

## Una PA reattiva: il ruolo delle collaborazioni pubblico privato

Veronica Vecchi, Niccolò Cusumano, Francesca Casalini

### 1 Le collaborazioni pubblico-privato per generare valore pubblico

Nel libro *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, l'economista Mazzucato (2021), professore di Economics of Innovation and Public Value all'University College di Londra, dedica largo spazio al ruolo proattivo dello Stato, in senso lato, o più in generale delle Amministrazioni Pubbliche (AP), e della collaborazione pubblico-privato, per risolvere le sfide contemporanee, che possono essere ben riassunte dai 17 Sustainable Development Goals (SDGs).

Gli SDGs rappresentano i pilastri dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottati nel 2015 dalle Nazioni Unite; essi rappresentano non solo una agenda per le politiche pubbliche, ma sempre di più sono alla base delle strategie di operatori industriali e investitori. Da questo punto di vista, essi possono essere considerati una istituzionalizzazione di quel concetto di valore pubblico – comunemente definito con il termine anglosassone “public value” –, che non è più solo prerogativa delle istituzioni pubbliche, come inteso inizialmente da Moore (1995), ma il cui perseguimento, data la magnitudine e la complessità, richiede una mobilitazione coordinata di pubblico e privato (Meynhardt, 2009).

Ben prima della formalizzazione degli SDGs e della diffusione di logiche di investimento che perseguono criteri ambientali, sociali e di governance (meglio conosciute secondo l'acronimo inglese ESG environmental, social, governance – secondo cui il conseguimento di risultati economici non deve compromettere l'ambiente e la società grazie a modelli di governance basati su etica, trasparenza e anticipazione/gestione dei rischi) o della teorizzazione dello Shared Value Creation (Porter & Kramer, 2011), Jørgensen & Bozeman (2007, p. 373) scrivevano che “*il valore pubblico non è prerogativa esclusiva del settore pubblico, né il settore pubblico rappresenta l'unico insieme di istituzioni che ha l'obbligo di generare valore pubblico, [anche se chiaramente] ha un ruolo speciale come garante dei valori pubblici*”.

In questo contesto, le collaborazioni pubblico-privato non sono quindi più solo da intendersi come un mero strumento operativo – riprendendo sempre lo strategic triangle di Moore<sup>1</sup> - per il perseguimento di strategie pubbliche, ma costituiscono un pilastro della strategia stessa per generare e orchestrare la creazione di valore pubblico. Appare ancor più evidente come l'obiettivo di una collaborazione pubblico-privata non sia solo quello di mobilitare capitali privati (per la realizzazione, per esempio di investimenti pubblici), ma soprattutto di mettere a sistema attori pubblici e privati (sia profit che non-profit) per co-progettare, co-produrre e co-creare soluzioni, condividendo risorse non solo economiche, ma strumentali e di competenze, rischi e vantaggi che possano generare valore per la società. Come si legge dalle parole di Bryson, Crosby, & Stone (2006, p. 44), la collaborazione è “*collegamento o condivisione di informazioni, risorse, attività e competenze delle organizzazioni per raggiungere insieme un risultato che le organizzazioni singole non potrebbero raggiungere separatamente*”.

Questo approccio alle collaborazioni pubblico-privato è riconducibile al paradigma della Network Governance e della Collaborative Innovation (Torfing, Ferlie, Jukić, & Ongaro, 2021). Crosby, 't Hart, & Torfing (2017, p.659)) mettono infatti in evidenza come il valore

---

<sup>1</sup> Con lo strategic triangle, Moore mette in evidenza che il valore pubblico è generato quando una data strategia o azione ha una legittimazione democratica (è quindi supportata dalla comunità di riferimento) ed è supportata dalle autorità coinvolte e quando l'amministrazione ha la capacità di implementare questa strategia in modo efficace.

pubblico possa essere conseguito *“non attraverso gli sforzi eroici di manager pubblici strategici, ma attraverso sforzi dispersi e leadership distribuita in cui gran parte del lavoro abilitante può essere svolto da agenti senza un'autorità formale nel sistema di governo”*. Sulla stessa scia, Bryson, Sancino, Benington, & Sørensen (2017, p.641) suggeriscono anche che *“i policy maker e i manager nei settori pubblico, privato, non-profit e della società civile devono in qualche modo creare sia separatamente che congiuntamente valore pubblico”*.

E' evidente, dunque, come le collaborazioni pubblico privato rappresentino il propulsore per far fronte alle sfide globali (declinate dagli SDGs) e più in generale dello sviluppo sociale ed economico e della tutela ambientale.

In questo nuovo scenario, la PA è, quindi, chiamata ad agire in modo proattivo, “bold” (Mazzucato, 2021, p. 216), cercando cioè soluzioni “forti” a problemi inerentemente complessi che non ammettono compromessi al ribasso. La strada della collaborazione pubblico-privato dovrebbe essere percorsa senza preconcetti, identificando modalità di coinvolgimento del privato e strumenti attuativi che garantiscano il miglior rapporto costo-efficacia. Come ha insegnato la pandemia da Covid-19, una strategia di lungo termine deve essere attenta alla gestione del rischio e predisporre risposte adeguate agli eventi avversi. Il ricorso a un approccio collaborativo garantisce maggiore resilienza in quanto poggia sul concorso di più attori, generando, tuttavia, al contempo maggiore complessità. La valutazione di tale complessità e la sua interiorizzazione all'interno di strumenti operativi (organizzativi, contrattuali e informativi) rappresenta una delle criticità più importanti nella definizione e gestione delle collaborazioni pubblico-privato. Obiettivo di questo capitolo è fornire una mappa per comprendere il ruolo e l'importanza delle collaborazioni pubblico privato, fornendone uno schema interpretativo articolato su tre livelli di collaborazione per focalizzarsi sul terzo, definito “micro” in quanto più vicino all'erogazione dei servizi pubblici, latamente intesi. Il capitolo intende proporre un nuovo modello di riferimento e una nuova postura affinché le amministrazioni possano governare proattivamente (e non subire) la collaborazione con gli operatori economici, superando, quindi, la paura della relazione pubblico-privata che non ha consentito, nell'ultimo ventennio, di sfruttarne i vantaggi ma anche e soprattutto di sviluppare fiducia e competenze distintive, sia nel pubblico che nel privato, quali pilastri fondamentali su cui fondare la ripresa del paese dopo la pandemia da Covid-19 (da cui l'impiego efficace delle risorse europee e nazionali mobilitate nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, PNRR).

## **2 Le collaborazioni pubblico-privato: un framework interpretativo**

L'utilizzo della parola partnership o collaborazione pubblico-privato può ingenerare incertezze interpretative. Essa è molto spesso riferita a contratti di durata per la costruzione e gestione di infrastrutture (Hodge & Greve, 2017). In realtà, quest'ultima rappresenta solo una specifica forma di collaborazione.

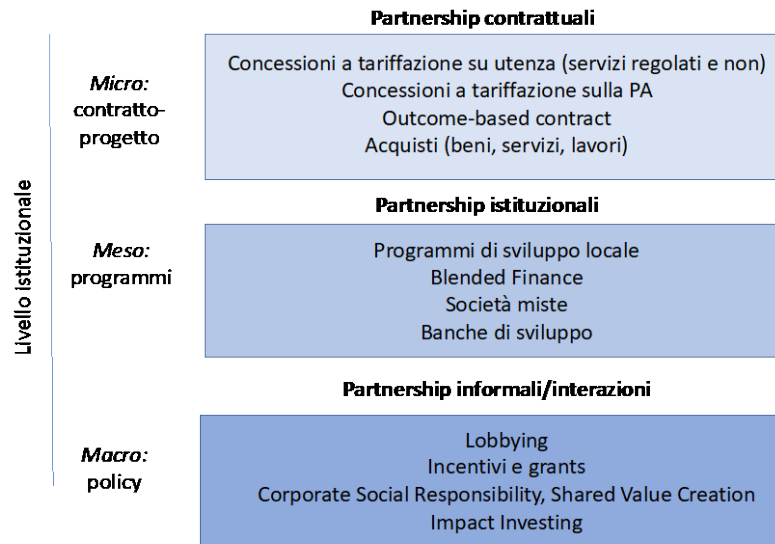
La collaborazione pubblico-privato ha un significato più ampio e, anzi, esistono diverse forme di collaborazione, che possono essere lette attraverso due schemi interpretativi.

Un primo schema (figura 1) legge le forme di collaborazioni in relazione al livello istituzionale di riferimento: macro, meso e micro.

Un secondo schema (figura 2), che rappresenta il *de quo* del primo, rilegge le forme di collaborazioni con specifico riferimento alla mobilitazione di capitali privati per la realizzazione di investimenti di lungo termine, ovvero quegli investimenti in asset strategici per la società e l'economia, come per esempio la ricerca, la transizione ecologica, la sanità, l'educazione, le infrastrutture eccetera, che possono essere di competenza pubblica o privata. In quest'ultimo caso spesso il rischio di investimento potrebbe essere troppo per i capitali

privati o la necessità di accelerare i tempi di investimento giustificano l'intervento pubblico. E' proprio con riferimento a questo tipo di collaborazioni che Mazzucato (2021) auspica un ruolo più differente (e più imprenditoriale) dello Stato e, quindi, un miglior bilanciamento nella suddivisione dei rischi e dei possibili rendimenti.

Fig. 1 Le collaborazioni pubblico privato e i livelli istituzionali di riferimento



**A livello macro**, si instaurano collaborazioni/partnership informali o interazioni finalizzate alla creazione o all'implementazione di una policy. A questo livello possiamo trovare le attività di lobbying (transazionali o relazionali) svolte dalle imprese / organizzazioni no profit o dalle loro associazioni volte a influenzare l'attività di policy making. Questa azione di lobbying non avviene solo per ritardare l'introduzione di politiche pubbliche che potrebbero, ad esempio, imporre maggiori costi alle imprese, ma, sempre di più, per stimolare anche il policy maker a introdurre una regolamentazione sempre più ambiziosa verso determinati obiettivi sociali e/o ambientali generando il vantaggio competitivo, almeno nel breve periodo, delle imprese più innovative e visionarie. Si pensi ad esempio all'azione sul clima generata dall'accordo di Parigi del 2015 sfociata nel cosiddetto Partenariato di Marrakech, per l'azione globale per il clima varato nel 2016, o al Global Compact che riunisce sotto l'egida delle Nazioni Unite le principali aziende mondiali per promuovere la sostenibilità. È proprio con l'obiettivo di stimolare il mercato verso il perseguimento di una maggior sostenibilità (sociale e ambientale), che la collaborazione a livello macro può sostanziarsi, oltre che attraverso iniziative di alto profilo come quelle riportate o regolamentare, anche attraverso la concessione di incentivi fiscali ad hoc (si pensi agli incentivi previsti dal Piano Nazionale Transizione 4.0) o contributi a fondo perduto (ad esempio gli incentivi per le batterie o la microelettronica nell'iniziativa IPCEI, Important Projects of Common European Interest).

In questo senso, vanno lette, inoltre, le iniziative di Corporate Social Responsibility (CSR) da parte delle imprese, spesso orientate anche ad azioni di lobbying. Secondo il modello di Carroll (1999), la CSR si compone di quattro pilastri: la responsabilità di impresa di fare profitto, la responsabilità legale di operare secondo le leggi, la responsabilità etica di fare ciò che è corretto, la responsabilità filantropica di contribuire allo sviluppo della società. Se le prime due, secondo Carroll, sono obbligatorie, la terza è auspicabile e la quarta è volontaria e desiderabile. La quarta dimensione è spesso chiamata *corporate citizenship*. In anni più

recenti, Michael Porter ha inserito la dimensione sociale negli assetti strategici d'impresa, prima con la concettualizzazione della cosiddetta dimensione sociale del contesto competitivo (Porter & Kramer, 2006) e, successivamente, con lo *shared value creation* (Porter & Kramer, 2011).

Ovvero, le sfide della società possono rappresentare un'area di business e profitto per le imprese e la capacità delle imprese di individuare soluzioni a tali sfide può rappresentare una forma di *impact investing*, consentendo di ottimizzare o bilanciare ritorno economico e sociale. Effettivamente, negli anni più recenti si sta assistendo a un cambio di passo molto significativo da parte delle imprese e degli investitori, per i quali la società non è più solamente terreno verso cui orientare azioni filantropiche volontarie finanziate con budget importanti ma comunque limitati, spesso anche come strumento di lobbying, ma piuttosto la società e le sfide sociali (tra cui in primis il cambiamento climatico) stanno diventando parti fondanti della strategia ibrida di impresa. Le azioni della Commissione Europea con l'adozione della proposta per una nuova direttiva sulla Corporate Sustainability Reporting (Aprile 2021), unita alle altre azioni, tra cui il regolamento sul Sustainable Finance Disclosure (Marzo 2021), il regolamento sul Climate Benchmarks (Dicembre 2020) e il regolamento sulla Taxonomy (Luglio 2020), rappresentano un quadro giuridico molto ambizioso per sostenere gli obiettivi strategici del Green Deal e assicurare consistenza (evitando il cosiddetto *greenwashing*) da parte degli investitori privati. D'altra parte lo ha ricordato Sir Ronald Cohen in una intervista ad Agosto 2021 sul Financial Times: *"bringing impact into investment decisions and the success for business is redefined as maximum profit with maximum impact, then you can see how business and investors can bring solutions to our problems instead of aggravating them"*.

Il totale degli investimenti ESG gestiti a livello globale ammonta oggi a circa USD 35,3 trilioni, coprendo quasi il 36% di tutti gli asset under management a livello globale<sup>2</sup>. Il fenomeno degli investimenti ESG, che ha visto un particolare sviluppo durante la pandemia<sup>3</sup>, è previsto aumentare fino al punto di superare, nel 2025, gli investimenti tradizionali<sup>4</sup>.

Questo tipo di orientamento strategico delle imprese rappresenta una chiara forma di "partnership" informale verso il perseguimento di obiettivi di policy. In questo contesto, stanno assumendo sempre più rilevanza anche forme di investimento chiamate *impact investing*, attraverso le quali investitori privati canalizzano i capitali verso (prevalentemente) imprese e start up in grado di ottimizzare il rapporto tra ritorno finanziario e ritorno sociale. Uno degli esempi in Italia di questa tipologia di investimento è il Centro Medico Sant'Agostino, progetto ideato e finanziato dal fondo Oltre Venture, che ha l'obiettivo di rendere accessibile la medicina specialistica di alto livello, soprattutto in quelle aree scoperte dal SSN (come per esempio l'odontoiatria, la psicoterapia, la logopedia e altre, dove l'offerta è quasi esclusivamente privata e ha prezzi mediamente alti).

**A livello meso**, troviamo quelle forme di collaborazione/partnership che, pur caratterizzate da un diverso grado di intensità, danno luogo a un perimetro nel quale attori pubblici e privati mettono a sistema risorse finanziarie e non, per contribuire a un obiettivo condiviso. A questo livello possiamo trovare, da un lato, vere e proprie partnership istituzionalizzate, quali le società miste (che rappresentano una istituzionalizzazione della collaborazione mediante la

---

<sup>2</sup> Fonte: GSIA, (2020). *Global Sustainable Investment Review 2020*, p. 5. <http://www.gsi-alliance.org>

<sup>3</sup> Fonte: Ferriani, F., & Natoli, F. (2020). ESG risks in times of COVID-19. *Applied Economics Letters*, 1-5.

<sup>4</sup> Il 49% dei cosiddetti *High Net Worth Individual* (HNWI) – ossia quei soggetti che hanno un patrimonio netto personale, esclusi gli immobili, che eccede USD 1 milione – è intenzionato ad aumentare la propria quota di investimenti responsabili nel 2021. Questo trend è particolarmente rilevante tra gli HNWI sotto i 40 anni, con il 75% degli investitori che ritiene estremamente importante investire in modo responsabile. Fonte: Capgemini, (2020). World Wealth Report. <https://worldwealthreport.com>

creazione di un veicolo societario) o le fondazioni miste; e dall'altro, programmi – di sviluppo, ricerca & innovazione, educazione, cooperazione – che rappresentano il tentativo di diversi attori, pubblici e privati (a titolo di esempio associazioni di categoria, imprese, enti di ricerca), di individuare obiettivi specifici congiunti rispetto ai quali mobilitare risorse o anche solo indirizzare azioni. Il livello di formalizzazione di questi programmi di sviluppo può cambiare a seconda del contesto di riferimento, ma in genere la collaborazione viene sancita attraverso la sottoscrizione di intese o memorandum of understanding a seconda degli obiettivi. Infine, anche se in modo non esaustivo, ma solo esemplificativo, sempre a livello meso, si possono trovare programmi di blended finance, messi a punto e gestiti da banche di sviluppo (per esempio la Banca Europea per gli Investimenti), che offrono strumenti di finanziamento volti a mobilitare (in una logica di *crowd-in* – attrazione nel sistema) di capitali privati, facendo leva su capitali pubblici. Gli strumenti di blended finance sono prevalentemente finalizzati a chiudere il gap di investimento in infrastrutture e piccole e medie imprese. Esempi sono programmi di garanzia, co-garanzia e contro garanzia per sostenere l'accesso al credito delle imprese, specie le PMI; oppure programmi di venture capital pubblico-privato per supportare la nascita e lo sviluppo di start-up; oppure, più in generale, fondi pubblico-privato, basati su logiche di “tranching”, ovvero strati di capitali con diversi gradi di rischio sopportati, volti a mobilitare gli investitori istituzionali verso investimenti (a lungo termine) più rischiosi, dove gli investitori pubblici investono capitali negli “strati” più rischiosi del fondo (equity o debito mezzanino).

**A livello micro**, la collaborazione/partnership pubblico privato assume la forma di un rapporto sinallagmatico tra una autorità pubblica e un soggetto privato. Tale rapporto può sostanziarsi in contratti a titolo oneroso o non oneroso per la PA. Tra i secondi troviamo i contratti di locazione, contratti di sponsorizzazione<sup>5</sup>, interventi di sussidiarietà orizzontale<sup>6</sup>, le convenzioni con gli enti del terzo settore<sup>7</sup>. Tra i primi si distinguono l'appalto e la concessione. Gli appalti sono contratti a titolo oneroso con i quali le amministrazioni acquistano beni, servizi o lavori. I contratti di concessione sono finalizzati, invece, alla costruzione o potenziamento di una infrastruttura e/o alla gestione di un servizio. La controparte privata di una concessione, il concessionario, è remunerato attraverso ricavi generati dal pagamento di una tariffa da parte dell'utente oppure dal pagamento di un canone da parte dell'amministrazione (i cosiddetti contratti a tariffazione sulla PA). Negli ultimi anni, proprio come conseguenza della diffusione e consolidamento di modelli di investimento a impatto, sono stati sperimentati contratti di tipo outcome-based, ovvero contratti che responsabilizzano l'operatore economico verso la generazione di risultati sociali. Oltre alle casistiche appena descritte, occorre, ricordare un ulteriore strumento a disposizione che è quello dell'accreditamento.

La collaborazione a livello micro è quella più rilevante per le amministrazioni a livello locale in quanto consente di conseguire un duplice risultato: la PA, agendo come buyer sofisticato, attraverso un approccio strategico al procurement, da un lato, è in grado di migliorare il livello dei servizi ai cittadini e alla società e, dall'altro, può stimolare innovazione, produttività, efficienza e allineamento a obiettivi strategici (come la sostenibilità ambientale) nel settore privato.

Agire in qualità di committente sofisticato richiede un cambio di passo da parte delle amministrazioni e dei propri manager/funzionari attraverso la presa di coscienza del proprio ruolo nella società e con la conseguente revisione degli obiettivi della funzione acquisti, che

---

<sup>5</sup> art. 19 Codice dei Contratti

<sup>6</sup> art. 189 Codice dei Contratti

<sup>7</sup> art. 56 Codice Terzo Settore



superino il risparmio di breve termine ottenuto in sede di aggiudicazione dei contratti, abbracciando, invece, un'ottica di costo totale di acquisto / costo del ciclo di vita che includa anche i costi sociali, ambientali ed "economici" delle scelte operate. Servono in tal senso una presa di coraggio, che porti a sfruttare appieno tutti i margini di libertà concessi dalle norme, e investimenti su persone attraverso il reclutamento di figure con un background diverso rispetto a quello tradizionale di tipo giuridico, e in generale all'upskilling e reskilling del personale in essere. Occorre, inoltre, investire sugli strumenti di gestione e controllo. Su questo tema si scriverà di seguito.

La figura 2 riarticola le collaborazioni pubblico-privato sopra analizzate con l'obiettivo di mettere in evidenza come queste siano strategiche ed essenziali per realizzare investimenti di lungo termine, sia quelli in infrastrutture (tangibili e intangibili, economiche e sociali), sia quelli di impresa e quindi per sostenere sia gli investitori più tradizionali, benchè sempre di più orientati a logiche di investimento di tipo ESG, sia quelli di lungo termine veri e propri (come assicurazioni, fondi pensione, fondi sovrani e anche di impatto). Viviamo in un momento storico che segna il massimo picco del debito pubblico<sup>8</sup> e della ricchezza privata<sup>9</sup>. Anche a livello nazionale, la somma delle disponibilità liquide in conti correnti e depositi è molto elevata, e pari a EUR 1,56 trilioni<sup>10</sup>. Si tratta di denari che equivalgono quasi al PIL nazionale, e che al momento sono fermi e infruttiferi. Se si considerano tutte le attività finanziarie (inclusando depositi, azioni, obbligazioni, fondi etc), la ricchezza delle famiglie è stimata dall'ABI in 4,77 trillioni di euro, quasi il 300% del PIL. Oltre a confermarsi un popolo di grandi risparmiatori, gli italiani dimostrano anche una certa sensibilità a investire in modo sostenibile e nell'interesse del proprio paese. Secondo un recente studio condotto da CENSIS-AIPB<sup>11</sup>, il 53,1% dei clienti del private banking dichiara di volere investire per generare valore sul proprio territorio, mentre il 40,5% ammette il desiderio di investire per finanziare direttamente la pubblica amministrazione, attraverso nuovi strumenti che vadano oltre i tradizionali buoni del tesoro. Sempre secondo lo stesso studio, il 57,9% dei clienti ad alto reddito reputa necessario e strategico investire nelle infrastrutture (economiche e sociali) del paese.

*Fig.2: le collaborazioni pubblico privato per sostenere gli investimenti di lungo termine*

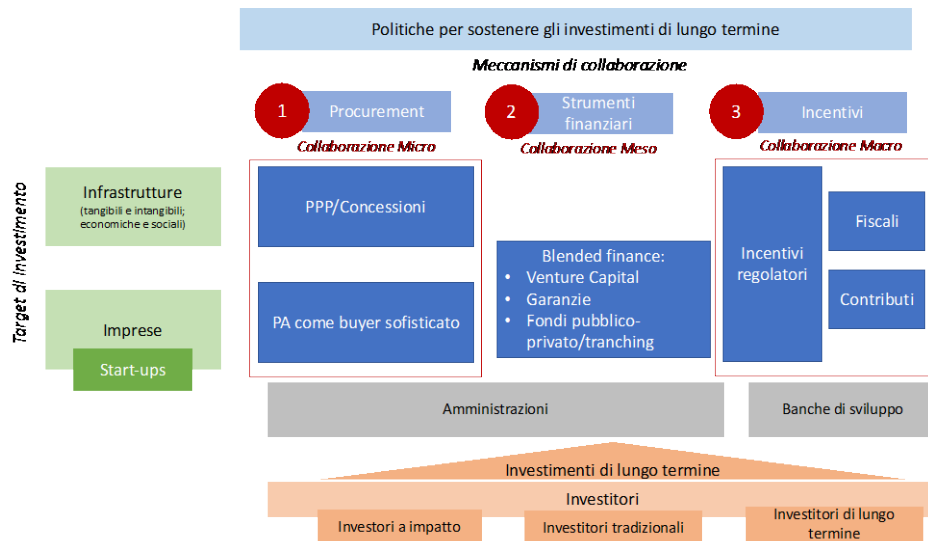
---

<sup>8</sup> Il debito pubblico ha raggiunto a livello globale USD 281 trilioni. Fonte: IFF (2021). Global Debt Monitor. COVID Drives Debt Surge—Stabilization Ahead?. February 2021.

<sup>9</sup> Nonostante la pandemia, la liquidità privata è cresciuta del 9% nel 2020, raggiungendo il picco storico di oltre USD 79 trilioni. Fonte: Capgemini (2021). World Wealth Report. <https://worldwealthreport.com>

<sup>10</sup> Fonte: ABI – Associazione Bancaria Italiana (2021). Economia e Mercati Finanziari-Creditizi, Rapporto mensile ABI, Luglio 2021, Attività finanziaria delle famiglie, p. 12.

<sup>11</sup> AIPB & CENSIS (2019). Gli Italiani e la Ricchezza, Affidarsi al futuro, ripartire dalle infrastrutture. Associazione Italiana Private Bankers e Centro Studi Investimenti Sociali. 22 Ottobre 2019. <https://www.aipb.it/sites/default/files/all/2019-10/II%20RAPPORTO%20AIPB-CENSIS.pdf>



### 3 Indicazioni per un utilizzo strategico delle collaborazioni pubblico-privato

Nei successi paragrafi si discute come le collaborazioni pubblico-privato a livello micro possono essere impostate e utilizzate in modo strategico, facendo leva su un nuovo approccio al procurement (passando da un modello operativo, basato sul mero acquisto, a uno di tipo strategico, dove la PA diventa buyer sofisticato, non solo con contratti d'appalto ma anche con le concessioni) offrendo alcuni spunti di tipo operativo che aiutino le Amministrazioni a rispondere meglio alle problematiche che si trovano quotidianamente ad affrontare. In particolare, si affronterà il tema delle collaborazioni nel quadro di risorse finanziarie esterne, nella fattispecie europee, prendendo come spunto il PNRR. Si discuterà infine di come impostare diversamente i partenariati/concessioni, sulla spinta all'investimento in chiave sostenibile e di conseguimento di un valore condiviso da parte del mercato e dei cittadini-risparmiatori.

#### 3.1 La gestione strategica del procurement

Nel corso degli ultimi anni è cresciuta la consapevolezza sia nella letteratura scientifica, sia nel policy maker, della rilevanza strategica dell'attività di procurement. Il mercato degli appalti pubblici nel 2020, secondo i dati contenuti nella relazione annuale ANAC, valeva 178 miliardi di euro correnti. Un mercato che è raddoppiato negli ultimi dieci anni. Secondo OECD (2021) i beni e servizi in outsourcing rappresentavano, sempre nel 2020, il 39% dei costi di produzione dello Stato italiano a cui si deve aggiungere la spesa per investimenti. È evidente che gli acquisti rivestano un'importanza non solo dal punto di vista quantitativo, ma anche "qualitativo" per la varietà delle merceologie acquistate e impatti sui relativi mercati, ma anche sulla capacità della PA di erogare servizi pubblici a cittadini e imprese. La Direttiva europea sugli appalti ne riconosce il ruolo strategico "in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici"<sup>12</sup>. La stessa legge delega di recepimento della Direttiva chiedeva al Governo di prevedere "misure volte a garantire il rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale ... facendo ricorso

<sup>12</sup> Considerando 2 Direttiva 2014/24/UE

anche al criterio di aggiudicazione basato sui costi del ciclo di vita e stabilendo un maggiore punteggio per i beni, i lavori e i servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente"<sup>13</sup>. Questo approccio può definirsi strategico, in cui l'efficacia e la creazione di valore pubblico sono i driver che guidano l'attività di acquisto.

Nella pratica corrente, tuttavia, continua a prevalere un approccio agli acquisti di tipo "operativo" per cui la funzione acquisti è valutata sul contenimento dei prezzi di aggiudicazione e rigida compliance alle procedure a evidenza pubblica in chiave anticorruzione. Questa tensione tra procurement operativo e strategico, riscontrabile anche nel settore privato (Akin Ateş, van Raaij, & Wynstra, 2018), è stata sicuramente acuita dalle politiche di centralizzazione che hanno ulteriormente enfatizzato la dimensione di controllo costi (in sanità la centralizzazione degli acquisti è stata introdotta in molte regioni nel contesto dei piani di rientro) e di standardizzazione procedurale.

Fig. 3: le caratteristiche del procurement operativo e strategico

PROCUREMENT OPERATIVO (OGGI)	PROCUREMENT STRATEGICO (DOMANI)
Driver: costo e compliance	Driver: efficienza, efficacia, innovazione, valore
Relazione transazionale: i fornitori aderiscono	Partnership - ruolo propositivo dei fornitori per identificare soluzioni e assumersi responsabilità, co-progettazione
Acquisto di singoli elementi con scarsa visione dell'insieme	Acquisto di soluzioni
Valutazione: elementi formali, scarsa discrezionalità	Valutazione dei risultati generali, affidabilità, capacità di gestione rischio, sostenibilità
Focus: breve termine	Focus: medio/lungo termine, resilienza, individuazione di risposte ai fabbisogni

Come si è discusso in introduzione è chiaro che per raccogliere le sfide con cui oggi la PA si confronta è necessario un approccio diverso alle collaborazioni pubblico-privato e quindi una diversa impostazione del procurement. Il PNRR rappresenta un'opportunità in quanto offre, forse per la prima volta, una quadro strategico di medio termine, che declinato a livello territoriale e settoriale può fornire un input alla definizione di strategie di approvvigionamento che incorporino elementi di efficacia oltre che di costo. A questo fine, parafrasando alcuni dei cosiddetti "principle of balance" definiti da OECD per l'utilizzo strategico del procurement pubblico, si può affermare che:

1. per poter passare da un procurement operativo a un procurement strategico è necessario siano definite chiaramente le priorità di policy e le strategie aziendali;
2. l'inclusione di obiettivi di policy negli acquisti deve in ogni caso garantire l'economicità dell'acquisto;
3. un approccio strategico richiede un'adeguata pianificazione dell'acquisto in modo da comprendere le reazioni del mercato, valutare i potenziali rischi, definire gli impatti attesi e sviluppare strumenti adeguati a gestire gli acquisti e contratti;
4. è necessario sviluppare una metodologia e dotarsi di strumenti adeguati alla misurazione degli impatti conseguiti dall'attività di acquisto e di valutazione dei fornitori.

<sup>13</sup> Art. 1 lettera p) l. 28 gennaio 2016 n. 11



L'applicazione di questi principi si integra agli aspetti più pratici discussi nei successivi paragrafi.

### *3.2 Le collaborazioni nel quadro di progetti finanziati da risorse europee: il caso del PNRR*

Uno dei problemi che affligge tipicamente le PA è la carenza di risorse con cui finanziare progetti di investimento, carenza a cui le Amministrazioni stesse cercano di ovviare ricorrendo a formule di PPP, come meglio si discuterà in seguito (vedi par. 3.3). A volte, tuttavia, si presenta il problema opposto, cioè risorse finanziarie disponibili e Amministrazioni che non riescono a sfruttarle. La difficoltà di messa a terra dei progetti viene ascritta ai vincoli che spesso accompagnano i trasferimenti, in particolare di natura temporale per l'impiego delle risorse ritenuti non compatibili con i tempi tecnico-amministrativi di realizzazione, e alle carenze di personale da dedicare a progetti di carattere "straordinario". Tali difficoltà sono aggravate dalla natura spesso emergenziale, o una tantum, di questi schemi di finanziamento, che non consentirebbero un'adeguata programmazione. Tuttavia, le stesse problematiche si riscontrano in politiche consolidate come quella di coesione europea.

Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (DRR) stabilito dal Regolamento UE 2021/241 presenta entrambe le caratteristiche: è un programma temporaneo e straordinario per rispondere alla crisi innescata dal Covid-19, ma allo stesso tempo ha durata pluriennale e poggia, per la sua implementazione, su un documento di programmazione (il PNRR) che identifica i progetti di investimento, le tempistiche di realizzazione e meccanismi di rendicontazione. Restano più sfumate le modalità di attuazione dei singoli progetti. Il PNRR costituisce, quindi, un caso studio interessante per discutere di come la PA possa approcciare in modo strategico questo tipo di programmi al fine di sfruttarne al meglio le potenzialità.

Perché la PA riesca a essere reattiva e proattiva è necessario agire su due livelli:

- **strategico:** le Amministrazioni devono dotarsi di strumenti di programmazione adeguati (es. documento unico di programmazione, piani settoriali come il piano urbano della mobilità sostenibile, piano aria e clima, piano energetico ambientale) che interiorizzino le priorità di policy europee e nazionali identificando delle progettualità immediatamente attivabili laddove si presentasse un'occasione di finanziamento. Sempre più spesso, inoltre, l'erogazione dei trasferimenti subordina l'erogazione delle risorse / premia proprio l'adozione di tali strumenti di programmazione (anche nei casi in cui non vi sia un obbligo di legge). Atti di programmazione, in ogni caso, sono necessari per garantire la correttezza dei successivi procedimenti amministrativi, ma soprattutto sono il momento in cui declina sul territorio quel concetto di "valore pubblico" di cui si è discusso in precedenza. È ovvio, che per garantire un allineamento costante tra programmazione locale e nazionale/europea le strutture amministrative debbano costantemente monitorare l'evoluzione del quadro normativo e programmatico. Il PNRR, ad esempio, interiorizza obiettivi e modalità attuative della politica di coesione europea, così come piani già esistenti (in primis il Piano Nazionale per l'Energia e il Clima, PNIEC) per cui Amministrazioni già "equipaggiate" sono avvantaggiate.
- **operativo:** una volta identificati a livello strategico gli ambiti progettuali è necessario costruirne i presupposti tecnici, amministrativi, finanziari per la loro messa in opera. Questa attività può sostanziarsi, ad esempio, nella ricognizione del patrimonio edilizio pubblico e delle sue caratteristiche per comprenderne i fabbisogni di interventi di adeguamento antisismico, antincendio, energetico (interventi finanziati a vario titolo dal PNRR); nella predisposizione di progetti di fattibilità (o di un documento di fattibilità delle alternative progettuali per investimenti più piccoli); nell'aggiornamento

dei programmi triennali delle opere pubbliche e biennali dei beni e servizi; nella verifica di eventuali interferenze e vincoli paesaggistici o di conservazione; nella predisposizione di tutte le attività amministrative e autorizzative propedeutiche alla realizzazione delle opere. Per compiere queste azioni è necessario che ogni ente si doti di adeguate strutture organizzative, oppure che si definiscano ambiti di cooperazione anche ricorrendo, ad esempio, a società in house strumentali dove presenti, oppure alle Stazioni Uniche Appaltanti (SUA) o centrali di committenza (CUC), che devono però essere dotate di risorse e svolgere effettivamente servizi di ausiliari di committenza e non limitarsi alla mera gestione amministrativa delle procedure di affidamento<sup>14</sup>.

Il DRR è uno strumento a gestione diretta dell'unione<sup>15</sup>, la Commissione esercita quindi un controllo diretto sulle risorse per quel che riguarda l'ammissione al finanziamento, i pagamenti e la rendicontazione. I controlli da parte della Commissione, a differenza di quanto accade con i fondi strutturali, non si "limitano" a verificare che il sistema dei controlli a livello nazionale avvenga nel rispetto dei regolamenti e predisporre degli audit sulle domande di pagamento, ma esercita un potere di verifica diretto<sup>16</sup>. Questo impone ai soggetti attuatori (il beneficiario è infatti lo Stato italiano) particolari cautele nella gestione dell'implementazione dei progetti per quel che riguarda, tra gli altri, il rispetto dei principi dell'articolo 188 del Regolamento Finanziario dell'Unione (quali i principi sull'ammissibilità dei costi, il divieto di doppio finanziamento, il divieto di cumulo), il rispetto della normativa sugli aiuti di stato e di quella su appalti e concessioni. È bene qui sottolineare che il DRR fornisce "un sostegno finanziario efficace e significativo volto ad accelerare l'attuazione di riforme sostenibili e degli investimenti pubblici" e che anche gli investimenti privati possono "essere incentivati attraverso regimi di investimento pubblico, compresi strumenti finanziari, sovvenzioni e altri strumenti, purché siano rispettate le norme in materia di aiuti di Stato."<sup>17</sup> Il Piano non finanzia, salvo alcuni casi come l'assunzione di personale a tempo determinato per il cosiddetto "ufficio per il processo", spese correnti.

Per quel che riguarda l'attuazione concreta del PNRR si possono fare le seguenti considerazioni che ci aiutano a contestualizzare il piano nell'ambito delle collaborazioni pubblico-privato oggetto del presente capitolo:

1. i progetti di investimento sostenuti dal PNRR si attuano "attraverso ... proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente"<sup>18</sup>. Si tratta quindi degli strumenti tipici a disposizione della PA: appalti, concessioni, sovvenzioni. L'Amministrazione destinataria delle risorse (identificata direttamente dal PNRR, oppure selezionata con le modalità previste dal piano) a sua volta è chiamata a porre in essere procedure a evidenza pubblica per la selezione di un operatore economico che realizzi l'opera/fornisca, oppure affidare il contratto direttamente a una società in house. Laddove il PNRR preveda il ricorso a strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip o da Soggetti Aggregatori regionali, da parte delle

---

<sup>14</sup> Coerentemente a quanto previsto dagli art. 9 e 10 del DL 77/2021

<sup>15</sup> Art. 8 Reg 2021/241

<sup>16</sup> È bene sottolineare che sempre a norma del regolamento 2021/241, considerando 51, il contributo dell'Unione dovrebbe essere collegato ai risultati e non ai costi, il che significa che l'Unione non richiede ai beneficiari (gli Stati Membri) una rendicontazione puntuale delle spese sostenute. Questa rappresenta una misura di semplificazione, è pur vero che il Regolamento all'articolo 22 chiede agli stati impegni precisi per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il DL 77/2021 stabilisce infatti un sistema di controlli e rendicontazione, per cui a livello "locale" si renderà necessario rendicontare tutte le spese sostenute.

<sup>17</sup> Considerando 8 Reg 2021/241

<sup>18</sup> Art. 9 c.2 DL 77/2021

Amministrazioni attuatrici, queste si limiteranno a “perfezionare” il contratto / l’appalto specifico.

2. come si è detto il PNRR finanzia gli investimenti, non le spese correnti, se non in alcuni casi specifici. Il PNRR, inoltre, ha definito gli importi dei progetti sulla base di stime elaborate sulla base dei costi delle operazioni finanziate dai fondi strutturali, o altre informazioni in possesso dei Ministeri competenti. Questo fa sì che i soggetti attuatori debbano da un lato preoccuparsi di reperire risorse per la gestione a regime di nuove infrastrutture (come gli ospedali di comunità), dall’altro assumersi il rischio di predisporre progetti che garantiscano il raggiungimento non solo degli obiettivi previsti nei tempi previsti, ma anche di rispettare stime di costo elaborate da terzi che potrebbero non essere complete rispetto alle esigenze specifiche di un territorio. È chiaro che le collaborazioni pubblico-privato offrano la possibilità di colmare gli eventuali gap di finanziamento pubblico con risorse private, nonché di trasferire i rischi di attuazione in capo agli OE che concretamente dovranno eseguire lavori, prestare servizi. Anche in considerazione dell’evoluzione dei prezzi delle materie prime e in generali dei materiali tali rischi sono tutt’altro che teorici. È quindi sbagliato ritenere che in presenza di finanziamenti pubblici siano automaticamente da escludere formule contrattuali innovative con il privato.
3. con il decreto semplificazioni 2020<sup>19</sup> e quello 2021<sup>20</sup> espandono la possibilità di ricorso a procedure negoziate, anche senza previa pubblicazione del bando di gara, per l’esecuzione di investimenti in determinati settori o perché finanziati dal PNRR, così come la possibilità di affidare lavori ponendo a base di gara il solo progetto di fattibilità<sup>21</sup>. Tali “semplificazioni” vanno in primo luogo applicate definendo meccanismi rigorosi di controllo<sup>22</sup> al fine di non incorrere in problemi di rendicontazione. In secondo luogo, una semplificazione procedurale non può costituire una scorciatoia a una corretta valutazione dei fabbisogni e delle opportunità offerte dal mercato.

Da queste considerazioni appare evidente che le Amministrazioni attuatrici debbano dotarsi di RUP e strutture di supporto (interne o esterne) composte da adeguate professionalità e competenze. Sulla scorta di quanto avviene per le operazioni finanziate attraverso fondi strutturali tali costi per essere ammessi a finanziamento devono essere inseriti nel quadro economico dell’intervento, ciascuna amministrazione deve quindi avere ben chiare quelle che potrebbero essere le proprie esigenze e modalità per rispondervi.

Una gestione efficace dei fondi e delle collaborazioni pubblico-privato anche un cambio di approccio nella gestione delle partnership come meglio si discuterà nel prossimo paragrafo.

### 3.3 Un nuovo approccio al PPP/Concessioni

La letteratura scientifica distingue in modo chiaro un contratto di PPP (che vedremo essere qualificabile, da un punto di vista giuridico, come concessione) da un *contracting out* (appalto), ponendo l’attenzione sul fatto che in un PPP l’OE si co-responsabilizza con il soggetto pubblico nel conseguire un determinato risultato, da cui deve dipendere la sua remunerazione (Forrer, Kee, Newcomer, & Boyer, 2010). Diversamente, in un appalto, è l’amministrazione che

---

<sup>19</sup> Art 2 cc 3 e 4 dl 120/2020

<sup>20</sup> Art 48 c.3 dl 77/2021

<sup>21</sup> Art 48 c.5 dl 77/2021 e

<sup>22</sup> si suggerisce a tal riguardo di considerare le piste di controllo elaborate dalle autorità di gestione per le operazioni finanziate attraverso fondi strutturali e l’allegato alla decisione C(2019) 3452 final “recante gli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall’Unione in caso di mancato rispetto delle norme applicabili in materia di appalti pubblici”

stabilisce le modalità di raggiungimento dell'obiettivo mediante l'esecuzione del contratto. Ciò implica che un PPP è un contratto più adatto a conseguire risultati più sfidanti, proprio perché è lecito attendersi che un OE possa fornire all'amministrazione soluzioni più efficienti, efficaci e innovative, a maggior ragione se dalla sua performance dipende la sua remunerazione. Questi obiettivi strategici sono però possibili solo se l'OE sarà effettivamente responsabilizzato attraverso l'assunzione di specifici rischi.

Il PPP rappresenta dunque a tutti gli effetti un modello di gestione del servizio pubblico, alternativo alla gestione diretta, spesso operata anche attraverso società in house. Esso non può essere in nessun modo confuso con la privatizzazione del servizio, che prevederebbe un passaggio di proprietà dell'infrastruttura dall'amministrazione al mercato e relegherebbe il soggetto pubblico a un mero ruolo regolatorio. A tal fine va anche ricordato che la concessione è il modello scelto dal regolatore, sia a livello nazionale che internazionale, per favorire l'apertura al mercato, anche se solo in fase di affidamento (concorrenza per il mercato), di infrastrutture a rete o comunque essenziali e irripetibili, che quindi rappresentano un monopolio naturale. La gestione di tali servizi e infrastrutture era, infatti, tradizionalmente riservata a soggetti pubblici. Pertanto, proprio in questi casi, lo strumento della concessione, come contratto e non mero atto concessorio e unilaterale, consente una iniezione di concorrenzialità.

Le caratteristiche essenziali di un contratto di PPP sono:

- una durata medio-lunga, generalmente compresa tra i 5-12 anni quando l'oggetto sono i servizi e 20-30 anni in caso di investimenti più complessi con una rilevante componente edile o di investimento;
- un importante investimento di capitali privati;
- un pagamento per l'OE legato alle performance conseguite e quindi un'allocazione di alcuni rilevanti rischi all'OE, in particolare quello di progettazione e costruzione e quello di disponibilità dell'investimento realizzato durante la vita del contratto; il rischio di domanda può essere assunto dall'OE in alcuni casi e specialmente quando l'OE è in grado di controllare in modo significativo, attraverso i suoi investimenti e la sua gestione, le dinamiche della domanda.

Un contratto di PPP consente, se ben congegnato, di

- conseguire obiettivi strategici (per esempio legati alla sostenibilità) per la PA o
- gestire complessità che la rigidità della struttura amministrativa, ivi inclusa la carenza di competenze, non consente.

Con riferimento al primo obiettivo, il PPP dovrebbe essere la scelta preferita dalle amministrazioni per il fatto che consente di far meglio leva sulle capacità imprenditoriali e di innovazione dell'OE e sul suo know how specialistico, tra cui la sua capacità di assumere il ruolo di system integrator (fondamentale, per esempio in progetti di smart city/territory, o nei progetti di riqualificazione urbana). In questo caso, a parere di chi scrive, il PPP è la soluzione più adeguata, quando applicabile, indipendentemente dai fondi pubblici disponibili, che potrebbero essere, eventualmente, utilizzati per erogare un contributo a fondo perduto nell'ambito del PPP oppure liberati per investimenti ordinari. Tra l'altro, in questo caso il PPP può assumere un ruolo cardine di tipo demand-side nelle politiche di innovazione e sviluppo.

In relazione al secondo obiettivo, l'amministrazione può prendere in considerazione il PPP quando vi è la necessità di innovare i modelli tradizionali di gestione di un servizio o nei casi di rilevante complessità del progetto. Con riferimento alla seconda fattispecie, ovvero progetti complessi, il PPP, oltre a beneficiare del know how specialistico dell'OE, consente, grazie alla struttura *bundled* (ovvero il contratto racchiude in sé la fase di investimento e di gestione) di

responsabilizzare lo stesso rispetto a obiettivi quali il rispetto dei tempi (on time) e dei costi (on budget) di investimento e a garantire il mantenimento di standard di qualità (on quality) dell'infrastruttura e/o del servizio, questi ultimi generalmente non possibili in un contesto di budget non stabili. In questi casi il PPP può generare maggior valore di un appalto tradizionale, ma è necessario comunque una attenta valutazione del valore generato, attraverso l'utilizzo di analisi di convenienza (Value for Money).

E' evidente che, diversamente da quanto è accaduto e accade normalmente, il PPP non dovrebbe essere utilizzato solo quando non vi sono i fondi pubblici necessari per far fronte all'investimento (obiettivi di tipo macroeconomico). In realtà, sarebbe molto importate cogliere l'occasione del PPP per introdurre anche innovazioni nel servizio sottostante e non solo per realizzare un investimento diversamente non possibile (obiettivi di tipo microeconomico).

Quando una PA deve perseguire obiettivi strategici e complessi e non ordinari, ne deriva che l'OE deve essere incentivato verso il co-perseguimento, con la PA, di questi obiettivi. La responsabilizzazione passa attraverso l'allocatione di rischi, che, se non gestiti, devono generare delle perdite economico-finanziarie per l'OE. Esattamente come avviene in una normale attività di impresa: il driver alla base di una continua capacità di adattamento, di innovazioni e investimenti è l'incremento del valore dell'impresa e la sua profittabilità. Questi incentivi, che passano attraverso l'allocatione di rischi, che, se non gestiti, comportano l'impossibilità di coprire i costi di gestione e di investimento, richiamano il concetto di rischio operativo, elemento che distingue un appalto da una concessione. Da ciò consegue, interpolando la letteratura di management con il quadro normativo europeo (Direttiva Concessioni CE/2014/23), che un PPP non può che essere una concessione.

Tra l'altro, il PPP quando applicato a iniziative strategiche per la PA, e non semplicemente alla realizzazione di investimenti infrastrutturali, può consentire di superare il trade-off tra ritorno sociale e ritorno finanziario e, quindi, può diventare a tutti gli effetti un modello di impact investing, che oggi rappresenta un driver significativo nelle scelte di allocatione dei capitali da parte degli investitori, nonché un elemento rilevante per la competitività delle imprese (secondo il modello dello *Shared Value Creation* di M. Porter), come discusso sopra.

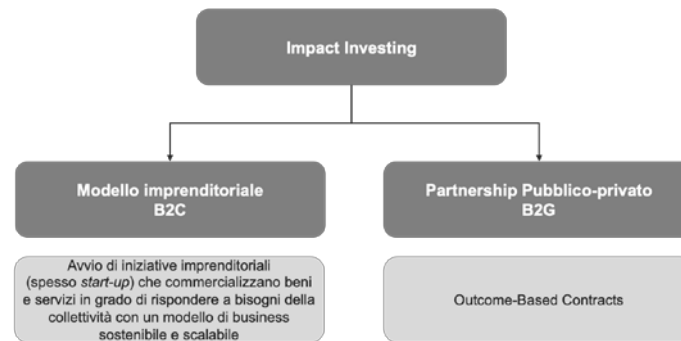
### 3.4 *Impact Investing e outcome-based contracts*

La complessità e la granularità dei fabbisogni della società richiedono un'evoluzione del ruolo dello Stato e delle sue amministrazioni, verso un modello orientato non tanto a rendere la spesa pubblica sempre più efficiente, ma soprattutto a creare maggiore valore pubblico, come discusso in precedenza. Appare chiaro che questo obiettivo non sia oggi circoscritto alla sola azione del settore pubblico, ma sia sempre più insito anche negli obiettivi di investitori e operatori privati - anche se chiaramente lo Stato mantiene un ruolo fondamentale di garante in questo processo.

In questo contesto, l'*impact investing* può rappresentare una soluzione di riferimento per attirare capitali e competenze private per rispondere meglio ai bisogni della collettività. Divenuto un termine ricorrente nel dibattito pubblico e privato, il paradigma dell'*impact investing*, a differenza degli investimenti ESG, adotta un approccio più proattivo e imprenditoriale per la generazione di *public value*. A livello operativo, questo paradigma si traduce in due possibili modelli di funzionamento: un modello puramente imprenditoriale "*business to consumer*" (B2C) e un modello basato sulla partnership pubblico-privata a livello contrattuale "*business to government*" (B2G).

Fig. 4 I modelli di Impact Investing





Il primo modello è basato sull'avvio e sul finanziamento di nuove iniziative imprenditoriali che commercializzano prodotti e servizi seguendo logiche di mercato completamente private, o eventualmente regolamentate. Queste soluzioni, offrendo una risposta innovativa a un bisogno di un particolare target della società, bisogno per il quale esiste una disponibilità a pagare, sono in grado di coniugare un modello imprenditoriale sostenibile dal punto di vista economico-finanziario con la generazione di un impatto sociale addizionale. Il ruolo del pubblico in questo modello, da un punto di vista strettamente progettuale, è marginale; esso risulta, invece, fondamentale da un punto di vista macro, di *policy*, a sostegno della creazione di un mercato dell'*impact investing* imprenditoriale. Anche a livello meso, vi possono essere programmi a sostegno sia dell'offerta di capitali (come i fondi di investimento misti pubblico-privati) che della domanda (come gli incubatori e gli acceleratori per *startup*). Altre iniziative includono gli incentivi fiscali, nonché una regolamentazione semplificata per avviare e gestire nuove imprese a impatto. Anche le iniziative legate agli *open government data*, finalizzate a condividere i dati della pubblica amministrazione in formato aperto, sono fondamentali per stimolare la partecipazione e la risposta dei privati ai problemi esistenti.

Nel secondo modello di impact investing (B2G), invece, è la Pubblica Amministrazione che acquista un servizio per conto dei cittadini, commissionando e pagando non tanto per la disponibilità, ma per il raggiungimento di determinati risultati e impatti sociali e ambientali. Questo modello, denominato *outcome-based contract*, nonché usando una pluralità di altri termini quali *social impact bond*, *payment-by-result* o *payment-for-success contract*, è promosso dalla Commissione Europea, insieme alla Banca Europea per gli Investimenti<sup>23</sup>, in luogo di forme più tradizionali di erogazione e gestione dei servizi pubblici. Se questo è lo schema più tradizionale, il modello può essere applicato anche a servizi pubblici a tariffazione sull'utenza. Infatti, la PA può scegliere un modello *impact investing/outcome-based* per il coinvolgimento di operatori economici e finanziari nella riprogettazione ed erogazione di servizi pubblici a tariffazione sull'utenza.

Da un punto di vista operativo, gli *outcome-based contract* seguono la logica del partenariato pubblico-privato (PPP), dove per privato si intende una pluralità di soggetti che include non solo investitori privati responsabili e operatori erogatori dei servizi, ma anche altri soggetti esperti del settore e i cittadini stessi, secondo logiche di *co-design* e *co-creation* dei servizi. A differenza dei modelli più tradizionali di PPP, la logica sottostante gli *outcome-based contract* si basa sull'idea che progettando servizi e infrastrutture in modo più rispondente ai bisogni si ottengano migliori risultati, che si traducono anche in maggiori risparmi (attuali e potenziali), grazie ai quali remunerare il capitale dei soggetti privati finanziatori del progetto (Vecchi &

---

<sup>23</sup> La Commissione Europea insieme alla Banca Europea per gli Investimenti hanno lanciato l'iniziativa "Advisory Platform for Social Outcomes Contracting". <https://eiah.eib.org/about/initiative-social-outcomes-contracting>

Casalini, 2019). I risparmi conseguibili sono di due tipi: di breve periodo, per l'amministrazione (ad esempio, in un progetto di riduzione della dispersione scolastica, si avrebbe un risparmio diretto sui costi legati alla ripetenza di un anno di scuola); di medio-lungo periodo, per la collettività (dal momento che alla dispersione scolastica è associata, in età adulta, una maggiore probabilità di disoccupazione, un minor livello di salute fisica e mentale, abuso di droghe e criminalità, a cui conseguono maggiori costi pubblici e privati). Da un punto di vista contrattuale gli *outcome-based contract* possono essere strutturati nella forma della concessione, al fine di dare all'operatore economico gli incentivi per conseguire i risultati attesi, con un meccanismo di premialità in caso di successo o, viceversa, di penali e decurtazioni in caso di insuccesso.

Questi contratti, per loro natura, stimolano la capacità dell'OE di individuare soluzioni e modelli in grado di rispondere a determinati fabbisogni e, quindi, possono generare soluzioni che non sarebbero possibili nell'ambito di schemi tradizionali di appalto, proprio perché verrebbe a mancare l'incentivo a conseguire il risultato sociale. Per questo motivo, si prestano ad essere utilizzati anche nei settori quali, ad esempio, la scuola, dove l'obiettivo potrebbe non essere solo la riduzione della dispersione scolastica, ma anche quello di offrire formazione più vicina al mercato del lavoro o attività pre-post scuola per favorire la parità di genere. Oppure al settore sportivo, dove, diversamente dal tradizionale PPP, l'obiettivo non sarebbe la mera costruzione dell'impianto sportivo, ma anche l'aumento della pratica sportiva tra i giovani e, quindi, la riduzione della sedentarietà dei bambini e della correlata obesità infantile. Oppure al settore sanitario, dove il tema della mobilità passiva, delle liste d'attesa o della diffusione della medicina preventiva sono temi molto rilevanti per alcune regioni. Oppure al facility management urbano, dove sicurezza, riduzione dell'inquinamento e del traffico sono temi cruciali.

Questi contratti possono rappresentare una reale risposta per coinvolgere maggiormente i cittadini nel *design* di nuovi modelli di servizio; inoltre, essi possono rappresentare una opportunità anche per far coincidere concretamente l'investitore con il beneficiario, in modo da favorire una maggior accettazione sociale di modelli partenariali per la gestione innovativa dei servizi pubblici. Infine, avviare contratti di questo tipo consente di stimolare lo sviluppo di attività imprenditoriali, con positive ricadute in termini di PIL e occupazione.

#### **4. Conclusioni: essere e agire come partner pubblici reattivi**

La complessità e la granularità delle sfide sociali ed economiche, nazionali e globali, ma anche l'opportunità offerta da una forte tensione, sia volontaria che spinta dalla regolamentazione, del mercato verso la generazione di valore pubblico, e le risorse del PNRR (un vero piano Marshall) non lascia spazi di incertezza. La collaborazione pubblico privato è fondamentale non perché servano soldi dal mercato dovuti a limiti di spesa pubblica, ma piuttosto, per mobilitare capitali e competenze da mettere a sistema con i capitali pubblici per la generazione di valore, declinabile in servizi pubblici più innovativi capaci non solo di rispondere ai bisogni dei cittadini ma anche di rappresentare un motore di sviluppo economico più sostenibile.

Focalizzandoci sui modelli di partnership, quali il procurement strategico, le concessioni e gli *outcome-based contract*, ovvero quelle forme di partnership attraverso cui la PA può agire da buyer sofisticato, ciò che ha lasciato indietro il nostro Paese è ascrivibile a due principali fattori.

1. **Assenza di una policy ambiziosa** capace di stimolare la PA ad assumere il ruolo di buyer sofisticato, come peraltro auspicato dalla Direttiva 24/2014/CE, che ha spesso determinato un utilizzo non adeguato delle logiche di procurement (sia appalti che concessioni) in chiave strategica.

- In relazione al PPP, questo ha alimentato quindi un atteggiamento di non accettazione sociale (il PPP è troppo spesso, erroneamente, considerato una forma di privatizzazione), dovuta sia alle difficoltà gestionali emerse in alcuni contratti, sia al deterioramento delle relazioni pubblico – privato, dovuto alla contrapposizione tra interesse pubblico e rendimento privato e alla mancanza di trust reciproco.
  - In relazione al sistema degli acquisti e appalti più in generale, hanno dominato logiche legate al contenimento della spesa, che hanno bloccato la capacità di sperimentare e innovare, anche come conseguenza della progressiva introduzione di responsabilità sempre più gravose in capo ai dipendenti pubblici, in primis al Responsabile Unico del Procedimento (RUP), portando all’adozione non solo di atteggiamenti “conservativi”, ma anche e soprattutto di “rigetto” e “fuga” dalle operazioni più complesse. Ben nota è la “paura della firma”. Una deresponsabilizzazione generata dal contesto e dall’insicurezza nelle proprie competenze e in quelle del team.
  - In questo contesto, ha preso piede un clima di sfiducia generale, in cui proliferano atteggiamenti *destruens da parte del mercato* (si pensi all’abuso del sistema dei ricorsi), e l’uso spesso distorto dei media, che contribuiscono a generare paura nell’esercizio delle legittime funzioni.
  - Inoltre, un sistema di procurement poco sofisticato ha impoverito la capacità del mercato di essere partner innovativo ed efficiente.
2. **Deboli se non assenti competenze nella PA;** questo non ha consentito di utilizzare gli spazi offerti dal Codice dei Contratti e dalle Direttive per strutturare contratti con obiettivi strategici. Seppur ogni misura di snellimento del Codice dei Contratti possa essere utile, non è questa, infatti, la risposta alla necessità e urgenza delle PA di diventare buyer sofisticato.
- La complessità del procurement come partnership nelle sue varie forme richiede un forte presidio degli aspetti tecnici, procedurali, economico-finanziari e giuridici; queste sono competenze che non ha una sola persona (per esempio il RUP – il responsabile unico del procedimento); dovrebbero, invece, essere presenti nel team guidato da un manager, dotato di competenze sia di leadership, che di project management e negoziali, per saper utilizzare al meglio il quadro normativo e dialogare con i vari stakeholder coinvolti nel processo.
  - Il modello commissariale ha spesso funzionato non tanto per i poteri speciali assegnati ai Commissari, ma soprattutto per altri elementi, quali: individuazione di un responsabile di progetto che non era solo Commissario ma soprattutto persona competente e caratterizzata da uno spiccato profilo di leadership e una solida esperienza; creazione di gruppi di lavoro con competenze multidisciplinari e, soprattutto, il coinvolgimento *ab origine* (con condivisione degli obiettivi) di alcune istituzioni chiave (Anac, Corte dei Conti etc...); senso dell’urgenza e senso della strategicità del ruolo rispetto a un obiettivo cruciale.
  - La centralizzazione degli acquisti è stata interpretata prevalentemente come strumento di contenimento della spesa e di trasparenza; essa non può rappresentare un driver di innovazione se manca un reale investimento in competenze, sia nella SUA (Stazioni Uniche Appaltanti) sia nella programmazione che nella gestione del contratto, fasi che rimangono in ogni caso di responsabilità della singola Amministrazione. Infatti, la creazione della SUA non ha portato alcun concreto risultato e questo conferma che il nodo cruciale è la programmazione e la gestione del contratto e non meramente la fase di gara, affidata alle SUA.

Un cambio di passo può essere fatto agendo su due direzioni. Da un lato una politica nazionale che incentivi e premi le Amministrazioni che intendono e sono capaci di giocare il ruolo di buyer sofisticato, accettando anche i necessari errori (o il non raggiungimento del risultato) che sono insiti in qualsiasi iniziativa nuova e complessa, sempre che questi errori non siano dovuti a incompetenza o, peggio, corruzione. Optimum magister usus, scrivevano i latini. Solo in questo modo è possibile creare dei “champion” da inseguire e dei “casi” da scalare. Questo significa anche riconoscere che l’assunzione del rischio è un valore nella PA, perché solo in questo modo possono essere affrontate le sfide. L’assunzione del rischio richiede un serio investimento in competenze distintive (e da questo punto di vista non basta conoscere il Codice dei Contratti); servono competenze di leadership e di management.

Vent’anni fa, Waits, Kahalley, & Heffernon (1992) tracciavano un vademecum per le PA per essere attori di sviluppo; alcune delle loro raccomandazioni risultano sempre molto attuali e tracciano una roadmap per costruire un percorso di “reattività”:

- Pensare ai processi (gli step per conseguire i risultati) e alla squadra, non a strutture organizzative (come le centrali di committenza);
- Pensare alla domanda (ciò che serve ed è strategico), non all’offerta (ciò che è disponibile sul mercato);
- Pensare a come essere un catalizzatore e non erogatore
  - Attuare modelli di network governance dove la PA agisce come “equalizzatore” di un network di attori
  - Fare leva sulla straordinaria propensione del mercato al conseguimento di obiettivi ambientali e sociali
  - Creare one-stop-shop come antenne verso il mercato e gli stakeholder, per catalizzare idee, fabbisogni e proposte
- Pensare al medio-lungo termine (problemi complessi richiedono ambizione) e non al breve termine
- Pensare prima ai bisogni e ai risultati da conseguire e non al Codice dei Contratti (che è uno strumento)
- Pensare alla creazione di valore e non solo alla compliance

## Bibliografia

- Akın Ateş, M., van Raaij, E. M., & Wynstra, F. (2018). The impact of purchasing strategy-structure (mis)fit on purchasing cost and innovation performance. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 24(1), 68–82. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2017.05.002>
- Bryson, J., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44–55.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640–654. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>
- Carroll, A. B. (1999). Corporate Social Responsibility. Evolution of a Definitional Construct. *Business & Society*, 38(3), 268–295.
- Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655–669. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E., & Boyer, E. (2010). Public–private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*, 70(3), 475–484.
- Hodge, G., & Greve, C. (2017). On public–private partnership performance: A contemporary review. *Public Works Management & Policy*, 22(1), 55–78.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. London, United Kingdom: Allen Lane/Penguin.
- Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *Intl Journal of Public Administration*, 32(3–4), 192–219.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD. (2021). *Government at a Glance 2021*. <https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2006). Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review*, (December), 78–93.
- Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011). Creating shared value. *Harvard Business Review*, 89(1/2), 62–77.
- Torfing, J., Ferlie, E., Jukić, T., & Ongaro, E. (2021). A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy and Politics*, 49(2), 189–209. <https://doi.org/10.1332/030557321X16108172803520>
- Vecchi, V., & Casalini, F. (2019). Is a Social Empowerment of PPP for Infrastructure Delivery Possible? Lessons from Social Impact Bonds. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(2), 353–369.
- Waits, M. J., Kahalley, K., & Heffernon, R. (1992). Organizing for Economic Development: New Realities Call for New Rules. *Public Administration Review*, 52(6), 612.



