

CONTRIBUTO DI RICERCA 365/2025

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Il valore della governance collaborativa

L'**IRES PIEMONTE** è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Alessandro Ciro Sciretti, Presidente
Giorgio Merlo, Vicepresidente
Alberto Villarboito, Giulio Fornero, Anna Merlin

COLLEGIO DEI REVISORI

Raffaele Di Gennaro, Presidente
Andrea Porta, Angelo Paolo Giacometti, Membri effettivi
Antonella Guglielmetti, Anna Paschero, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Antonio Rinaudo, Presidente
Mauro Durbano, Luca Mana, Alessandro Stecco, Angelo Tartaglia, Pietro Terna, Mauro Zangola

DIRETTORE

Stefano Aimone

STAFF

Marco Adamo, Stefano, Aimone, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cugno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Luisa Donato, Carlo Alberto Dondona, Paolo Feletig, Claudia Galetto, Anna Gallice, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Gianfranco Pomatto, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Rosario Sacco, Bibiana Scelfo, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Ilario Abate Daga, Niccolò Aimò, Massimo Battaglia, Filomena Berardi, Debora Boaglio, Kristian Caiazza, Chiara Campanale, Umberto Casotto, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Stefania Cerea, Chiara Cirillo, Claudia Cominotti, Salvatore Cominu, Simone Contu, Federico Cuomo, Elide Delponte, Shefizana Derraj, Alessandro Dianin, Giulia Dimatteo, Serena M. Drufuca, Michelangelo Filippi, Lorenzo Fruttero, Gemma Garbi, Silvia Genetti, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Ludovica Lella, Sandra Magliulo, Irene Maina, Luigi Nava, Miriam Papa, Valerio V. Pelligra, Samuele Poy, Chiara Rondinelli, Laura Ruggiero, Paolo Saracco, Domenico Savoca, Laura Sicuro, Luisa Sileno, Chiara Silvestrini, Giuseppe Somma, Christian Speziale, Giovanna Spolti, Francesco Stassi, Chiara Sumiraschi, Francesca Talamini, Anda Tarbuna, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Fulvia Zunino.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO
Il valore della governance collaborativa

2025

GLI AUTORI

Giovanna Perino
Dirigente di Ricerca,
Area Salute e Sviluppo del Sistema Sanitario
perino@ires.piemonte.it

Guido Tresalli
Responsabilità Unità Edilizia e Logistica Sanitaria,
Area Salute e Sviluppo del Sistema Sanitario
g.tresalli@ires.piemonte.it

INDICE

INTRODUZIONE..... VII

CAPITOLO 1

CRITERI DI GOVERNANCE.....9
LA COMPETENZA DELL'AMMINISTRAZIONE NEL PPP9
 La competenza abilitante10
 La competenza operativa.....12
LA RETE DI VALUTAZIONE13

CAPITOLO 2

CRITERI DI VALUTAZIONE17
IL PUBLIC SECTOR COMPARATOR PER LA VALUTAZIONE DEI PPP17
IL VALUE FOR MONEY E IL VALUE FOR SOCIETY.....19
LA VALUTAZIONE DEI RISCHI DELL'INTERVENTO.....20
LA CONVENIENZA DELLE PROPOSTE DI PPP.....25

CONCLUSIONI27

BIBLIOGRAFIA.....29

INTRODUZIONE

L'evoluzione dei bisogni di salute e la necessità di un riscontro in appropriatezza hanno comportato la specializzazione delle reti di cura e, parallelamente, la ricerca di percorsi in grado di connetterle nella rete integrata, sanitaria e socio-assistenziale. Da un lato, quindi, la rete integrata restituisce un'organizzazione in grado di riscontrare i bisogni di cura nei luoghi prossimi a quelli in cui questi si manifestano, fino al domicilio degli assistiti, e di concorre al processo di deospedalizzazione, già sostenuto dall'innovazione in campo clinico, farmaceutico e tecnologico; dall'altro, la specializzazione delle reti di cura trova conferma nella differenziazione delle polarità che la articolano: ognuna delle quali svolge specifiche funzioni nel sistema complessivo. In altre parole, l'integrazione e la specializzazione delle reti di cura forzano, rispettivamente, l'idea di poter avere meno ospedali che siano più ospedale. Ecco che il concetto dell'ospedale generalista e sostanzialmente ter-ritoriale lascia il posto alla programmazione degli ospedali secondo il loro ruolo nella rete ospedaliera, ad esempio secondo il modello HUB e SPOKE, ed ora, interpretando criteri di integrazione e specializzazione, gli ospedali stessi possono svilupparsi nel contesto di organizzazioni con diverse capacità. Sono organizzazioni in grado di gestire l'appropriatezza degli accessi e delle dimissioni, contando sui percorsi restituiti dalla continuità del tipo ospedale-ospedale o ospedale-territorio. Con la concentrazione e la centralizzazione delle specialità, gli ospedali sono allora in grado di garantire il soddisfacimento dei volumi di attività che sostengono la qualità, la tempestività, l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni, anche rispetto agli investimenti e alla spesa per erogarle. Le realizzazioni ospedaliere, infatti, sono certamente le più onerose, per costruzione e gestione, di quelle dell'intera rete integrata, comportando investimenti iniziali di circa 500 mila euro per posto letto, oneri inclusi, per la cosiddetta "scatola edilizia", ovvero le realizzazioni che ne definiscono forme e volumi, i nodi tecnologici che la rendono funzionante, le opere principali delle quali usufruiscono utenti e personale dell'ospedale, ovvero i parcheggi e le aree esterne.

La responsabilità dell'impiego di risorse deve essere sostenuta da valutazioni politiche e tecniche, strategiche e tematiche, capaci di restituire un'opportuna declinazione del principio di buon andamento, del quale tutte le Amministrazioni sono interpreti necessarie, che, nel settore della contrattualistica pubblica, corrisponde a quello del risultato, comprensivo anche dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

L'opportunità di ricorrere ad una forma realizzativa compresa nel ventaglio dei contratti di Partenariato Pubblico Privato (PPP), in particolare, in base a quanto previsto dal Codice dei Contratti Pubblici, deve essere sostenuta da valutazioni in grado di restituire motivazioni che riguardano, tra il resto, il vantaggio per l'Amministrazione, in termini economici e finanziari, rispetto ad uno o più appalti aventi ad oggetto la realizzazione dell'opera e la gestione degli stessi servizi compresi nel PPP.

Quanto sin qui brevemente richiamato circa la specificità e la strategicità dell'oggetto "ospedale", è d'aiuto per comprendere che il valore di questi appalti non è quello meramente risultante dai quadri economici di intervento, bensì quello che valorizza anche i rischi che l'Amministrazione deve essere in grado di gestire per il successo dell'operazione, esercitando la propria competenza nella cura dell'intero processo realizzativo e gestionale. La valorizzazione dei rischi non ha evidenza nei quadri economici e non si presenta fino a quando, a fronte della sopraggiunta necessità di controllare un rischio, l'Amministrazione dovrà quantificare il maggior onere

per la realizzazione o la gestione. Ciò equivale a dire che la competenza dell'Amministrazione è la contropartita del rischio e, quindi, che le due dimensioni – quella della competenza e quella del rischio – sono legate da una relazione inversa - forte - fino al punto da poter essere descritte come forme differenti della medesima grandezza, con la quale si può idealmente apprezzare il successo dell'operazione.

Questa relazione viene esplicitata dal Public Sector Comparator, che permette di sommare al valore degli appalti, risultante dai quadri economici, quello della stima dei rischi che l'Amministrazione deve gestire per il successo dell'operazione alle condizioni preventivate. Per valutare la convenienza del PPP rispetto all'appalto, il Public Sector Comparator deve essere confrontato con il costo che l'Amministrazione sosterebbe nell'ipotesi del PPP. Anche in questo caso si tratta di un costo che considera, oltre alle entità del Piano Economico e Finanziario di competenza dell'Amministrazione, anche il valore dei rischi trattenuti dall'Amministrazione stessa e, quindi, non trasferiti alla gestione del soggetto privato, perché meglio controllabili dal soggetto pubblico, in termini di efficacia, efficienza e, pertanto, anche di economicità e tempestività.

Il presente contributo introduce il tema del valore della governance collaborativa rispetto alla competenza dell'Amministrazione o della rete pubblica per la valutazione e la gestione dei PPP e rispetto alla formulazione o alla valutazione stessa delle proposte di PPP, con la metodologia del Public Sector Comparator (PSC), quando si gettano le basi per la collaborazione pubblico-privato. A questo proposito la metodologia canonica del PSC viene sviluppata proponendo dei criteri di analisi sintetici al fine di permettere alle Amministrazioni di effettuare, in autonomia, prime valutazioni sulla convenienza del PPP, nella forma della costruzione e gestione, rispetto alla modalità tradizionale dell'appalto. La complessità dell'identificazione, della valutazione, della valorizzazione e della previsione di allocazione dei rischi della realizzazione può infatti incoraggiare – in fase di valutazione preliminare, quando non è ancora possibile tracciare con il contraente una puntuale strategia per la gestione del rischio – la ricerca di criteri di analisi sintetici, pienamente controllabili dalle Amministrazioni e coerenti con quella che, in termini analitici e puntuali, sarebbe la dimensione di fattibilità comunque apprezzabile. Tale dimensione, che comprende il Value for Money, funzione di valutazioni in termini economico e finanziari, può essere poi ampliata a quella del complementare Value for Society, inteso come contributo dell'intervento al progresso della società.

CAPITOLO 1

CRITERI DI GOVERNANCE

LA COMPETENZA DELL'AMMINISTRAZIONE NEL PPP

Le opere pubbliche si realizzano tramite appalto o concessione ed entrambe le forme possono essere ricondotte alla cornice del Partenariato Pubblico Privato quando l'Amministrazione ritiene conveniente subordinare l'aspetto meramente esecutivo o gestionale dell'intervento, discendente da un interesse negoziale, alla valorizzazione delle competenze e delle risorse private nello sviluppo, nella realizzazione e nella cura di un progetto di interesse pubblico.

Dal punto di vista, rispettivamente, dell'Amministrazione e del contraente, quindi, il Partenariato Pubblico Privato non interpreta il senso negoziale del compromesso fra il miglior prezzo o della migliore qualità ed il massimo margine, bensì il senso della collaborazione per riscontrare un interesse pubblico grazie al reciproco riconoscimento di competenze e alla reciproca valorizzazione di risorse. I PPP, quindi, si caratterizzano per una governance improntata alla cooperazione, in luogo della concorrenza, fra i soggetti della Partnership, ovvero – generalizzando – fra i soggetti della rete delle competenze e degli interessi che, seppur di parte, sono improntati alle declinazioni condivise dell'interesse pubblico che si intende affermare con la realizzazione dell'intervento. L'episodicità delle realizzazioni nella forma del PPP¹ nel contesto italiano fa intendere, comunque, che si tratti di una lettura ancora poco condivisa, tanto da dover essere sostenuta a livello Istituzionale e normativo con iniziative di rilancio² e di razionalizzazione della disciplina sulla contrattualistica pubblica nel nuovo Codice dei Contratti e nel suo primo correttivo³.

Nella relazione introduttiva al Codice dei Contratti Pubblici, infatti, si legge che *“Le crisi economiche e finanziarie internazionali, ripetutesi nell'ultimo quindicennio, hanno messo in luce alcune criticità del modello partenariale. Con riferimento specifico al caso italiano, la scarsa incidenza del PPP sul totale degli investimenti pubblici totali va individuata nella frammentazione e scarsa specializzazione delle amministrazioni aggiudicatrici, nella insufficiente pressione concorrenziale, nella complessità e scarsa flessibilità delle procedure di aggiudicazione contrattuale, nell'instabilità del quadro normativo e nella incertezza legata alla ripartizione dei rischi tra il partner privato ed il soggetto pubblico. (... omissis ...) Le politiche di bilancio hanno poi incentivato*

¹ Si vedano, a tal proposito, le relazioni annuali prodotte dal DIPE, che ha ancora la missione di *“favorire la diffusione della cultura del Partenariato Pubblico Privato e, al tempo stesso, quella di aumentarne l'attrattività per intercettare risorse private da investire in attività pubbliche.”*; fonte: <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/it/il-dipe-in-tema-di-partenariato-pubblico-privato/attivita/promozione-del-partenariato-pubblico-privato-ppp/>

² Si veda il contributo del Ministero dell'Economia e delle finanze, dell'ANAC e della Ragioneria generale dello Stato: *Partenariato Pubblico Privato: una proposta per il rilancio. Guida alle pubbliche amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico privato*, 2021 (approvato con Delibera ANAC n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021).

³ Si vedano il Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici* (G.U. n. 77 del 31 marzo 2023 - S.O. n. 12) ed il suo correttivo: Decreto Legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, *Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36* (G.U. n. 305 del 31 dicembre 2024 - S.O. n. 45).

un uso distorto dei PPP, trasformandoli talvolta in strumento per ovviare surrettiziamente alle misure restrittive della finanza pubblica."⁴.

La criticità del modello partenariale si rileva nella scarsa incidenza del PPP sul totale degli investimenti pubblici e, rispetto all'Amministrazione, si riconduce, secondo l'interpretazione degli Autori, a cause intrinseche, estrinseche, relazionali e contestuali. Le cause intrinseche dipendono dalla competenza dell'Amministrazione; quelle estrinseche dalla capacità degli operatori economici; quelle relazionali dal prodotto della relazione fra soggetti pubblici e privati, come la chiarezza, la certezza e la pertinenza delle specifiche contrattuali, e quelle contestuali dall'affidabilità delle previsioni programmatiche e dall'efficacia delle norme e delle procedure per la realizzazione degli interventi.

Se, come descritto nella relazione introduttiva al Codice dei Contratti, si interpreta la competenza dell'Amministrazione in funzione della frammentazione e della specializzazione, allora si può ipotizzare che il fare rete fra Istituzioni ed Organizzazioni – fino alla restituzione di una costellazione organizzata e governata di polarità e relazioni effettive, efficaci ed efficienti – e la valorizzazione delle esperienze come chiave per la specializzazione - che sostiene, a sua volta, la competitività dell'Amministrazione al cospetto di una platea di operatori del mercato globale - siano due strategie necessarie per il controllo delle cause che non permettono il pieno sviluppo delle potenzialità del Partenariato Pubblico Privato.

La competenza dell'Amministrazione, intesa come rete fra Istituzioni ed Organizzazioni, in particolare, si ritiene trasversale nell'azione per il controllo delle quattro cause che limitano lo sviluppo delle potenzialità dei Partenariati Pubblici Privati. La competenza dell'Amministrazione, infatti, è immediatamente connessa alle cause contestuali, perché può sostenere la programmazione e l'efficacia delle norme e delle procedure, e a quelle estrinseche, perché l'affidabilità delle previsioni, soprattutto a proposito dell'identificazione e della gestione dei rischi delle realizzazioni, nonché la specializzazione e la competitività, possono incentivare la partecipazione da parte degli operatori meglio qualificati, sostenere la crescita, in chiave organizzativa e gestionale, di quelli non ancora idonei o pronti a partecipare ad operazioni di PPP e scoraggiare gli interessi interpretati con comportamenti azzardosi. Nella relazione virtuosa fra Amministrazioni competenti ed operatori qualificati, infine, si controllano anche le criticità relazionali fra le parti. Con riferimento ai PPP, quindi, la competenza dell'Amministrazione ha una dimensione abilitante ed una dimensione operativa, rispettivamente votate al governo dell'intervento nella cornice della contrattualistica pubblica e alla gestione del singolo procedimento.

La competenza abilitante

Guardando alla rete fra Istituzioni ed Organizzazioni, la competenza abilitante dipende:

- dall'indirizzo politico e strategico a sostegno delle realizzazioni nella forma del PPP, che deve a sua volta essere definito a partire da motivazioni razionali ed in grado di restituire dimensioni di opportunità a tutti gli attori del processo, fino alla stazione appaltante e ai territori interessati (**competenza istituzionale**);
- da un quadro giuridico e normativo abilitante e, al tempo stesso, capace di restituire ai suoi interpreti chiarezza sul dominio di sostenibilità delle procedure, sulle tappe necessarie dei percorsi programmatici e realizzativi e sulle responsabilità che discendono dalla declinazione dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento, da leggere rispetto

⁴ Relazione introduttiva agli articoli e agli allegati del Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. 36/2023), note alla Parte IV.

all'intero processo realizzativo. Si tratta quindi di un quadro giuridico e normativo che tiene conto della rete degli operatori, che scoraggia quella che, usando una citazione letteraria, potremmo definire la "banalità del male"⁵ dei tanti comportamenti distintamente corretti, ma complessivamente errati, e che, quindi, non lascia gli operatori soli di fronte alle loro responsabilità, riducendo, di conseguenza, anche il rischio delle influenze illecite⁶. Il quadro giuridico si estende alle procedure che accompagnano la realizzazione e la gestione degli interventi in modo chiaro, razionale e consequenziale (**competenza normativa**);

- dalla qualificazione necessaria per la progettazione e l'affidamento dei contratti di PPP che, ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici, deve essere almeno di livello L2. Le Amministrazioni, inoltre, devono garantire "la presenza di almeno un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi"⁷ (**competenza tecnica ed amministrativa**).

Nel dettaglio, la qualificazione nel livello L2 si persegue quando risultano soddisfatti determinati requisiti di base e quando si ottiene, sulla base di criteri predeterminati, un punteggio almeno pari a 40 punti fra gli 85 punti complessivamente assegnabili rispetto a requisiti ulteriori⁷.

Sono requisiti di base:

- l'iscrizione all'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA);
- la presenza nel proprio organigramma di un ufficio o struttura stabilmente dedicati alla progettazione e agli affidamenti di lavori;
- la disponibilità di piattaforme di approvvigionamento digitale.

I requisiti ulteriori riguardano:

- la presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze in materia di contratti pubblici e di sistemi digitali;
- il sistema di formazione e aggiornamento del personale;
- il numero di gare di importo superiore a 500.000 euro svolte nel quinquennio precedente al 31 dicembre 2022;
- l'assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici che alimentano le banche dati detenute o gestite dall'ANAC.

La competenza abilitante, in sintesi, si persegue quando, da un punto di vista normativo, strategico e di capacità dell'Amministrazione, sussistono le condizioni per poter interpretare e gestire la complessità delle realizzazioni nella forma del PPP governando il processo realizzativo, dalla programmazione alla gestione, per il perseguimento di obiettivi chiari e condivisi nel contesto di una cornice certa di regole, risorse, potenzialità da sviluppare e criticità da controllare e con il consenso ed il contributo trasversale della rete fra le Istituzioni e le Organizzazioni interessate, capace di interpretare l'interesse pubblico anche tramite la valorizzazione della competenza dei soggetti privati coinvolti.

⁵ Citazione da: Hannah Arendt, *La banalità del male*, Feltrinelli, Milano, ed. 2023.

⁶ Si veda: Perino G., Tresalli G., *PNRR: strumenti per il controllo della patologia d'esecuzione dei contratti*, in XLIII Conferenza Scientifica annuale dell'AISRe, Città e Regioni in transizione, Milano (MI), 5-7 settembre 2022.

⁷ Si veda l'Allegato II.4, Parte II, Articolo 3, del D.Lgs. 36/2023 e s.m.i.

La competenza operativa

Mentre la competenza abilitante restituisce all'Amministrazione la potenzialità di governare interventi nella forma del PPP, la competenza operativa attualizza tale competenza declinando la capacità di governo in opportune strategie di intervento.

La competenza operativa per la realizzazione di un nuovo ospedale nella forma del PPP, ad esempio, si persegue quando l'Amministrazione è in grado di:

- interpretare l'indirizzo politico e strategico da attuare e di operare in coerenza con il quadro giuridico e normativo di riferimento (**competenza strategica**);
- gestire o controllare il processo edilizio per la realizzazione di una grande opera (**competenza organizzativa**);
- proporre o valutare i modelli organizzativi, gestionali, ambientali e tecnologici che caratterizzeranno l'opera e l'intervento stesso nel suo contesto territoriale, sociale, economico ed ambientale, attuale e prospettico ed interpretare i relativi quadri esigenziali, di requisiti e di prestazioni (**competenza progettuale**);
- proporre o sostenere strategie funzionali, realizzative o di esercizio in grado di fare corrispondere all'intervento la restituzione di valore agli operatori, ai fruitori e alla società (**competenza valoriale**);
- interagire con il mercato per acquisire, valutare e riscontrare i requisiti necessari alla realizzazione dei blocchi ospedalieri con tecnologie avanzate o innovative, ovvero per fare corrispondere opportunamente le esigenze ed i requisiti dell'intervento alle prestazioni attese e offerte (**competenza negoziale**);
- prevedere o valutare gli effetti delle scelte iniziali sulla gestione delle strutture, non solo in termini di conduzione e manutenzione, ma anche di flessibilità e di innovazione del nuovo, quando mutassero le esigenze ed i requisiti da riscontrare per affetto della rivalutazione del ruolo dell'ospedale nella rete integrata (**competenza programmatica**);
- controllare o reagire alle effettive condizioni di esecuzione e gestione, quando si presentassero differenti, per errore, rivalutazione od evoluzione del contesto di riferimento, da quelle inizialmente assunte come cornice di fattibilità e sostenibilità (**competenza reattiva**).

Si tratta di competenze differenti, che hanno in comune una capacità propositiva ed una capacità preventiva, sostanzialmente riferita ai rischi dell'intervento, il cui verificarsi ha un evidente impatto economico diretto od indiretto sulla realizzazione, in termini di costi e tempi di esecuzione, nonché – potenzialmente – sull'oggetto, sulle prestazioni e sul valore della realizzazione stessa. Ecco che il tema della valutazione del rischio ed, a monte, della valutazione di fattibilità ed opportunità delle realizzazioni nella forma del PPP diventano centrali, nel merito e nel metodo. A fronte di una costellazione ampia di rischi e competenze, si ritiene che la valutazione debba valorizzare il carattere di trasversalità che connette – e sollecita – l'intera rete fra le Istituzioni e le Organizzazioni nella ricerca di profili di sostenibilità congrui rispetto agli obiettivi da perseguire e alle condizioni di realizzazione praticabili.

LA RETE DI VALUTAZIONE

Il fare rete fra le Istituzioni e le Organizzazioni per il governo delle realizzazioni nella forma del Partenariato Pubblico Privato ha già una corrispondenza nel segmento relativo alla valutazione degli interventi⁸. A norma del Codice dei Contratti Pubblici, infatti, il ricorso al partenariato è subordinato all'esito positivo di una *“valutazione preliminare di convenienza e fattibilità. La valutazione si incentra sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, sulle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, sulla efficiente allocazione del rischio operativo, sulla capacità di generare soluzioni innovative, nonché sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale. A tal fine, la valutazione confronta la stima dei costi e dei benefici del progetto di partenariato, nell'arco dell'intera durata del rapporto, con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente.”*⁹.

La valutazione preliminare di convenienza e fattibilità restituisce motivazioni alle determinazioni dell'ente concedente sull'opportunità di realizzare l'intervento e, in base a quanto previsto dal Codice dei Contratti, è supportata, a seconda del tipo di progetto e della natura dei finanziamenti, da una rete di Istituzioni ed Organizzazioni che può comprendere:

- il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE);
- il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS);
- il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS).

A queste strutture si affiancano quelle dei Ministeri che concorrono al finanziamento, al governo o al monitoraggio degli interventi, come, ad esempio, il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici in sanità del Ministero della Salute o il Nucleo per il supporto tecnico alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici (Nuval) del Ministero dell'Interno. Le strutture operano di concerto o con il supporto del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Banca d'Italia e dell'ISTAT. Trasversale a tutte le attività istruttorie relative alle operazioni nella forma del PPP è, infine, il contributo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

A livello regionale, le determinazioni dell'ente concedente possono essere supportate da motivazioni ulteriori a quelle delle Organizzazioni centrali, in coerenza alla struttura del percorso istruttorio previsto per la valutazione delle proposte di PPP.

A questo proposito la Regione Piemonte, con un atto della Giunta del 2019 – D.G.R. 22 novembre 2019, n. 17-547¹⁰ - ha disposto che:

- le proposte delle Aziende Sanitarie Regionali di Partenariato Pubblico Privato devono essere preliminarmente valutate in ordine alla congruità e sostenibilità economica e

⁸ Si vedano gli Articoli dal 175 al 193 del D.Lgs. 36/2023 e s.m.i.

⁹ Art. 175, comma 2, del D.Lgs. 36/2023 e s.m.i.

¹⁰ Deliberazione della Giunta Regionale 22 novembre 2019, n. 17-547, *Partenariati Pubblici Privati in ambito sanitario ai sensi della Parte IV del D.Lgs n. 50 del 18.04.2016. Primi indirizzi per le valutazioni di congruità in ordine alla sostenibilità economica e finanziaria e alla coerenza con le politiche di programmazione della Regione Piemonte.*

finanziaria e alla coerenza con le politiche di programmazione sanitaria della Regione Piemonte, mediante parere vincolante espresso dalla Direzione Sanità;

- ai fini di cui al punto precedente, la Direzione Sanità, mediante un Gruppo di Lavoro Tecnico, definisce le modalità e il procedimento per valutare nei loro contenuti economici e finanziari le ipotesi relative all'attuazione di interventi in ambito sanitario attraverso contratti di Partenariato pubblico privato.

L'attuazione degli interventi di PPP in ambito sanitario è quindi subordinata al parere vincolante della Direzione Sanità, che si avvale di un Gruppo di Lavoro Tecnico. Secondo i regolamenti discendenti dalla DGR n. 17-547, il Gruppo di Lavoro Tecnico è un soggetto terzo che, su impulso della Regione Piemonte (Direzione Sanità), si pronuncia sugli aspetti giuridici, economico-finanziari e tecnici delle proposte di Partenariato Pubblico Privato e restituisce alla Regione Piemonte stessa, nella forma di atti endoprocedimentali, motivazioni utili, nella forma di criticità da controllare e di potenzialità da sviluppare, al perfezionamento del parere vincolante.

Poiché il parere vincolante della Direzione Sanità si pronuncia sull'opportunità di attuare gli interventi, lo stesso deve essere prodotto prima della pubblicazione del bando di gara, in caso di progetto a iniziativa pubblica, ovvero prima della dichiarazione di fattibilità, in caso di progetto a iniziativa privata, in stretta analogia a quanto previsto per i pareri delle Organizzazioni centrali¹¹.

Sempre con riferimento all'esperienza della Regione Piemonte si segnala, infine, il coinvolgimento dell'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS) per lo sviluppo di tecniche di analisi e valutazione preliminare di convenienza e fattibilità relative ai programmi di Partenariato Pubblico Privato e di finanza di progetto di interesse regionale¹². Il contributo atteso da AGENAS riguarda, in particolare, l'analisi:

- dell'idoneità dei progetti presentati ad essere finanziati con risorse private, anche nell'ottica di valutare la portata innovativa delle diverse progettualità;
- delle condizioni sottostanti le diverse progettualità e la loro idoneità alla ottimizzazione del rapporto costo-beneficio;
- delle proposte finalizzate alla valutazione della efficiente allocazione del rischio operativo, anche derivante dagli opportuni approfondimenti in tema di capacità di indebitamento degli enti di disponibilità delle risorse sui bilanci pluriennali.

A livello regionale si identifica quindi un centro decisionale nella Direzione Sanità, che produce il parere vincolante sull'opportunità di attuare gli interventi nella forma del PPP, e due contributi di valutazione – quello di AGENAS e quello del Gruppo di Lavoro Tecnico – che hanno coerenza in uno sviluppo, rispettivamente, generale e speciale, ossia nel merito dei contenuti della proposta e rispetto ai medesimi contributi nello specifico contesto di applicazione, ai quali si possono o si devono aggiungere i contributi delle Organizzazioni centrali come il DIPE, il CIPESS ed il NARS sopra richiamati.

¹¹ Si veda l'Art. 175, comma 3, del D.Lgs. 36/2023 e s.m.i.

¹² D.D. 12 giugno 2024, n. 397 Regione Piemonte - AGENAS. Accordo di collaborazione di durata triennale per la prosecuzione di linee progettuali finalizzate a supportare la Regione nelle attività di potenziamento delle reti assistenziali regionali, di valutazione della performance delle ASR, di analisi e sviluppo dei programmi di PPP.

Ricordando ora che nella relazione illustrativa del Codice dei Contratti Pubblici si riconosceva *“nella frammentazione e scarsa specializzazione delle amministrazioni aggiudicatrici”* una delle cause delle criticità del modello partenariale e sostenuto, per quanto sopra argomentato, che la competenza dell'Amministrazione sia uno dei valori, presenti e da potenziare, che reagiscono a questo limite, con l'occasione dell'aggiornamento della disciplina locale dei PPP discendente dalla revisione delle norme nazionali, si ritiene che occorra una riflessione strategica e prospettica per valorizzare nello sviluppo del medesimo percorso istruttorio il contributo dei diversi soggetti titolati alla valutazione dei PPP.

Con la finalità di restituire alla valutazione strategica motivazioni coerenti e tempestive, si ritiene che almeno a livello regionale il percorso istruttorio possa essere sostenuto dal contributo di un'Organizzazione – terza, flessibile e necessariamente estranea al percorso programmatico, progettuale ed esecutivo degli interventi - nella quale valorizzare le esperienze e le competenze dei soggetti titolati alla valutazione dei PPP, a partire dalle Aziende Sanitarie.

Si tratterebbe, nell'ipotesi qui avanzata, di un centro di competenze per la valutazione dei PPP in Sanità, titolato allo svolgimento delle seguenti attività:

- valutazione preliminare di convenienza e fattibilità delle proposte di PPP in ambito Sanitario rispetto alla coerenza con la programmazione sanitaria e ai contenuti tecnici, economico-finanziari e giuridici delle proposte stesse nel contesto delle effettive specifiche di programmazione, finanziamento, esecuzione e gestione;
- interazione con le Aziende Sanitarie, la Regione e gli operatori privati per la risoluzione delle criticità delle proposte al fine della loro valutazione o dell'esplicitazione dei profili di convenienza e fattibilità meglio coerenti agli obiettivi di intervento e all'interesse pubblico delle realizzazioni;
- monitoraggio dei percorsi realizzativi degli interventi al fine di rilevare ed analizzare eventuali criticità di processo ed eventuali argomenti di rilievo per le valutazioni successive o per approfondimenti da curare in linee guida tematiche;
- produzione di linee guida per la formulazione, la valutazione e la realizzazione di interventi nella forma del PPP;
- condivisione dei rapporti statistici relativi alle condizioni di affidamento ed esecuzione degli interventi;
- supporto alla Regione Piemonte nella relazione con le Organizzazioni centrali per la valutazione;
- supporto alla Regione Piemonte e alle Aziende Sanitarie nella gestione bonaria o giudiziaria del contenzioso relativo agli interventi nella forma del PPP.

CAPITOLO 2

CRITERI DI VALUTAZIONE

IL PUBLIC SECTOR COMPARATOR PER LA VALUTAZIONE DEI PPP

Nel caso delle realizzazioni e delle gestioni in appalto, il contraente è remunerato per il valore contrattuale delle prestazioni svolte e l'impatto economico del verificarsi dei rischi ricade sull'Amministrazione, ovviamente per la parte non imputabile all'appaltatore. Nel caso delle realizzazioni in appalto, quindi, il costo potenziale massimo dell'intervento è quella risultante dal quadro economico, al lordo dell'impatto economico di tutti i rischi che potrebbero verificarsi. Il costo effettivo dell'intervento sarà compreso fra l'importo del quadro economico ed il costo potenziale massimo dello stesso.

La competenza dell'Amministrazione e la complessità della realizzazione – rispetto al contesto della realizzazione, alla natura dell'opera, alla durata del processo realizzativo e, a monte di tutto, all'affidabilità delle previsioni programmatiche, progettuali, di finanziamento e d'esecuzione e al loro sostegno – concorreranno nella riduzione del costo potenziale massimo dell'intervento, fino al limite dell'importo restituito dal quadro economico.

I contratti di Partenariato Pubblico Privato (PPP), secondo il Codice dei Contratti Pubblici ed a differenza dagli appalti, hanno le seguenti specificità¹³:

- sono contratti di durata e quindi il contraente è responsabilizzato anche nella fase di gestione, non solo per l'eventuale erogazione di prestazioni, ma anche per le scelte di progetto aventi impatto sulla gestione;
- la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa dal contraente ed è ponderata al rischio a questi trasferito;
- l'Amministrazione definisce gli obiettivi di progetto e ne verifica l'attuazione, mentre il contraente realizza l'opera e ne cura aspetti della gestione;
- il contraente si assume il rischio della realizzazione dei lavori e della gestione dei servizi.

I contratti di PPP, semplificando, permettono all'Amministrazione di coinvolgere il contraente, in misura significativa, nel finanziamento dell'intervento da realizzare e di trasferire a quest'ultimo parte dei rischi, come quello per l'approvvigionamento dei capitali, della realizzazione dei lavori e della gestione dei servizi. Considerato che la sostenibilità delle operazioni di PPP dipende dal perseguimento e dal mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario - che si verifica quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio – si evince che il trasferimento del rischio al contraente ha un costo per l'Amministrazione.

Per l'Amministrazione è quindi strategico valutare se sia conveniente concepire una realizzazione con una modalità tradizionale e fronteggiare i rischi della stessa, ovvero ricondurre

¹³ Elaborazione dell'Art. 174, comma 1, del D.Lgs. 36/2023 e s.m.i.

l'intervento alla cornice del PPP e trasferire la gestione di parte dei rischi al contraente, prevedendo una remunerazione che, nel perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario, aumenta all'aumentare dei rischi dell'intervento.

Il Public Sector Comparator è una delle possibili metodologie per stimare quale sia il costo che l'Amministrazione deve sostenere per realizzare e gestire l'intervento, nell'ipotesi della realizzazione in appalto, per un periodo equivalente alla durata del contratto di PPP con il quale l'appalto stesso viene confrontato. Il costo comprende la valorizzazione di tutti i rischi della realizzazione, trasferiti e trattenuti, ossia suscettibili, o meno, di essere rimandati alla gestione del contraente privato nell'ipotesi del PPP, ma certamente a carico dell'Amministrazione nell'ipotesi dell'appalto.

Idealmente e da un punto di vista strettamente economico, la realizzazione in PPP sarà più conveniente della realizzazione in appalto se, dal punto di vista dell'Amministrazione, la somma fra l'eventuale anticipazione in conto capitale, la remunerazione prevista a favore del contraente ed il valore dei rischi trattenuti, che ricadono sull'Amministrazione stessa, sarà inferiore del costo della realizzazione e della gestione dell'intervento in appalto, al lordo di tutti i rischi dell'intervento (cfr. *Figura 1*). La differenza fra il costo per l'Amministrazione nell'ipotesi dell'appalto e del PPP restituirà la stima del *Value for money* del PPP. Il confronto fra i due costi è effettuato sui valori attuali, da stimare per un periodo coincidente con la durata ipotizzata per il contratto di PPP, ed in condizioni di neutralità competitiva, ossia trascurando i vantaggi che l'Amministrazione avrebbe, rispetto al contraente, ad esempio in materia di agevolazioni d'imposta¹⁴.

Figura 1 - Componenti del costo di realizzazione e gestione nelle ipotesi dell'appalto e del PPP



Fonte: elaborazione a cura degli Autori

¹⁴ Sulla neutralità competitiva occorre comunque mettere in evidenza che, se una realizzazione in PPP risulta più conveniente di una realizzazione in appalto trascurando la stima della neutralità competitiva stessa, allora lo sarà, a maggior ragione, considerandola. Per questa ragione può essere inizialmente trascurata ed eventualmente rivalutata in seconda analisi, se la forma dell'appalto risultasse più conveniente del PPP, per aggiungere al costo della realizzazione in appalto quello aggiuntivo derivante dalle più gravose condizioni di realizzazione e gestione dell'intervento in condizioni di neutralità competitiva.

IL VALUE FOR MONEY E IL VALUE FOR SOCIETY

Come è stato accennato nel paragrafo precedente, il Value for Money, nel caso degli interventi per i quali sia stata considerata la forma realizzativa del Partenariato Pubblico Privato in alternativa ad una forma tradizionale, è dato dal vantaggio economico che l'Amministrazione persegue sostenendo la realizzazione dell'intervento considerato nella cornice di una partnership pubblico-privata in luogo di quella di un appalto o di una concessione ordinaria, pur considerando l'entità dell'eventuale anticipazione in conto capitale, della spesa per i canoni ed i servizi affidati e dei rischi trattenuti dall'Amministrazione stessa.

Occorre però metter in evidenza che la prescrizione del Codice dei Contratti pubblici sulla valutazione preliminare di convenienza e fattibilità del ricorso al Partenariato Pubblico Privato¹⁵ si riferisce tanto ai costi, quanto ai benefici del progetto di partenariato, facendo intendere che quello del Value for Money sia un aspetto necessario della valutazione, ma non esaustivo.

Intendendo che il Value for Money possa comprendere costi e benefici valorizzabili, ossia corrispondenti ad un valore economico quantificabile e derivante direttamente dallo sfruttamento economico dell'opera oggetto di intervento, gli Autori ritengono che la dimensione complementare al Value for Money sia quella del Value for Society.

Per Value for Society, Valore per la società, concetto correlato ai modelli di governance collaborativa, che nasce come risposta alla complessità dei fabbisogni della società, gli Autori intendono il prodotto dell'applicazione all'Amministrazione del precetto Costituzionale secondo il quale *"Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società."*¹⁶. In altre parole, il Value for Society si intende come il contributo dell'Amministrazione al progresso materiale o spirituale della società attuale e di quella futura – introduciamo quindi anche il concetto di equità intergenerazionale – tramite le proprie scelte di governo ed investimento, nel caso in argomento riferite alla realizzazione di interventi finalizzati alla restituzione di opere pubbliche.

Secondo questa lettura, quindi, la convenienza e la fattibilità dell'opera pubblica dovrebbe essere espressa non solo in funzione del Value for Money, ossia del vantaggio in termini economici discendente da costi e benefici valorizzabili, bensì, anche, dal modo in cui l'opera o il cambiamento o l'innovazione necessari per concepirla, finanziarla, realizzarla e gestirla sono in grado di restituire valore alla società: valore, quindi, come innovazione sociale, come progresso e non solo come sviluppo derivante dalla leva sugli investimenti: valore sociale che sempre più entra nelle strategie competitive del mercato.

In quest'ottica gli Autori propongono tre differenti declinazioni del Value for Society (VfS), a seconda dei soggetti direttamente beneficiari:

- **VfS micro**, del quale i beneficiari sono gli operatori, ossia coloro che materialmente curano il processo per la realizzazione e la gestione dell'intervento. Questo tipo di Value for Society, ad esempio, può concretizzarsi con l'incremento della sicurezza nei cantieri e sui luoghi di lavoro, con il potenziamento delle soft skills connesse all'intervento, ma recuperabili nell'organizzazione complessiva, e con altri strumenti di agevolazione che, seppur discendenti o connessi all'intervento, innovano i processi semplificandoli o valorizzandone le trasversalità. Si pensi, ad esempio, al monitoraggio delle prestazioni

¹⁵ Si veda l'Art. 175, comma 3, del D.Lgs. 36/2023 e s.m.i.

¹⁶ Costituzione della Repubblica Italiana, Articolo 4, secondo periodo.

connesse agli adempimenti contrattuali, che, parallelamente, permettono di acquisire valori o criteri di riferimento per una maggiore efficacia ed efficienza anche in altre applicazioni.

- **VfS meso**, del quale i beneficiari sono i fruitori, ossia gli utenti e i prestatori dei servizi erogati o attivi nelle funzioni svolte. Questo tipo di Value for Society può concretizzarsi, ad esempio, nella facilitazione all'accesso e alla fruizione dei servizi e delle prestazioni erogate in considerazione delle specificità personali ancora rilevanti nel perseguimento dell'obiettivo di uguaglianza sostanziale. Ai temi della differente abilità e della fragilità, si aggiungono quelli del genere e della multiculturalità. Altri temi possono riguardare il potenziamento, anche per differenziazione, delle modalità di fruizione, ad esempio con le opportunità della digitalizzazione, ovvero il potenziamento per assortimento, quando alle funzioni previste se ne abbinano altre che restituiscono ai fruitori nuove opportunità o modalità più agevoli di interpretare condotte già consolidate.
- **VfS macro**, del quale i beneficiari corrispondono alla collettività. Questo tipo di Value for Society riguarda, ad esempio, misure speciali a garanzia degli oggetti, dei tempi e dei costi degli interventi, nonché misure di prevenzione e contrasto della patologia colposa o dolosa d'esecuzione degli interventi.

Concretamente, le strategie per il Value for Society possono corrispondere ad obiettivi di intervento la cui proposta, opportunamente supportata da specifiche di fattibilità, può sostenere il favore della valutazione dell'intervento con un giudizio ulteriore a quello derivante dal Value for Money.

LA VALUTAZIONE DEI RISCHI DELL'INTERVENTO

Il Value for Society è stato messo in relazione all'idea di progresso della società, mentre il Value for Money è stato associato all'obiettivo di sviluppo legato all'investimento. Nel caso delle opere pubbliche, il Value for Society è una funzione di potenzialità da attualizzare, mentre il Value for Money è una funzione di rischi da scongiurare. Assunto, infatti, che il costo della realizzazione in PPP sia maggiore del costo della realizzazione e della gestione in appalto, anche solo per la remunerazione del capitale privato investito e degli oneri finanziari derivanti dal contratto di durata, la convenienza per la forma del PPP dipende dal valore dei rischi e quindi, a monte, dall'identificazione, dalla valutazione e dall'allocazione dei rischi stessi.

Nell'ipotesi in cui il valore dei rischi trattenuti dall'Amministrazione non cambi fra la realizzazione in appalto ed in PPP, la stima del valore del rischio può essere limitata a quella dei rischi trasferiti al contraente, ma comunque a carico dell'Amministrazione nel caso dell'appalto.

Fra questi rischi, a titolo esemplificativo, compaiono i seguenti:

- incremento dei costi di costruzione;
- ritardo nei tempi di ultimazione dei lavori;
- rischio di manutenzione;
- rischio di incremento dei costi operativi;
- rischio di performance.

Da un punto di vista analitico, il valore di ciascun rischio si può stimare prevedendo la probabilità di accadimento di eventi determinanti uno scostamento – nullo, lieve, moderato e forte – dalle previsioni iniziali ed associando a ciascuno scostamento l'entità di un danno. Il valore del

rischio sarà pari alla somma dei danni, ponderati alle probabilità di accadimento, relativi a ciascuno scostamento (cfr. *Figura 2*). Il valore del rischio così determinato dovrà poi essere ripartito fra l'Amministrazione ed il contraente, secondo il criterio in base al quale l'allocazione avviene a carico del soggetto meglio in grado di fronteggiare il rischio in argomento.

Figura 2 - Esempio di calcolo del valore del rischio di incremento dei costi di costruzione

Livelli di scostamento		Ammontare del costo di costruzione per i diversi livelli di scostamento	Entità del danno	Probabilità di accadimento	Valore del rischio
Nulla	0%	100	0	25%	0,000
Lieve	+2,5%	102,5	2,5	30%	0,750
Moderato	+12,5%	112,5	12,5	33%	4,125
Forte	+30%	130	30	12%	3,600
VALORE COMPLESSIVO DEL RISCHIO				100%	8,475

Fonte: elaborazione a cura degli Autori

Dall'esempio riportato nella *Figura 2* si evince che il valore del rischio dipende, a parità di ogni altra condizione, dalla probabilità di accadimento e dalle percentuali di scostamento. Tanto per la probabilità di accadimento, quanto per le percentuali di scostamento, esistono dei riferimenti che possono essere considerati come termine di paragone, come quelli che erano stati proposti dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture, AVCP (ora Autorità Nazionale Anticorruzione, ANAC), di seguito riepilogati, a seguito dell'analisi di circa 32 mila appalti conclusi fra il 2000 ed il 2007¹⁷.

Figura 3 - Livelli di scostamento e probabilità di accadimento secondo AVCP

Livelli di scostamento (L)		Probabilità di accadimento	
		% interventi con scostamento finanziario	% interventi con scostamento temporale
Nulla	L = 0%	25%	23%
Lieve	0% < L < 5%	30%	2%
Moderato	5% ≤ L < 20%	33%	9%
Forte	L ≥ 20%	12%	66%
TOTALE PROBABILITA'		100%	100%

Fonte: AVCP, 2009

¹⁷ Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP), Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore, settembre 2009.

L'AVCP aveva proposto dei valori per le probabilità di accadimento e dei domini per le percentuali di scostamento, che si ritiene possano essere interpretati in funzione della competenza dell'Amministrazione e della complessità della realizzazione. Generalizzando, la competenza dell'Amministrazione in termini di capacità di controllo diretto e preventivo delle circostanze che possono comportare l'attualizzazione di un rischio di realizzazione e gestione (come, ad esempio, la capacità di produrre atti e provvedimenti programmatici, abilitativi o a sostegno dell'intervento) riduce il valore del rischio e quindi, a parità di probabilità di accadimento, le percentuali di scostamento; la complessità della realizzazione, invece, aumenta il valore del rischio ed, indirettamente, le percentuali di scostamento.

Secondo l'interpretazione appena restituita, quindi:

- i valori dei rischi sono minimi quando l'Amministrazione ha forti competenze abilitanti ed operative e l'intervento non è complesso (per contesto, per specificità intrinseche, per entità e per durata);
- i valori dei rischi sono massimi quando gli interventi sono complessi e l'Amministrazione ha una competenza ridotta nella realizzazione e nella gestione dell'intervento.

Dalle elaborazioni curate dagli Autori, sviluppate simulando la nuova realizzazione di un ospedale a media complessità da 680 posti letto e 81.600 m² in un sito urbano periferico ed il successivo perfezionamento di contratti per la manutenzione ed il servizio energia, compresi gli approvvigionamenti, per una durata di 25 anni, ulteriori ai primi 5 per la costruzione delle opere, sono stati ottenuti i costi di realizzazione e gestione in appalto e PPP, nonché i valori di rischio riportati nella seguente tabella.

Figura 4 - Costi di realizzazione e gestione e valori di rischio per un nuovo ospedale da 680 posti letto

REALIZZAZIONE E GESTIONE IN APPALTO	
Progettazione	30.623.417 €
Lavori	258.008.154 €
Somme a disposizione	28.332.532 €
Costi elettricità	30.262.043 €
Costi calore	48.419.269 €
Costi manutenzione	50.627.502 €
TOTALE	446.272.917 €
REALIZZAZIONE IN PPP (COSTRUZIONE E GESTIONE)	
Partecipazione pubblica	0 €
Canone di disponibilità	391.869.335 €
Canone energia: elettricità	36.314.451 €
Canone energia: calore	58.103.122 €
Canone manutenzione	43.381.726 €
TOTALE	529.668.634 €

VALORE DEI RISCHI	COMPLESSIVI	TRATTENUTI	TRASFERITI
Incremento costi di costruzione	26.862.708 €	5.372.542 €	21.490.166 €
Ritardo della costruzione	196.064.757 €	39.212.951 €	156.851.806 €
Incremento costi elettricità	2.564.708 €	256.471 €	2.308.237 €
Incremento costi calore	4.103.533 €	410.353 €	3.693.180 €
Incremento costi manutenzione	4.290.681 €	429.068 €	3.861.613 €
TOTALE	233.886.387 €	45.681.385 €	188.205.002 €

Fonte: elaborazione degli Autori

Il valore dei rischi è stato calcolato ipotizzando percentuali di scostamento comprese nei domini proposti dall'AVCP (si veda il *Profilo 3* nella seguente tabella) ed utilizzando le stesse probabilità di accadimento indicate ancora una volta dall'AVCP per gli scostamenti temporali e per gli scostamenti finanziari (cfr. *Figura 3*). Il valore dei rischi così calcolato ed il valore complessivo dei rischi corrispondenti a diversi profili di percentuali di scostamento sono stati rapportati al costo della realizzazione e della gestione in appalto per ottenere le percentuali riportate nella seguente tabella¹⁸. I profili percentuali di scostamento minimo e massimo derivano infine da quelli proposti dall'AVCP come estremi per ciascuna classe di scostamento (nullo, lieve, moderato e forte).

Figura 4 - Incidenza del valore dei rischi sul costo di realizzazione e gestione in appalto

Livelli di scostamento (L)	Profilo 1	Profilo 2	Profilo 3
	Minimo AVCP	Massimo AVCP	INTERMEDIO
Nullò	0%	0%	0%
Lieve	2%	5%	2,5%
Moderato	5%	20%	12,5%
Forte	20%	40%	30%
Rapporto fra valore del rischio e costo di realizzazione e gestione	35%	70%	50%

Fonte: elaborazione degli Autori

Si può quindi ritenere, in prima approssimazione, che il valore complessivo del rischio sia compreso fra il 35% ed il 70% dei costi per la realizzazione e la gestione dell'intervento in appalto, con un valore medio nell'intorno del 50%. Tali indicazioni, ovviamente, valgono in condizioni di ordinarietà, quando aspetti relativi alla competenza dell'Amministrazione (anche solo rispetto a dimensioni congiunturali) o alla complessità dell'intervento (anche solo rispetto alle condizioni al contorno) non giustificano percentuali di rischio differenti.

Interpretando il dominio così definito, in condizioni di ordinarietà, rispetto alla competenza abilitante dell'Amministrazione e alla complessità della realizzazione, si possono definire le percentuali intermedie riportate nella *Figura 5*. La minor percentuale di rischio (35%) corrisponderà, per costruzione metodologica, alla maggior competenza dell'Amministrazione e alla minore

¹⁸ Le percentuali, per facilità di lettura, sono state riportate con opportuna approssimazione.

complessità della realizzazione, così come la maggior percentuale di rischio (70%), al contrario, corrisponde alla minor competenza e alla maggiore complessità. La percentuale di rischio media (50%) corrisponde al profilo della media competenza e della media complessità. Le percentuali corrispondenti agli altri profili di competenza e complessità sono state stimate ricercando una matrice triangolare, che sottende l'ipotesi dell'equivalenza dell'impatto sulla percentuale dei rischi di ogni livello di variazione di competenza o complessità, e determinando i valori compresi fra estremi noti come la loro media approssimata. A proposito della competenza dell'Amministrazione, considerando come requisito la capacità gestionale derivante dalla competenza operativa, l'analisi è stata svolta considerando esclusivamente livelli differenti di capacità di governo, corrispondenti alla competenza abilitante nelle sue declinazioni istituzionale, normativa, tecnica ed amministrativa.

Figura 5 - Incidenza del valore dei rischi sul costo di realizzazione e gestione per differenti livelli di competenza dell'Amministrazione e complessità dell'intervento

			COMPLESSITA' della realizzazione		
			ALTA	MEDIA	BASSA
			<i>Ospedale HUB o SPOKE</i>	<i>Ospedale di BASE</i>	<i>Struttura sanitaria territoriale</i>
COMPETENZA dell'AMMINISTRAZIONE	ALTA	<i>Competenza istituzionale, normativa, tecnica ed amministrativa (Regione)</i>	50%	40%	35%
	MEDIA	<i>Competenza tecnica, amministrativa e normativa (Azienda Sanitaria)</i>	60%	50%	40%
	BASSA	<i>Competenza tecnica ed amministrativa (Struttura meramente esecutrice)</i>	70%	60%	50%

Fonte: elaborazione a cura degli Autori

Il Public Sector Comparator comprenderà, pertanto, il costo della costruzione e della gestione dell'opera in appalto ed il valore complessivo dei rischi, di entità compresa fra il 35% ed il 70% del costo della costruzione e della gestione stesso (con valore medio nell'intorno del 50%).

Si noti, a proposito del valore medio, l'analogia con la soglia del 50% descritta nel Codice dei Contratti Pubblici come limite di incremento del valore del contratto iniziale per le varianti in corso d'opera per effetto di circostanze imprevedibili da parte dell'Amministrazione, come nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti sopravvenuti di autorità o enti preposti alla tutela di interessi rilevanti¹⁹. Il limite imposto per le varianti può essere interpretato, in stretta analogia con quanto sopra argomentato, come la massima entità di rischio che può

¹⁹ Si veda l'Art. 120 del D. Lgs. 36/2023 e s.m.i.

essere gestita nell'ambito del contratto in essere, limitatamente al rischio di aumento dei costi di realizzazione.

LA CONVENIENZA DELLE PROPOSTE DI PPP

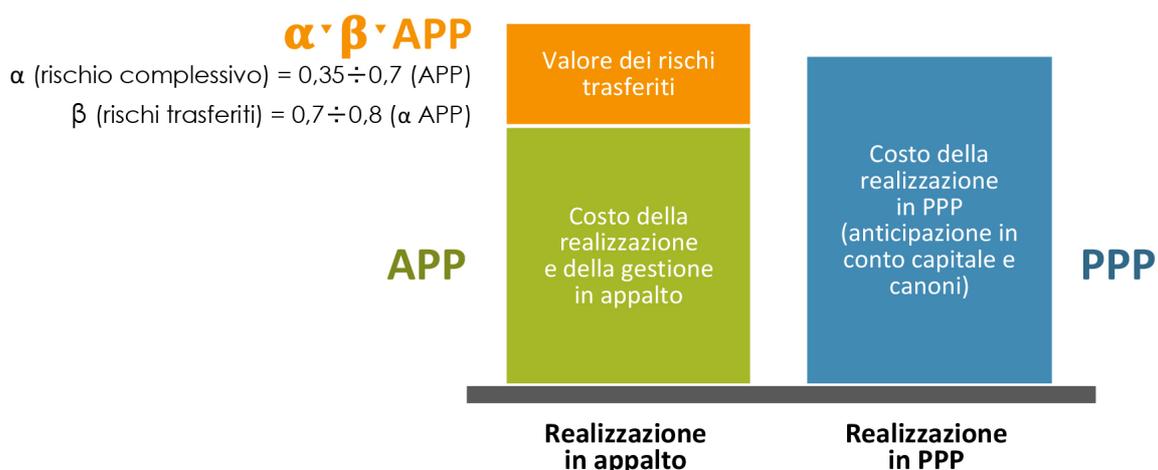
Le realizzazioni in PPP convenienti da un punto di vista economico e finanziario sono quelle il cui costo per l'Amministrazione, incrementato del valore dei rischi trattenuti, è inferiore al Public Sector Comparator. Il valore dei rischi trattenuti può essere stimato in una percentuale compresa fra il 20% ed il 30% del valore complessivo dei rischi, a sua volta stimato fra il 35% ed il 70% del costo della realizzazione e della gestione in appalto.

Ipotizzando che il valore dei rischi trattenuti sia il medesimo nell'ipotesi della realizzazione in PPP o in appalto, si può anche affermare che le realizzazioni in PPP convenienti siano quelle il cui costo è inferiore a quello della realizzazione e della gestione in appalto, al lordo dei rischi trasferiti dall'Amministrazione. L'entità dei rischi trasferiti è a sua volta, sinteticamente, una quota compresa fra il 70% e l'80% del valore complessivo dei rischi.

Nell'ipotesi in cui l'entità dei rischi trattenuti dall'Amministrazione sia la medesima con l'appalto e con il PPP, quindi, noti il costo della realizzazione e della gestione in appalto [APP], il costo della realizzazione dell'intervento nella forma del PPP [PPP], ed ipotizzate un'incidenza del rischio sul costo in appalto [α , decimale] ed una quota di allocazione dei rischi al contraente [β , decimale], utile per stimare il valore dei rischi trasferiti, si ottiene che le realizzazioni nella forma del PPP convenienti sono quelle per le quali è soddisfatta la seguente disequaglianza (Figura 6):

$$\frac{PPP}{APP} < 1 + \alpha \cdot \beta$$

Figura 6 - Espressione del valore dei rischi trasferiti in funzione del costo dell'appalto



Fonte: elaborazione a cura degli Autori

Ricordando il dominio delle variabili α e β (rispettivamente compresi, in termini decimali, fra 0,35 e 0,7 e fra 0,7 e 0,8), si ottiene che le realizzazioni in PPP economicamente convenienti sono quelle il cui costo, rispetto a quello delle corrispondenti realizzazioni e gestioni in appalto, non è superiore alle percentuali riportate in tabella.

Figura 7 - Maggior costo limite per le realizzazioni in PPP rispetto alle corrispondenti in appalto per differenti profili di trasferimento dei rischi (alto | medio | basso)

			COMPLESSITA' della realizzazione		
			ALTA	MEDIA	BASSA
			Ospedale HUB o SPOKE	Ospedale di BASE	Struttura sanitaria territoriale
COMPETENZA dell'AMMINISTRAZIONE	ALTA	Competenza istituzionale, normativa, tecnica ed amministrativa (Regione)	40% 38% 35%	32% 30% 28%	28% 26% 25%
	MEDIA	Competenza tecnica, amministrativa e normativa (Azienda Sanitaria)	48% 45% 42%	40% 38% 35%	32% 30% 28%
	BASSA	Competenza tecnica ed amministrativa (Struttura meramente esecutrice)	56% 53% 49%	48% 45% 42%	40% 38% 35%

Fonte: elaborazione a cura degli Autori

Limitando il ragionamento ai valori medi (di competenza dell'Amministrazione, di complessità della realizzazione e di allocazione dei rischi) e noti i costi attuali di realizzazione e gestione dell'intervento in appalto per una durata analoga a quella del contratto di PPP da proporre o valutare, si può quindi affermare che:

- il valore complessivo dei rischi può essere stimato nel 50% dei costi in appalto;
- il valore del Public Sector Comparator può essere stimato pari al 150% dei costi in appalto;
- non disponendo di valutazioni puntuali dei rischi, possono essere considerate convenienti le proposte di PPP il cui costo (al netto dei rischi) è inferiore ai corrispondenti costi in appalto incrementati di una percentuale compresa fra il 35% ed il 40%, in funzione del livello qualitativo (basso, medio o alto) previsto o proposto di trasferimento dei rischi.

CONCLUSIONI

La convenienza delle forme realizzative riconducibili al PPP deve essere sostenuta dal vantaggio, in termini di costi per l'Amministrazione, rispetto alla modalità tradizionale dell'appalto. Si tratta di un confronto che verte sui costi, non solo in termini di spesa ed investimento, ma anche di rischio. Parlare di rischio significa, parallelamente, riferirsi alla gestione del rischio stesso e quindi legare aspetti della complessità della realizzazione, intrinseca e contestuale, alla capacità dell'Amministrazione di creare, mantenere e gestire le condizioni affinché l'intervento possa compiersi limitando l'attualizzazione dei rischi. Il valore dei rischi, infatti, può arrivare al 70% del costo per la realizzazione e la gestione dell'intervento. I contratti di PPP permettono il trasferimento di parte di questi rischi al contraente, che sarà quindi sollecitato nella realizzazione di soluzioni così performanti da garantire non solo i livelli di prestazione attesi dall'Amministrazione, ma anche un'efficace ed efficiente gestione dei rischi rispetto al valore riconosciuto dall'Amministrazione.

Assunto che, nell'ipotesi del PPP, una parte del rischio complessivo sia trasferita al contraente ed una parte sia trattenuta dall'Amministrazione, la convenienza del PPP si ha quando i costi dell'Amministrazione per la sua realizzazione sono inferiori a quelli che la stessa Amministrazione sosterebbe nell'ipotesi dell'appalto, ossia quando i costi del PPP al lordo del valore dei rischi trattenuti sono inferiori ai costi dell'appalto al lordo del valore complessivo dei rischi. Questo secondo termine di paragone è il Public Sector Comparator e la differenza descritta è il Value for money dell'intervento, da leggere in modo complementare al Value for Society, ossia al valore restituito dall'intervento in termini di progresso della società.

Con riferimento al Value for Money, in fase di programmazione o di valutazione preliminare di fattibilità, può essere conveniente per l'Amministrazione disporre di strumenti sintetici di analisi che la sollevino dalla necessità di una valutazione analitica e quindi dall'introduzione di ipotesi la cui conferma potrebbe limitare il successivo sviluppo della capacità del contraente nella gestione dei rischi o la cui smentita potrebbe mortificare le iniziali valutazioni di fattibilità, sostenibilità ed opportunità di intervento. Dalle analisi curate dagli Autori, finalizzate a restituire alle Amministrazioni strumenti sintetici per l'impostazione o la valutazione di proposte di PPP, è emerso che il valore dei rischi che le Amministrazioni controllano nelle ipotesi delle realizzazioni e delle gestioni in appalto è pari ad una percentuale compresa fra il 35% ed il 70% del costo della realizzazione e della gestione alla quale si riferiscono. Nelle ipotesi del PPP una quota compresa fra il 70% e l'80% di questi rischi viene trasferita al contraente, mentre la parte residua rimane in capo all'Amministrazione. Le proposte di PPP convenienti rispetto alle corrispondenti realizzazioni e gestioni in appalto sono quelle il cui costo per l'Amministrazione, al lordo dei rischi trattenuti, è inferiore al costo derivante dall'appalto al lordo del valore complessivo dei rischi. Immaginando che il valore dei rischi trattenuti non vari in funzione della forma realizzativa, ciò equivale ad affermare che le proposte di PPP convenienti sono quelle il cui costo è inferiore al costo delle corrispondenti realizzazioni in appalto al lordo del valore dei rischi trasferiti. Considerando la relazione fra il costo ed il corrispondente valore dei rischi, la convenienza appena descritta si rileva quando, a fronte di una corretta allocazione dei rischi, il costo del PPP è superiore al costo dei corrispondenti appalti di realizzazione e gestione di una percentuale compresa fra il 25% ed il 56%.

Considerato, infine, che i PPP sono contratti di durata, al tema dell'affidabilità delle previsioni iniziali va affiancato quello della flessibilità, intesa come la capacità dell'Amministrazione di dotarsi di strumenti contrattuali ed economico-finanziari aventi la potenzialità di permettere comunque il perseguimento degli obiettivi di intervento anche al mutare del contesto, delle esigenze e dei requisiti di riferimento. La flessibilità riporta il tema del partenariato alla sua essenza, che è quella dell'intesa e del sostegno fra istituzioni e fra istituzioni e mercato in reti di competenza – effettive, efficaci ed efficienti – capaci di concorrere al perseguimento dell'interesse pubblico, che comprende, ma non si esaurisce, con il compimento e la gestione degli interventi. Si tratta di reti di competenza fra Istituzioni ed Organizzazioni che permettono la piena espressione della competenza abilitante – o di governo degli interventi – e della competenza operativa – o di gestione delle realizzazioni – dell'Amministrazione e che, al tempo stesso, permettono di valorizzare l'esperienza progressivamente maturata dai singoli soggetti attuatori, evitando così il limite dell'episodicità di ogni singolo intervento e della ricerca di profili di fattibilità e sostenibilità già esplorati.

Il fare rete ed il puntare sulla rete fra Istituzioni ed Organizzazioni è quindi un criterio per controllare la frammentazione e la stratificazione dell'Amministrazione, ma è anche una strategia per incrementare la specializzazione delle Amministrazioni – e quindi la loro competitività – nella relazione con gli operatori economici e nella più efficace ed efficiente declinazione del principio di buon andamento, anche rispetto alla tempestività e all'economicità delle realizzazioni.

Nel caso delle realizzazioni nella forma del PPP, che hanno la particolarità di mobilitare risorse che onorano contratti di durata che si estendono alla fase gestionale, il tema della competenza dell'Amministrazione è particolarmente rilevante a partire dalla fase di valutazione di fattibilità degli interventi, quando, in altre parole, oltre alla fattibilità degli interventi, si valuta anche la sostenibilità della loro gestione. Sebbene la ridondanza delle valutazioni possa sostenere il decisore con un insieme di motivazioni differenti, si ritiene che il principio della valorizzazione delle competenze possa trovare conferma anche nelle fasi preliminari dei percorsi realizzativi e, pertanto, che una rete di competenze trasversali e complementari possa restituire motivazioni più coerenti rispetto a quelle risultanti da un insieme di valutazioni parziali.

In definitiva, si sostiene l'idea dei centri di competenza locali per la valutazione dei PPP in Sanità quale organizzazione in grado di supportare l'istruttoria decisionale regionale finalizzata alla valutazione e al pronunciamento dell'opportunità di intervento. Tali centri, alimentati da competenze di tipo giuridico, economico-finanziario, tecnico e di innovazione sociale, valuteranno il PPP non solo per la capacità di realizzare un'opera specifica, di fornire risposte ad un bisogno e, quindi, di dare soluzioni, ma soprattutto per quanto sia un PPP funzionale al conseguimento di un obiettivo strategico. A tal fine si considereranno certamente la sostenibilità finanziaria e l'impatto ambientale generati, l'equità intergenerazionale che si potrà creare e, per l'impatto sociale, quegli elementi che già qualificano la proposta come "impact oriented" e di interesse collettivo, o che sarà necessario contemplare per innescare processi di rigenerazione ed innovazione socio-culturale delle comunità locali, tracciando traiettorie di sviluppo sostenibile per il sistema socio-economico di queste stesse comunità.

Il cambiamento normativo è già stato strutturato, occorre un cambiamento culturale, per dar vita a nuovi modelli di governance collaborativa.

BIBLIOGRAFIA

- Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, *Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.*
- Il provvedimento, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 305/2024 (SO 45) Bellelli S., Perino G., Rivoiro C., Tresalli G., Viberti G., *Valutazione ex-ante in Sanità. Una raccolta di casi studio nel contesto regionale*, IRES Piemonte, pubblicazioni on-line: contributi di ricerca, n. 352/2023, Torino (TO), 2023.
- Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.*
- Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), *LINEE GUIDA n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato»*, aggiornamento al 25 gennaio 2023.
- Carpinelli M., *Il Public Sector Comparator e l'analisi del Value for money*, 13 ottobre 2022 (formazione IFEL per i Comuni).
- Vecchi V., *Cogliere l'opportunità del PNRR con le collaborazioni pubblico privato, spunti per la città di Verona*, intervento in occasione del seminario *Progettare per crescere: Verona, PNRR e Investimenti*, 11 maggio 2022, Camera di Commercio di Verona.
- Perino G., Tresalli G., *PNRR: strumenti per il controllo della patologia d'esecuzione dei contratti*, in XLIII Conferenza Scientifica annuale dell'AISRe, *Città e Regioni in transizione*, Milano (MI), 5-7 settembre 2022.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Partenariato Pubblico Privato: una proposta per il rilancio*, 2021.
- Perino G., Sileno L., Tresalli G., *La locazione finanziaria per le realizzazioni ospedaliere*, in *Progettare per la Sanità*, n. 02_2020, giugno 2020.
- Perino G., Tresalli G., *Manutenzione ospedaliera: strategie per il controllo della spesa*, IRES Piemonte, pubblicazioni on-line: contributi di ricerca, n.276/2018, Torino (TO), 2019.
- Deliberazione della Giunta Regionale 22 novembre 2019, n. 17-547, *Partenariati Pubblici Privati in ambito sanitario ai sensi della Parte IV del D.Lgs n. 50 del 18.04.2016. Primi indirizzi per le valutazioni di congruità in ordine alla sostenibilità economica e finanziaria e alla coerenza con le politiche di programmazione della Regione Piemonte.*
- Perino G., Tresalli G., Sileno L., *Il partenariato pubblico privato per il disegno di geografie variabili*, in atti della XXXIX Conferenza Scientifica annuale dell'AISRe.; *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, Bolzano, 17-19 settembre 2018.
- Perino G., Sileno L., Tresalli G., *Ospedali. Costi teorici di costruzione e di manutenzione*, IRES Piemonte, pubblicazioni on-line: contributi di ricerca, n.263/2018, Torino (TO), 2018. Perino G., Sileno L., Tresalli G., *Partenariato Pubblico Privato. Presupposti e modelli*, IRES Piemonte, pubblicazioni on-line: contributi di ricerca, n.262/2018, Torino (TO), 2018.
- Perino G., Tresalli G., Sileno L., *Pubblico e privato: il partenariato pubblico privato e l'innovazione dell'edilizia sanitaria in AA.VV.*, Piemonte Economico Sociale – Guardare oltre il presente, Informaires, n. 52, pp. 70-71, Torino (TO), giugno 2017.
- Tresalli G., Sileno L., *La realizzazione di ospedali con nuovi strumenti giuridico finanziari*, in *Politiche Piemonte, Sanità Smart*, n. 47, pp. 10-13, Torino (TO), giugno 2017.
- Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP), *Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore*, settembre 2009.

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Giugno 2025

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

Si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.

Ambiente e Territorio

Cultura

Finanza locale

Immigrazione

Industria e Servizi

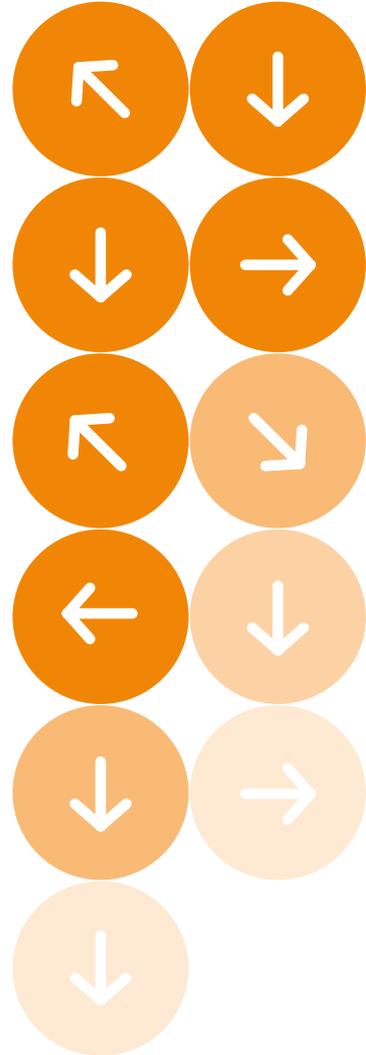
Istruzione e Lavoro

Popolazione

Salute

Sviluppo rurale

Trasporti



IRES Piemonte
Via Nizza, 18
10125 TORINO
+39 0116666-461
www.ires.piemonte.it



**REGIONE
PIEMONTE**