale, e devono rispondere agli obiettivi di sostenibilità e crescita inclusiva (Visconti *et al.*, 2017). La selezione del PPP richiede, quindi, un'attenta valutazione dei costi e dei benefici, oltre alla considerazione di altri aspetti quali l'efficacia, le preferenze sociali e l'allocazione delle risorse. Pertanto, è fondamentale adottare un approccio metodologico accurato e obiettivo per valutare il reale valore generato da un contratto PPP rispetto a un'alternativa standard. Di conseguenza, la questione rilevante non riguarda l'approccio CBA, ma piuttosto la necessità che l'analisi di convenienza economica:

- sia sempre una valutazione comparativa tra il PPP e un'alternativa, anche se la normativa sembra limitarla al solo appalto. Sia la teoria sia la prassi concordano su tre metodi principali di valutazione: un confronto con un *comparable* del settore pubblico, un *business case ex ante* del progetto e dati di benchmark provenienti da progetti simili;
- assicuri un profilo di comparabilità adeguato a prevenire distorsioni nella valutazione;
- consideri anche i benefici economici indiretti, non solo quelli diretti.

#### 2.4. Il lato oscuro dei PPP: la determinazione dei benefici economici

Molte valutazioni di PPP sono piuttosto accurate sul profilo dei costi, ma spesso insufficienti nella determinazione dei benefici economici diretti e indiretti. I primi sono associabili ai ricavi e quindi alla scelta di un appropriato *revenue model* di progetto tra il modello (i) a canone di disponibilità, (ii) a corrispettivi per prestazioni e (iii) ibrido. Il canone di disponibilità rappresenta uno schema basato su un pagamento periodico erogato dal settore pubblico al privato per garantire la disponibilità di un servizio o di un'infrastruttura: si distingue per il suo legame stretto con gli standard di performance e disponibilità, piuttosto che con il volume di utilizzo del servizio. È particolarmente diffuso in progetti caratterizzati da una domanda incerta o in quei contesti in cui si desidera mantenere un elevato livello di servizio, come negli ospedali o nelle prigioni. Tra i suoi vantaggi spiccano la minore incertezza finanziaria per il soggetto privato e l'indipendenza dalle fluttuazioni di domanda, ma impone un onere finanziario costante sul settore pubblico, rappresentando il suo principale svantaggio.

Il modello a corrispettivi per prestazioni si basa su un pagamento che varia in funzione del volume di servizio fornito o dei risultati raggiunti. Questo schema è prevalente in progetti che generano entrate dirette o in cui il pagamento è strettamente legato alla performance, come nei casi dei pedaggi autostradali o dei progetti di efficienza energetica. I vantaggi di questo modello includono incentivi per l'ottimizzazione operativa e la massimizzazione delle entrate; però, comporta un maggiore rischio finanziario qualora la domanda di mercato non soddisfi le previsioni.

La scelta tra i due modelli dipende dalla natura specifica del progetto, dagli obiettivi del settore pubblico, dalle condizioni di mercato e dal profilo di rischio accettabile. Quando è elevata la capacità di misurare con precisione l'attività (volumi per prezzi o tariffe) e di prevederne accuratamente la domanda (attraverso dati storici oppure liste d'attesa in sanità), il modello a corrispettivo è preferibile, sebbene un modello ibrido possa rappresentare una soluzione più equilibrata, in grado di garantire anche standard qualitativi elevati.

Nell'analisi costi-benefici, alcuni benefici come i rischi trasferiti possono essere valutati monetariamente secondo le regole del *risk assessment*. Allo stesso modo, alcuni benefici sociali e ambientali possono essere facilmente monetizzati, ma molti benefici derivanti da un'azione o progetto sono difficili da quantificare perché sono intangibili o soggettivi. Per esempio, benefici come miglioramenti ambientali, salute pubblica, coesione sociale e riduzione del rischio da eventi avversi come disastri e incidenti sono complessi da valutare in termini finanziari. Valutare questi benefici richiede spesso approcci qualitativi come interviste o valutazioni multicriterio, ma la loro soggettività e la mancanza di standardizzazione possono rendere difficile la comparazione e l'incorporazione dei risultati nell'analisi complessiva dei costi e dei benefici.

## 2.5. Base *workflow design* di analisi di fattibilità e convenienza di un progetto PPP

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, la valutazione della fattibilità operativa (§ 2.1) e la gestione del

rischio nei PPP (§ 2.2) costituiscono le fondamenta per comprendere la praticabilità di un'iniziativa di partenariato. Parallelamente, l'analisi della convenienza economica (§ 2.3) e la valutazione dei benefici, diretti e indiretti (§ 2.4), consentono di formulare un giudizio completo sull'utilità complessiva del ricorso al PPP rispetto ad alternative tradizionali.

Queste due dimensioni – fattibilità/rischio, da un lato, e convenienza/benefici, dall'altro – convergono in un quadro metodologico integrato, che può essere declinato secondo diverse configurazioni operative. Pur nell'astrattezza della formulazione dell'art. 175, co. 2, la valutazione di un PPP richiede un processo strutturato riconducibile all'approccio *build-up* del *Value for Money* (VfM) (Vecchi *et al.*, 2021; Leone, Vecchi, 2020), il cui schema logico è il seguente (Tab. 1).

- 1) **Identificazione e stima dei rischi**, un passaggio essenziale, ma molto complesso, in grado di influenzare significativamente il valore complessivo del progetto. Questa valutazione assicura che tutti i tipi di rischio siano considerati e adeguatamente inclusi nel confronto tra l'appalto ipotetico e l'opzione PPP.
- 2) **Determinazione del costo-base** di un ipotetico appalto per una valutazione comparativa, che include gli investimenti in conto capitale (costi di costruzione e investimenti tecnologici), i costi operativi (come personale, consumabili e costi di manutenzione), i costi per lo smaltimento alla fine del ciclo di vita del progetto e i costi indiretti (come amministrazione e servizi legali).
- 3) **Rettifiche ai fini della comparabilità** tra ipotetico appalto e PPP.

Dopo averne determinato il costo-base, vanno apportate all'appalto alcune rettifiche con l'obiettivo di correggerne il profilo e rendere più sostanziale la comparabilità tra le alternative, onde evitare che il PPP venga escluso esclusivamente per un apparente maggior costo. Tra le principali rettifiche si ricordano:

- le correzioni per scongiurare l'*optimism bias*, che si manifesta nella tendenza a sottovalutare i costi, i tempi e i rischi e a sovra- stimare i benefici. Questa correzione assicura che il costo stimato rifletta realisticamente le probabili spese e i tempi;
- le rettifiche per garantire la neutralità competitiva, finalizzate a eliminare qualsiasi vantaggio competitivo che il settore pubblico potrebbe avere rispetto al privato. Questo include la rimozi-

ne di distorsioni come agevolazioni fiscali o garanzie, assicurando così che la valutazione sia equa e confrontabile con l'opzione PPP;

– l'attribuzione all'ipotetico appalto del valore stimato dei rischi che, nel modello PPP, sarebbero trasferiti all'operatore privato (rischi trasferibili) e di quelli che rimarrebbero a carico della Pubblica Amministrazione (rischi trattenu- ti). L'obiettivo è quantificare in modo accurato il costo aggiuntivo che la Pubblica Amministrazione potrebbe sostenere per i rischi associati al progetto, rendendo più precisa la valutazione compara- tiva.

4) **Valutazione comparativa tra il valore attuale dell'ipotetico appalto e quello del PPP.** Il valore totale di un'alternativa comparabile “inter-

**Tab. 1** – Dimensioni di valutazione della fattibilità e della convenienza dei PPP

Dimensioni di valutazione	Elementi chiave della valutazione	Implicazioni pratiche
<b>Fattibilità operativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private.</li> <li>(3) Efficiente allocazione del rischio operativo.</li> <li>(5) Capacità di indebitamento dell'ente e disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un progetto di partenariato è possibile, ovvero fattibile, quando presenta uno o più profili di rischio operativo, che sono trasferiti al soggetto privato nella loro componente tanto di domanda quanto di offerta.</li> <li>• Il rischio di disponibilità in capo al privato deve essere effettivo, ovvero il canone deve essere collegato ai livelli prestazionali dell'opera o del servizio, con decurtazioni automatiche che possono incidere significativamente, fino ad azzerarlo. I canoni di disponibilità che non presentano tali prerequisiti costituiscono indebitamento e concorrono a influenzare i limiti di contribuzione pubblica.</li> </ul>
<b>Convenienza economica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(2) Valutazione delle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, mediante comparazione dei medesimi previsti dal PPP e un contratto di appalto tradizionale per un periodo equivalente.</li> <li>(4) La capacità di generare soluzioni innovative.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La valutazione deve essere comparativa e adottare un approccio differenziale tra le due alternative.</li> <li>• Non è possibile ricorrere a un'alternativa qualsiasi, ma il <i>comparator</i> è sempre un ipotetico appalto.</li> <li>• Non è obbligatorio seguire rigidamente la CBA e le sue linee guida, ma è accettabile adottare metodi meno complessi, a condizione che siano solidi e ben fondati.</li> <li>• I benefici vanno considerati in modo ampio, includendo aspetti non solo monetari, ma anche impatti sociali, ambientali, sulla governance e l'innovazione prodotta dal progetto, valutabili anche qualitativamente.</li> <li>• Pur dando spazio a una valutazione qualitativa dei benefici, l'analisi economico-finanziaria è centrale nella valutazione comparativa.</li> </ul>

na" è dapprima stimato mediante l'attualizzazione, a un tasso di sconto appropriato, dei flussi di costi e benefici che si verificano in momenti diversi durante il ciclo di vita del progetto e, successivamente, confrontato con il valore attualizzato di un'opzione PPP.

### 3. Metodi

Il *workflow* in quattro fasi presentato nel paragrafo precedente rappresenta una struttura analitica di riferimento per la valutazione *ex ante* dei PPP, costruita su basi razionali e tecniche. Come evidenziato da Jarzabkowski e Kaplan (2015), ogni modello astratto, nella sua applicazione concreta, è inevitabilmente soggetto ad adattamenti e riconfigurazioni, determinate dal contesto operativo e dalle interazioni tra gli attori coinvolti. Per questa ragione, lo studio non si limita a proporre uno schema metodologico statico, ma intende esplorare anche la dimensione sociale e contestualizzata dei processi valutativi nei PPP. A tal fine è stato adottato un approccio qualitativo ispirato alla Ricerca-Azione Partecipativa (PAR), una metodologia che coniuga il carattere trasformativo della *action research* con l'orientamento alla collaborazione tipico della *participatory research*. Diversamente da altri approcci qualitativi, la PAR non persegue obiettivi pre-determinati, ma si configura come un processo iterativo di apprendimento collettivo, finalizzato alla risoluzione di problemi reali attraverso la co-progettazione tra ricercatori e stakeholder. La forza di questo approccio risiede nella sua capacità di integrare teoria e prassi, ponendo il ricercatore nel ruolo di facilitatore e co-produttore di conoscenza, piuttosto che di osservatore esterno. I partecipanti sono coinvolti attivamente

in tutte le fasi del progetto in un ciclo continuo di azione e riflessione, basato su dialogo, fiducia e contaminazione interdisciplinare.

A supporto di questa prospettiva, è stato integrato l'approccio teorico della *Strategy as Practice* (Jarzabkowski & Spee, 2009), secondo cui la strategia non è un piano pre-determinato ma un processo dinamico, costruito attraverso le pratiche (*practices*), le azioni (*praxis*) e gli attori (*practitioners*) che la mettono in atto. In questo senso, l'analisi del PPP è stata concepita come uno spazio di interazione strategica, dove la valutazione diventa essa stessa parte del processo negoziale.

Il lavoro ha previsto un'articolata triangolazione di fonti, che ha integrato evidenze scientifiche, professionali, aziendali e *stakeholder-based* (Tab. 2), secondo le linee guida della *evidence-based management* (Barends & Rousseau, 2018).

1) **Evidenze dalla ricerca scientifica.** È stata condotta un'analisi bibliometrica su articoli accademici indicizzati in Web of Science (Clarivate), utilizzando una query principale sui PPP (*TS = "public private partnership"*) e due sottointesi mirati: uno per ambito settoriale (*TS = "public private partnership" AND health*) e uno per area disciplinare (*TS = "public private partnership" AND SC = business AND business finance\**). L'analisi è stata svolta con il software Bibliometrix (Aria & Cuccurullo, 2017) tramite l'interfaccia Biblioshiny, ritenuta tra le più efficaci per l'analisi visuale e concettuale della produzione scientifica (Moral-Muñoz *et al.*, 2020).

**Tab. 2** – Dinamiche strategiche all'interno dei PPP

Fonte delle evidenze	Tool	Finalità
<b>Letteratura scientifica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bibliografia annotata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Linee guida per la pratica</li> </ul>
<b>Prassi professionali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Report dell'industria, prassi professionali, pronunce giurisprudenziali, Specifiche Policy formalizzate (es. linee guida AVCP, UTFP, ANAC, Fondazione Nazionale dei Commercialisti)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riferimenti quantitativi, benchmark, checklist dei rischi, metriche, parametri, stime</li> </ul>
<b>Dati ed esperienze aziendali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dati storici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dati di input</li> </ul>
<b>Giudizi e aspettative di stakeholder ed esperti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Survey e interviste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obiettivi strategici e preferenze degli stakeholder</li> </ul>

**Tab. 3** – Il workflow in due situazioni specifiche

Setting	Azienda pubblica	Iniziativa	Descrizione
Co-progettazione e test	Ospedale	Operatore economico	Progetto di sviluppo e potenziamento tecnologico di un reparto (Valore 30 ml €) – PPP contrattuale (D.Lgs. n. 36/2023)
Validation 1	Centri di ricerca del settore ingegneristica	Pubblica Amministrazione	Costruzione e gestione di uno smart lab e di una digital factory (Valore 60 ml €) – PPP contrattuale (D.Lgs. n. 36/2023)
Validation 2	Centri di ricerca del settore agro-industriale	Pubblica Amministrazione	Progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione di un'infrastruttura di innovazione – PPP istituzionale

- 2) **Evidenze dalla prassi professionale.** Sono stati raccolti e analizzati documenti normativi, giurisprudenza e linee guida emanate da enti nazionali e internazionali (AVCP, UTFP 2009, ANAC, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 27.12.2023). La sistematizzazione è avvenuta tramite lo strumento proprietario TALL – Text Analysis for All, sviluppato da K-Synth srl, spin-off accademico co-fondato da due degli autori.
- 3) **Evidenze aziendali.** Sono stati esaminati documenti progettuali relativi a iniziative in concessione, tra cui PEF, SLA, KPI, contratti, banche dati e documentazione economico-finanziaria, al fine di identificare variabili e metriche rilevanti (costi di personale, consu-

mibili, trasporti, manutenzione). I dati sono stati trattati attraverso tecniche di estrazione documentale, analisi statistica esplorativa e interviste non strutturate.

- 4) **Evidenze da stakeholder e practitioners.** Sono state condotte interviste non strutturate e osservazioni dirette con ingegneri, economisti, esperti sanitari e rappresentanti della direzione, oltre a medici specialisti ( $n = 2$ ), un vendor tecnologico ( $n = 1$ ) e operatori sanitari di linea. Il workflow è stato inizialmente applicato in un progetto di PPP nel settore sanitario per la realizzazione di un reparto diagnostico in un ospedale specialistico metropolitano, avviato su proposta di un operatore privato durante la transizione normativa tra il D.Lgs.

n. 50/2016 e il D.Lgs. n. 36/2023. Successivamente, il modello è stato validato in due ulteriori contesti settoriali: uno nel comparto agro-industriale, l'altro nel settore ingegneristico, entrambi su iniziativa della Pubblica Amministrazione (Tab. 3).

#### 4. Risultati

L'analisi condotta ha evidenziato come, in contesti caratterizzati da forte pluralismo, il modello finanziario possa svolgere un ruolo cruciale non solo come strumento tecnico-analitico, ma anche come dispositivo sociale abilitante (Kaplan & Jarzabkowski, 2015). La sperimentazione del *workflow* in un caso reale (successivamente validato in altri due contesti, Tab. 4) ha mostrato che il modello, se utilizzato in modo condiviso e iterativo, diventa una piattaforma relazionale in grado di facilitare la costruzione di un linguaggio comune tra pubblico e privato. In questa prospettiva, il modello non serve solo a simu-

lare scenari e valutare opzioni, ma agisce come uno spazio negoziale capace di favorire la riconciliazione delle aspettative tra i partner.

##### 4.1. La dimensione sociale e plurale della fattibilità

Nel contesto dei PPP, la valutazione di *fattibilità* e *convenienza* non può essere considerata un'attività neutra o puramente tecnica. Essa si configura come un processo sociale e interattivo, in cui è essenziale allineare prospettive e interessi differenti. Gli attori coinvolti portano in dote visioni eterogenee circa obiettivi, metriche, priorità e rischi. I soggetti privati tendono a concentrarsi su elementi quali costi di costruzione, domanda prevista, ricavi attesi, struttura dei costi operativi e sostenibilità finanziaria, valutando il progetto secondo indicatori di ritorno economico come TIR, VAN o EBITDA. Le controparti pubbliche, al contrario, pongono l'accento su domanda effettiva, costi di gestione, manutenzione, impatto sui bilanci pubblici e

**Tab. 4** – Estratti interviste

Aspetto	Estratto intervista/pratica osservata
Dimensione sociale e plurale	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Al principio, la distanza tra proposta e aspettative nostre era decisamente ampia” [Manager pubblico]</li> <li>“La collaborazione tra discipline diverse illumina aspetti del progetto che altrimenti resterebbero in ombra” [Tecnico del Gruppo di Lavoro interno]</li> </ul>
Modello finanziario come piattaforma di riconciliazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>“L'uso del modello finanziario ha semplificato la comunicazione tra partner” [Manager privato]</li> <li>“Ha creato un linguaggio comune che ha facilitato il confronto su basi concrete” [Manager pubblico]</li> </ul>
De-costruzione del modello di business	<ul style="list-style-type: none"> <li>“La de-costruzione ci ha permesso di identificare presupposti non realistici che, una volta corretti, hanno migliorato la credibilità del progetto” [Analista finanziario]</li> </ul>
Rimodulazione del modello di ricavi	<ul style="list-style-type: none"> <li>“La rimodulazione ci ha permesso di identificare un mix ottimale di canoni e corrispettivi, bilanciando gli interessi di tutti” [Manager pubblico]</li> </ul>
Scenarizzazione dell'impatto dei rischi	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Ci ha permesso di focalizzarci sui punti critici e di negoziare meglio i termini contrattuali” [Manager privato]</li> </ul>
Analisi di sensitività ( <i>risk sense</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Risk sense ci ha dato la possibilità di simulare scenari diversi, aumentando la nostra consapevolezza rispetto ai rischi” [Manager privato]</li> </ul>

coerenza con i bisogni collettivi. Questa divergenza di logiche riflette la differente razionalità istituzionale che caratterizza i due settori e genera inevitabili tensioni valutative (Cuccurullo & Lega, 2013).

#### 4.2. Pratiche di riconciliazione: dal confronto alla convergenza

Per affrontare tali divergenze, la sperimentazione ha evidenziato l'efficacia di alcune pratiche collaborative mirate alla riconciliazione strategica. Tra queste, si segnalano:

- il coinvolgimento attivo degli stakeholder fin dalle fasi iniziali del processo valutativo;
- l'organizzazione di workshop interattivi orientati al confronto strutturato tra le parti;
- l'utilizzo condiviso del modello finanziario come base di dialogo trasparente e verificabile.

Queste pratiche si sono rivelate essenziali per migliorare la comunicazione, ridurre le asimmetrie informative e attenuare le potenziali distorsioni strategiche o giochi politici (Cuccurullo & Lega, 2013). In particolare, l'adozione di un modello finanziario aperto, accessibile a entrambi gli attori, ha favorito la co-produzione di scenari e la convergenza verso soluzioni accettabili per entrambe le parti.

Infine, l'esperienza ha confermato che la gestione delle aspettative rappresenta un fattore critico di successo per i PPP. Il superamento della logica oppositiva tra pubblico e privato, a favore di una logica cooperativa e negoziale, ha permesso di riconfigurare la fase valutativa come un momento strategico di costruzione condivisa del partenariato.

#### 4.3. Il modello finanziario come piattaforma di riconciliazione

Nel contesto dei PPP, il modello finanziario assume una funzione chiave non solo come strumento tecnico di valutazione, ma come vera e propria piattaforma di riconciliazione tra attori istituzionali e privati. Agendo all'interno di un ambiente caratterizzato da dinamiche organizzative complesse, interessi divergenti e margini di incertezza, il modello consente di strutturare e facilitare il dialogo tra soggetti portatori di logiche e metriche differenti (Toor & Ogunlana, 2010; Kaplan & Jarzabkowski, 2015).

L'efficacia del modello risiede nella sua capacità di supportare decisioni strategiche e mediare tra visioni distinte, offrendo uno spazio operativo condiviso per simulare scenari, confrontare ipotesi e negoziare assunzioni. La forma foglio di calcolo, per la sua intuitività, diffusione e adattabilità, si dimostra particolarmente adatta a integrare dimensioni tecniche e relazionali, accrescendo la percezione di efficacia e trasparenza del processo valutativo. L'uso condiviso del modello contribuisce a costruire un linguaggio comune, elemento indispensabile per superare incomprensioni e ridurre asimmetrie informative. In questo senso, il modello non è solo un supporto analitico, ma un artefatto strategico capace di svelare presupposti impliciti, stimolare riflessione critica e alimentare dinamiche di co-produzione della conoscenza tra stakeholder. Il modello si articola generalmente in quattro moduli principali, ciascuno con funzioni complementari che ne potenziano l'efficacia interattiva:

- 1) **foglio di input:** raccoglie tutte le assunzioni iniziali come i costi di

progetto, i tassi di interesse, la domanda stimata, i ricavi previsti, le tempistiche di attuazione e la struttura finanziaria. Chiarezza e flessibilità sono condizioni essenziali. Le ipotesi devono poter essere modificate facilmente, per esplorare scenari alternativi e rispondere a esigenze negoziali;

- 2) **modulo di throughput:** distribuito su più fogli di calcolo, rappresenta il cuore logico del modello. Qui gli input vengono elaborati per generare proiezioni di flussi di cassa, indicatori di sostenibilità, valutazioni di rischio e simulazioni. La robustezza delle formule e la trasparenza della logica interna sono fondamentali per garantire la verificabilità del sistema;
- 3) **foglio di output:** presenta in forma sintetica e visiva i risultati principali (VAN, TIR, DSCR, indici di performance), organizzati per facilitare lettura, interpretazione e comunicazione tra le parti. Una struttura visiva chiara migliora la fruibilità e il supporto alle decisioni, anche in contesti non specialistici;
- 4) **analisi di sensitività:** permette di esplorare l'impatto delle variazioni nei parametri chiave (costi, domanda, interessi) sui risultati complessivi. Questa componente è cruciale per valutare la resilienza del progetto, identificare le variabili critiche e orientare la definizione dei termini contrattuali. Inoltre, consente di visualizzare rapidamente gli effetti dei trade-off, supportando processi decisionali basati su evidenze.

#### 4.4. Oltre la razionalità: uno spazio riflessivo e negoziale

Un modello finanziario ben progettato non è soltanto, quindi, uno stru-

mento di calcolo, ma una tecnologia sociale che struttura le interazioni, promuove fiducia e rende possibili compromessi operativi. La sua efficacia non si esaurisce nella precisione dei risultati, ma si manifesta soprattutto nella capacità di abilitare un processo riflessivo condiviso, dove le differenze tra le parti possono essere rese esplicite, discusse e trasformate in accordi praticabili. Il modello, inoltre, non è neutro, diventa parte integrante della governance del PPP, favorendo trasparenza, *accountability* e apprendimento collettivo. In quanto tale, rappresenta uno snodo critico per il successo del partenariato, ponendosi come punto di convergenza tra razionalità tecnica e intelligenza collettiva. In Fig. 2 si riporta il quadro concettuale della dimensione sociale dei PPP.

#### 4.5. Pratiche per la riconciliazione delle aspettative tra soggetti diversi in un PPP

La riconciliazione delle aspettative tra soggetti pubblici e privati rappresenta un passaggio cruciale nei processi di costruzione e implementazione di un PPP. Essa non è un processo lineare, bensì articolato e dinamico, che richiede l'impiego di pratiche specifiche per gestire divergenze, costruire fiducia e garantire una convergenza sostanziale tra obiettivi economico-finanziari e finalità pubbliche.

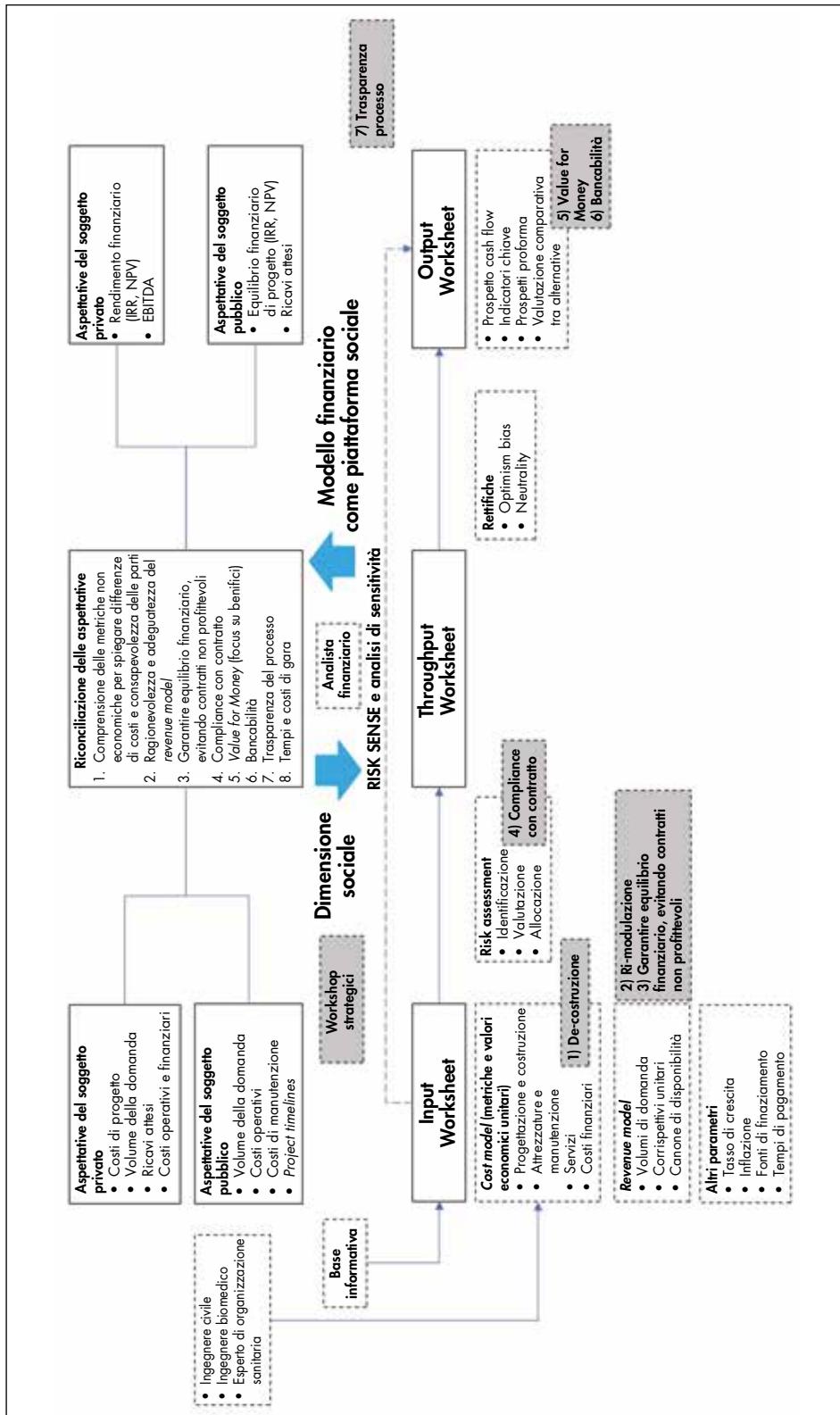
- 1) **Costruzione di una base informativa condivisa.** La prima condizione per un confronto efficace è la disponibilità di una base informativa solida e multidimensionale. In questa fase, è fondamentale la costituzione di un gruppo di lavoro multidisciplinare capace di integrare competenze economiche, tecni-

che, giuridiche e settoriali. Tale gruppo fornisce una lettura integrata del progetto e assicura la validazione incrociata delle ipotesi. Parallelamente, mediante interviste mirate a decisori strategici e stakeholder primari, vengono raccolte informazioni sugli obiettivi e le priorità dell'intervento. Questa fase consente di ancorare la valutazione *ex ante* a finalità concrete e misurabili, contribuendo a orientare le successive attività verso esiti rilevanti per tutte le parti.

2) **Analisi comparativa e costruzione del *cost model* pubblico.** Uno degli strumenti più efficaci per garantire trasparenza e confronto equilibrato è l'elaborazione di un *Public Sector Comparator*. La de-costruzione del PEF inizialmente proposto dal partner privato ha messo in luce carenze informative e metriche mancanti. Il gruppo tecnico ha quindi sviluppato un *cost model* alternativo, basato su dati storici, benchmark di settore e voci analitiche (inclusi costi di dismissione a fine ciclo di vita), rendendo possibile un confronto puntuale. Attraverso tre workshop strategici sequenziali con il team tecnico, la direzione strategica e l'operatore economico, sono state analizzate le divergenze tra il PEF privato e il modello pubblico. L'utilizzo del modulo *risk sense* per condurre analisi di sensitività ha permesso di valutare l'impatto delle assunzioni sul rischio operativo, rafforzando trasparenza e consapevolezza. Tale approccio bottom-up ha favorito una logica collaborativa e migliorato il grado di *accountability* nella costruzione del *Value for Money* (Siersted, 2010).

3) **Rimodulazione del *revenue model* e coerenza economico-finanziaria.** Uno snodo cruciale nel processo di riconciliazione riguarda il modello di ricavo, che è stato riprogettato per garantire l'equilibrio tra sostenibilità finanziaria e allocazione del rischio. In particolare, nel contesto sanitario, caratterizzato da una struttura di mercato monopsonica, si è operata una distinzione funzionale tra canone di disponibilità e corrispettivi per prestazioni, componendo un mix coerente con gli obiettivi progettuali. Questo ha permesso di ottimizzare la distribuzione del rischio tra le parti, tenendo conto della natura e del profilo dei flussi finanziari.

4) **Gestione e scenarizzazione del rischio operativo.** In coerenza con il D.Lgs. n. 36/2023, il rischio operativo è stato analizzato in modo strutturato, attraverso una mappa dei rischi, la revisione dei contratti, SLA, KPI e clausole di penalità. Sono stati identificati 41 rischi specifici, successivamente aggregati in categorie gestibili e rilevanti, con focus prioritario sul rischio di domanda e di offerta. Per mitigare il rischio di domanda, si è ipotizzata la modulazione del canone in base alla domanda effettiva, mentre per il rischio di offerta sono state previste penalità automatiche e proporzionali in caso di disservizi. La valutazione monetaria dei rischi, orientata alla registrazione *off-balance*, ha rappresentato un passaggio cruciale non solo per proteggere i bilanci pubblici, ma anche per ancorare la valutazione a evidenze scientifiche, superando prassi informali o consuetudinarie.



**Fig. 2**  
La dimensione sociale  
dei PPP: ruoli, aspettative  
e strumenti

- 5) **Valutazione degli esiti: *Value for Money* e **bancabilità**.** L'intero processo è stato finalizzato alla produzione di due outcome principali: (1) il *Value for Money*, come dimostrazione della superiorità del PPP rispetto all'appalto tradizionale; (2) la **bancabilità** del progetto, intesa come capacità di attrarre finanziamenti e ottenere condizioni favorevoli dagli istituti di credito. Quest'ultima, in particolare, è risultata una *proxy* fondamentale per la fattibilità economica del progetto, influenzando direttamente la possibilità di mobilitare risorse private in condizioni di equilibrio finanziario.
- 6) **Trasparenza e costruzione della fiducia.** Infine, la dimensione relazionale e reputazionale del PPP è stata presidiata attraverso un impegno costante per garantire trasparenza informativa. L'utilizzo di strumenti condivisi, dati verificabili e momenti strutturati di confronto ha rafforzato la fiducia reciproca tra i partner e aumentato la legittimazione dell'intero processo anche agli occhi della cittadinanza. La trasparenza, oltre a essere un requisito tecnico e regolamentare, si è rivelata un fattore abilitante della governance collaborativa, capace di ridurre conflitti e allineare le aspettative nel tempo.

## 5. Discussione e conclusione

La collaborazione tra settore pubblico e privato ha una lunga tradizione, che risale al XIX secolo, con esempi significativi in Regno Unito, Francia e Stati Uniti, con strade a pedaggio e acquedotti. È dagli anni Novanta che i PPP si sono affermati come modello strategico per la realizzazione di servizi pubblici complessi, diffondendosi nei settori dell'istruzione, della sanità, dei trasporti, dello sport e dell'energia, soprattutto nei Paesi anglosassoni, dell'Europa latina e nei Paesi emergenti.

Nonostante questa diffusione, persistono ancora oggi preoccupazioni sulla loro sostenibilità nel lungo periodo, acute da eventi macroeconomici (crisi del 2008, crisi del debito sovrano, pandemia, inflazione e instabilità geopolitica). A ciò si aggiunge la crescente pressione per integrare sistematicamente dimensioni ambientali e sociali, ancora marginali nelle analisi empiriche. La combinazione di urgenza infrastrutturale, scarsità di risorse pubbliche e opportunità offerte dal PNRR, insieme alla recente introduzione del D.Lgs. n. 36/2023, apre una nuova finestra per rilanciare il PPP. Permangono, comunque, delle ambiguità interpretative come il requisito della valutazione preliminare di fattibilità e convenienza.

Il nostro studio propone una risposta metodologica a queste criticità, proponendo un *workflow* valutativo sperimentato e validato. In primo luogo, la valutazione di "fattibilità" deve intendersi come verifica del trasferimento effettivo del rischio operativo al partner privato, in coerenza con il nuovo Codice dei Contratti. Tale trasferimento, se non formalizzato con chiarezza contrattuale, può compromettere la classificazione *off-balance* e la sostenibilità del progetto. In secondo luogo, la valutazione della "convenienza", d'altra parte, si dimostra multidimensionale: alla componente finanziaria e di gestione del rischio si affianca la necessità di definire correttamente il *revenue model*, calibrandolo sugli obiettivi pubblici, sul contesto di mer-

cato e sulla capacità di generare valore nel tempo. La sfida maggiore resta la valutazione dei benefici economici indiretti, oggi ancora trattati con strumenti qualitativi o multicriteriali poco integrati. Infine, il modello finanziario emerge come artefatto strategico, al tempo stesso strumento analitico e piattaforma di dialogo. Se troppo tecnico, può escludere la partecipazione; se trasparente e condiviso, diventa un luogo di mediazione e costruzione di fiducia.

Sebbene la letteratura sui PPP sia ampia, manca un consenso consolidato sulla loro effettiva natura e dinamica. Questo lavoro invita a spostare lo sguardo verso la dimensione micro, indagando le pratiche quotidiane, le routine organizzative e le interazioni intersoggettive che influenzano la progettazione, la negoziazione e l'attuazione dei PPP. Comprendere come si costruiscono i piani, come si negoziano i compromessi e quali competenze vengono mobilitate è essenziale per decifrare la governance effettiva del partenariato.

Il contributo centrale di questo studio è l'integrazione tra razionalità tecnico-finanziaria e dimensione sociale della valutazione. Il *workflow* proposto traduce i requisiti normativi in uno schema operativo, mentre l'approccio partecipativo ne valorizza la componente relazionale e deliberativa. Il PPP viene così inteso non solo come forma contrattuale, ma come pratica collettiva di co-progettazione, in cui la convergenza tra efficienza e valore pubblico

diventa la chiave della sua legittimazione.

In termini di implicazioni pratiche, il nostro contributo indirizza la formazione in materia di PPP a un superamento dell'approccio puramente tecnico. È necessario integrare due dimensioni chiave: 1) *financial modeling*, per costruire e interpretare scenari finanziari, simulare flussi e valutare la sostenibilità del progetto; 2) competenze comunicative e relazionali, per negoziare, costruire fiducia e rendere trasparente la logica finanziaria agli stakeholder.

Il nostro lavoro mostra che i modelli finanziari non sono strumenti neutri, ma tecnologie sociali che orientano le scelte, rivelano criticità, generano apprendimento e negoziazione. Essi non eliminano i conflitti, ma li rendono visibili e gestibili.

La decisione di avviare un PPP non segue un percorso lineare: richiede interazioni iterative, mediazioni costanti e processi adattivi. I decisori devono essere consapevoli che il successo di un PPP dipende dalla capacità di mantenere aperto il dialogo tra le parti; rendere esplicite le premesse implicite; e costruire un equilibrio tra interessi divergenti, potere contrattuale e vincoli istituzionali.

Se si vogliono evitare gli errori del passato (scarsa partecipazione, modelli opachi, contrapposizione pubblico-privato) è necessario promuovere una cultura della collaborazione, dove la trasparenza non è solo un obbligo, ma una leva strategica.

# BIBLIOGRAFIA

- Ansell C., & Gash A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4): 543-571.
- Aria M., & Cuccurullo C. (2017). bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. *Journal of informetrics*, 11(4): 959-975.
- Barends E., & Rousseau D. M. (2018). *Evidence-based management: How to use evidence to make better organizational decisions*. Kogan Page Publishers.
- Barlow J., & Köberle-Gaiser M. (2009). Delivering innovation in hospital construction: Contracts and collaboration in the UK's private finance initiative hospitals program. *California management review*, 51(2): 126-143.
- Belfiore A., Scaletti A., Lavorato D., & Cuccurullo C. (2023). The long process by which HTA became a paradigm: A longitudinal conceptual structure analysis. *Health Policy*, 127: 74-79.
- Borgonovi E., Marsilio M., & Musi F. (2006). *Relazioni pubblico-privato. Condizioni per la competitività*. Milano: Egea.
- Bryson J. M., Crosby B. C., & Bloomberg L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4): 445-456.
- Burtonshaw-Gunn S.A. (2009). Pre-contract risk in international PFI projects. In: *Supply chain risk* (pp. 187-198). Boston (MA): Springer.
- Capellaro G., Cuccurullo C., & Marsilio M. (2009). Public private partnership: un'analisi bibliometrica. *Azienda Pubblica*, 357-382.
- Carbonara N., Costantino N., Gunnigan L., Pellegrino R. (2015). Risk management in motorway PPP projects: empirical-based guidelines. *Transp Rev*, 35(2): 162-182.
- Cuccurullo C. (2024). La valutazione aziendale nei casi in cui il soggetto pubblico detiene un golden power. In: Catalfo, Fontana, Rupo. *La valutazione nelle aziende pubbliche e nelle utilities*, Collana di Studi di valutazione d'azienda. Milano: Giuffrè (forthcoming).
- Cuccurullo C. (2005). *Le collaborazioni tra pubblico e privato in sanità. Meccanismi di governance*. Padova: Cedam.
- Cuccurullo C., & Lega F. (2013). Effective strategizing practices in pluralistic settings: the case of Academic Medical Centers. *Journal of Management & Governance*, 17(3): 609-629.
- Drummond M.E., Sculpher M.J., Torrance G.W., O'Brien B.J., Stoddart G.L. (2005). Cost-benefit analysis (chapter 7). In: *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes* (Third Edition). Oxford University Press.
- Esposito P. (2020). *Concessioni e accordi per servizi in concessione. Profili teorici, modelli di business, trattamento contabile* (Vol. 12, pp. 1-144). Torino: Giappichelli.
- Hwang B.G., Zhao X., Gay M.J.S. (2013). Public private partnership projects in Singapore: factors, critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors. *Int J Project Manage*, 31(3): 424-433.
- Jarzabkowski P., & Kaplan S. (2015). Strategy tools-in-use: A framework for understanding "technologies of rationality" in practice. *Strategic management journal*, 36(4): 537-558.
- Jarzabkowski P., & Paul Spee A. (2009). Strategy-as-practice: A review and future directions for the field. *International journal of management reviews*, 11(1): 69-95.
- Jin X.H., Zhang G. (2011). Modelling optimal risk allocation in PPP projects using artificial neural networks. *Int J Project Manage*, 29(5): 591-603.
- Ke Y., Wang S., Chan A.P., Cheung E. (2009). Research trend of public-private partnership in construction journals. *J Constr Eng Manage*, 135(10): 1076-1086.
- Ke Y., Wang S., Chan A.P., Lam P.T. (2010). Preferred risk allocation in China's public-private partnership (PPP) projects. *Int J Project Manage*, 28(5): 482-492.
- Leone V., & Vecchi V. (2020). *Creare partnership pubblico-privato: policy, contratti e metodologie*. Milano: Egea.
- Li B., Akintoye A., Edwards P.J., Hardcastle C. (2005a). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. *Constr ManageEcon*, 23(5): 459-471.
- Liebe M., & Pollock A. (2009). *The experience of the private finance initiative in the UK's National Health Service*. University of Edinburgh, Centre for International Public Health Policy, Edinburgh.
- Marsilio M., Capellaro G., & Cuccurullo C. (2011). The intellectual structure of research into

- PPPS: A bibliometric analysis. *Public Management Review*, 13(6): 763-782.
- Moral-Muñoz J. A., Herrera-Viedma E., Santisteban-Espejo A., & Cobo M. J. (2020). Software tools for conducting bibliometric analysis in science: An up-to-date review. *Profesional de la Información*, 29(1).
- Osborne S. P. (2006). *The new public governance?*, 1.
- Osei-Kyei R., Chan A.P. (2015). Review of studies on the critical success factors for public-private partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *Int J Project Manage.*, 33(6): 1335-1346.
- Osei-Kyei R., Chan A.P. (2017). Risk assessment in public-private partnership infrastructure projects: empirical comparison between Ghana and Hong Kong. *CI*, 17(2): 204-223.
- Osei-Kyei R., Jin X., Nnaji C., Akomea-Frimpong I., & Wuni I. Y. (2023). Review of risk management studies in public-private partnerships: A scientometric analysis. *International Journal of Construction Management*, 23(14): 2419-2430.
- Petersen H.O. (2019). Evaluating the costs, quality, and value for money of infrastructure public-private partnerships: a systematic literature review. *Annals of public and cooperative economics*, 90(2): 227-244.
- Pollock A. M., Price D., & Liebe M. (2011). Private finance initiatives during NHS austerity. *BMJ*, 342.
- Roehrich J. K., Lewis M. A., & George G. (2014). Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social science & medicine*, 113: 110-119.
- Rondo Brovetto P. (1996). *Le relazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Russo S. (2024). *Dimensione strategica e sostenibilità delle partnership pubblico-privato. La prospettiva economico-aziendale*. Milano: FrancoAngeli.
- Sarvari H., Valipour A., Yahya N., Noor N., Beer M., Banaitiene N. (2019). Approaches to risk identification in public-private partnership projects: Malaysian private partners' overview. *Admin Sci.*, 9(1): 17.
- Shen L.Y., Platten A., Deng X.P. (2006). Role of public private partnerships to manage risks in public sector projects in Hong Kong. *Int J Project Manage.*, 24(7): 587-594.
- Siersted M. (2010, March). Time to Grow Up: Time to raise modelling standards. In: *Financial Modelling for PPP/PFI Conference (SMI)* (pp. 3-4).
- Torchia M., Calabò A., & Morner M. (2015). Public-private partnerships in the health care sector: a systematic review of the literature. *Public Management Review*, 17(2): 236-261.
- Vecchi V. (2008). *Il project finance per gli investimenti pubblici: profili di convenienza e sostenibilità e applicazioni al settore sanitario*.
- Vecchi V., & Hellowell M. (2018). Public-private partnerships: Recent trends and the central role of managerial competence. *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, pp. 381-401.
- Vecchi V., & Leone V. (2016). *Partnership pubblico privato: una guida manageriale, finanziaria e giuridica*. EGEA spa.
- Vecchi V., Casalini F., Cusumano N., & Leone V. M. (2021). *Public private partnerships: principles for sustainable contracts*. Springer Nature.
- Visconti R. M., Doš A., & Gurgun A. P. (2017). Public-private partnerships for sustainable healthcare in emerging Economies. In: *The Emerald Handbook of Public-Private Partnerships in Developing and Emerging Economies* (pp. 407-437). Emerald Publishing Limited.
- Wood G.D., Ellis R.C. (2003). Risk management practices of leading UK cost consultants. *Eng Constr Archit Manage.*, 10(4): 254-262.
- Wu Y., Xu C., Li L., Wang Y., Chen K., Xu R. (2018). A risk assessment framework of PPP waste-to-energy incineration projects in China under 2-dimension linguistic environment. *J Cleaner Prod.*, 183: 602-617.
- Xu Y., Yeung J.F., Chan A.P.C., Chan D.W., Wang S.Q., Ke Y. (2010). Developing a risk assessment model for PPP projects in China - A fuzzy synthetic evaluation approach. *Autom Constr.*, 19(7): 929-943.
- Zhao X., Hwang B.G., Gao Y. (2016). A fuzzy synthetic evaluation approach for risk assessment: a case of Singapore's green projects. *J Cleaner Prod.*, 115: 203-213.
- Zuffada E. (2000). *Amministrazioni pubbliche e aziende private: le relazioni di collaborazione* (pp. 1-276). Milano: Egea.
- Zupic I., & Čater T. (2015). Bibliometric methods in management and organization. *Organizational research methods*, 18(3): 429-472.