

## Introduzione

Quando la crisi economica e sociale mette in discussione i modelli tradizionali basati sui meccanismi di mercato o di Stato erogatore, si aprono spazi interessanti per lo sviluppo di modalità di collaborazione alternative agli assetti classici, sia per ridare impulso alle economie locali, sia, più semplicemente, per individuare nuove modalità di risposta ai bisogni di una comunità che diventa sempre più complessa ed evoluta.

Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad un rapido e progressivo diffondersi dei partenariati tra pubblico e privato in diversi settori nei quali, storicamente, operavano unicamente le aziende pubbliche. Il fenomeno in oggetto conosce le esperienze più avanzate nel settore sanitario dove, dopo un periodo di preliminare sperimentazione, queste collaborazioni si avviano oggi verso una fase di maggiore diffusione.

Il tema del partenariato pubblico-privato, d'ora in avanti PPP, in ambito sanitario offre l'opportunità, da un lato, di affrontare alcune questioni cruciali relative all'identificazione delle forme più efficaci di acquisto, erogazione e gestione dei servizi sanitari da parte dell'organizzazione pubblica, dall'altro, di ricercare nuove prospettive e strategie d'intervento da attuare nel processo di riorganizzazione della sanità pubblica.

L'interesse da parte degli studiosi di economia aziendale nei confronti del tema oggetto di analisi si è sviluppato soprattutto in seguito all'emergere di due problematiche, le quali hanno indotto il settore pubblico a considerare l'opportunità di coinvolgere gli operatori privati nella gestione dei servizi sanitari. Ci si riferisce, in particolare, *i*) all'inadeguatezza delle competenze manageriali solitamente disponibili all'interno delle aziende pubbliche rispetto alla complessità della gestione sanitaria, caratterizzata da una continua innovazione nei processi di assistenza e di cura, e *ii*) alla scarsità di risorse finanziarie in grado di far fronte all'obsolescenza delle strutture e delle tecnologie delle aziende sanitarie ed alla repentina evoluzione di carattere qualitativo della domanda.

Nonostante il continuo interesse, tanto della pratica quanto della letteratura nei confronti di questo tema, il fenomeno non è stato ancora pienamente indagato. In particolare, la letteratura è ancora lacunosa per quanto concerne la possibilità, da un lato, di comprendere le caratteristiche e le forme che tali configurazioni organizzative possono assumere, soprattutto qualora il coinvolgimento riguardi aziende pubbliche ed aziende private *non profit* e, dall'altro, di misurare i molteplici benefici di tali tipologie di partenariato.

Il tema è estremamente attuale. La rilevanza che il *non profit* va assumendo nel contesto economico non si giustifica soltanto in virtù del suo, pur rilevante, ruolo produttivo, ma l'elemento realmente distintivo riguarda la sua capacità di anticipare i bisogni della collettività offrendo, mediante l'impiego di strutture organizzative molto snelle, servizi che lo Stato non è in grado di erogare.

Divenuto ormai un vero e proprio generatore di valore aggiunto economico, finanziario e sociale, si comprendono agevolmente le motivazioni per le quali il privato sociale va assumendo una rilevanza strategica in un settore come quello sanitario, che si trova a fronteggiare sfide molto complesse. Le tendenze demografiche in atto nel nostro come negli altri Paesi industrializzati denotano un generale invecchiamento della popolazione, con evidenti ripercussioni negative sui sistemi di *welfare state*. La domanda di prestazioni sanitarie e sociosanitarie si è sviluppata, si è differenziata ed è divenuta sempre più sofisticata, sottoponendo il sistema sanitario a crescenti pressioni evolutive. Le tensioni finanziarie sui bilanci pubblici e, in special modo, su quelli delle strutture sanitarie rischiano di compromettere il livello di soddisfazione della domanda di servizi assistenziali pubblici.

Tutto ciò ha determinato un disallineamento crescente tra la domanda e l'offerta di servizi sanitari, delimitando un ambito nel quale il sistema delle cooperative sociali, delle associazioni di volontariato e degli altri enti senza scopo di lucro si è riuscito ad inserire con successo, svolgendo un ruolo suppletivo rispetto allo Stato, soddisfacendo tipologie di fabbisogni inespresi o progettando percorsi assistenziali alternativi, disegnati in base alle esigenze degli utenti e dimostrando di possedere tutti i requisiti per erogare direttamente alcune specifiche attività sanitarie.

Il presente lavoro si posiziona nel filone di ricerca che esamina l'efficacia delle collaborazioni tra pubblico e privato, cercando di identificare i fattori che maggiormente spiegano i loro effetti sulla performance del PPP nel suo insieme, o delle singole aziende che lo compongono.

Nel prosieguo della trattazione verrà dunque diffusamente illustrato il ruolo strategico svolto dai partenariati tra pubblico e *non profit*, con particolare riferimento al settore sanitario. Maggiormente in dettaglio, si cercherà di apprezzare l'impatto che tali forme di collaborazione hanno sulla performance finanziaria e non finanziaria delle aziende ospedaliere pubbliche.

A partire dagli anni '70, le riforme che hanno interessato il settore pubblico, in generale, e quello sanitario, in particolare, hanno generato una crescente attenzione nei confronti degli ospedali e, in special modo, nei riguardi degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), d'ora in avanti ospedali di ricerca, o OR.

Si tratta di particolari organizzazioni del Servizio Sanitario Nazionale, diversi dagli ospedali generalisti e dagli ospedali universitari, che perseguono, sia finalità di cura delle malattie, sia l'obiettivo della ricerca scientifica.

Anche il loro regime legale differisce da quello degli istituti di ricerca privati e da quello degli ospedali generalisti pubblici.

Diversamente dai primi, lo *status* di enti pubblici limita l'autonomia nella definizione delle priorità rispetto agli scopi da perseguire e la relativa allocazione delle risorse. Diversamente dai secondi, il loro scopo istituzionale non si limita alla erogazione delle cure ospedaliere, ma contempla anche lo svolgimento delle attività di ricerca scientifica<sup>1</sup>.

Similmente agli ospedali universitari, invece, il raggiungimento della duplice missione rende gli ospedali di ricerca delle organizzazioni particolarmente complesse<sup>2</sup>. In questo senso, si sostiene che le recenti sfide imposte dai mutamenti che hanno interessato il settore sanitario pubblico potrebbero compromettere il funzionamento degli ospedali di ricerca. Da una parte, la evoluzione delle esigenze dei pazienti, la sofisticazione tecnologica ed il miglioramento della qualità dei servizi accresce il fabbisogno di finanziamento degli ospedali pubblici, dall'altra, le pressioni finanziarie sul budget nazionale rappresentano un ostacolo al soddisfacimento delle molteplici esigenze e spesso inducono gli ospedali di ricerca a spostare le risorse finanziarie delle quali dispongono dal capitolo della ricerca a quello delle cure<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> PASSERINO-ZOTTA, *Evoluzione storico-normativa*, pp. 192-208; COMPAGNI-TEDIOSI, *Performance-based funding*, pp. 313-334.

<sup>2</sup> CARBONE *et al.*, *Ospedali e università*, pp. 435-462.

<sup>3</sup> ANESSI PESSINA-CANTÙ, *Whither Managerialism*, pp. 327-355.

In questa prospettiva, la ricerca di modalità alternative con le quali devolvere le cure e la creazione di accordi istituzionali, come i partenariati con il settore privato, può rappresentare una soluzione al fronteggiamento delle sfide precedentemente menzionate, in quanto le collaborazioni solitamente comportano un miglioramento dell'efficienza ed un incremento della qualità dei servizi erogati dall'operatore pubblico<sup>4</sup>.

Come parte del movimento globale volto alla managerializzazione dei servizi pubblici, la letteratura sulle partnership si è focalizzata su diversi aspetti, ma sconta due tipi di *gap*, anche nell'ambito del settore sanitario. Da una parte, gli studi che si sono occupati degli effetti derivanti dalla creazione delle collaborazioni si sono focalizzati, prevalentemente, sull'efficienza dei PPP, trascurando le dimensioni non finanziarie della performance quali la qualità dei processi interni e la soddisfazione dei pazienti<sup>5</sup>, dall'altra, le ricerche precedenti hanno quasi sempre tralasciato la considerazione dell'impatto sulla performance derivante dalle collaborazioni tra gli ospedali di ricerca ed i partner appartenenti al terzo settore e coinvolti nel processo di erogazione dei servizi sanitari.

Dalla considerazione congiunta delle caratteristiche degli ospedali di ricerca e dei *gap* esistenti in letteratura, deriva il caso studio sviluppato nella parte conclusiva del presente lavoro, nel quale verrà progettato ed implementato un sistema multidimensionale di misurazione della performance, destinato a catturare la complessità delle molteplici istanze dei diversi *stakeholder* ed il grado di conseguimento del duplice scopo istituzionale della cura e della ricerca di un dipartimento di un ospedale di ricerca pubblico, operante in partenariato con una associazione di volontariato.

Lo studio sviluppa una versione personalizzata della *balanced scorecard*, d'ora in avanti BSC, basata su un originale set di misure di performance ed i risultati suggeriscono che lo strumento potrebbe essere considerato un modello efficace per catturare la performance degli ospedali di ricerca, grazie ad una combinazione tra fattori generalizzabili ed elementi specifici di contesto.

Il lavoro si avvale di una metodologia qualitativa basata su un caso studio partecipativo. Questo approccio è particolarmente indicato nelle fasi

---

<sup>4</sup>TORCHIA *et al.*, *Public-private Partnerships*, pp. 236-261; LEGA, *Multi-hospital Networks*, pp. 86-99.

<sup>5</sup>HODGE, *Public Sector Services*, pp. 98-110; DEAN, *Performance Monitoring*, pp. 396-413.

iniziali delle ricerche, su tematiche per le quali mancano precedenti evidenze empiriche e laddove la teoria esistente appare inadeguata<sup>6</sup>.

Il lavoro di ricerca si concentrerà sul caso della collaborazione tra il dipartimento di ematologia di un ospedale di ricerca italiano ed una organizzazione di volontariato che raccoglie fondi per finanziare i servizi di assistenza domiciliare per i pazienti trattati in ospedale. Si tratta di un *setting* ideale per esplorare l'argomento di ricerca prescelto dal momento che il processo di revisione della spesa in corso nel settore sanitario pubblico italiano, unitamente alle più recenti riforme legislative del terzo settore, stanno promuovendo la creazione di partenariati tra pubblico e *non profit* per la per l'esternalizzazione di diversi servizi alle organizzazioni senza fini di lucro.

Il lavoro, nel suo complesso, si propone di contribuire alla letteratura esistente e di fornire alcuni spunti critici che potrebbero risultare utili, tanto per i *policy makers* quanto per i *regulators*.

A tale scopo l'elaborato si sviluppa in quattro capitoli.

Nel primo capitolo si fornisce un inquadramento teorico del PPP. In particolare, il tema viene indagato, innanzitutto, nell'ambito della prospettiva economico-aziendale, in quanto si ritiene che essa possa contribuire in modo rilevante ad offrire soluzioni efficaci per conseguire un perdurante allineamento degli obiettivi tra i diversi soggetti chiave della collaborazione. A tale riguardo, l'inquadramento dei PPP nella più ampia prospettiva delle aggregazioni inter-aziendali permette una comprensione del fenomeno in termini di scelta dell'assetto istituzionale più efficiente, ossia di quello che consente il raggiungimento e la preservazione di condizioni durevoli di economicità e di equilibrio economico<sup>7</sup>. Tale inquadramento risulta particolarmente appropriato nel campo delle partnership in sanità, dove le collaborazioni pubblico-privato nascono allo scopo di conseguire maggiori vantaggi di costo nella erogazione delle attività di cura e di assistenza. Il tema del PPP viene, inoltre, inquadrato nel contesto della letteratura internazionale, rispetto alla quale si rileva che manca un univoco quadro teorico di riferimento al quale ricondurre il fenomeno empirico. Difatti, la letteratura internazionale fornisce una serie variegata di interpretazioni tra le quali spicca l'approccio fondato sulla *governance*, il quale teorizza che il PPP rappresenta un particolare strumento di governo, alternativo al modello del

---

<sup>6</sup> YIN, *Case Study Research*; AHRENS-CHAPMAN, *Accounting for Flexibility*, pp. 271-301; EISENHARDT, *Building Theories*, pp. 532-550.

<sup>7</sup> POTITO, *Economia aziendale*.

controllo gerarchico da parte dello Stato, soprattutto in conseguenza della crisi dello stato sociale. Il tema viene indagato, infine, con riferimento alla esperienza legislativa comunitaria ed italiana.

Nel secondo capitolo si sviluppa il tema del PPP in sanità e si sottolinea la valenza strategica del coinvolgimento del partner privato, soprattutto a seguito del manifestarsi di una serie di fattori di criticità relativi alle imperfezioni nel funzionamento dei mercati della produzione ed erogazione pubblica, ascrivibili, tra gli altri a motivi finanziari, manageriali e di asimmetria informativa. Inoltre, dopo aver illustrato che il partner privato può efficacemente intervenire, tanto nel finanziamento, quanto nella produzione dei servizi sanitari e, dopo aver menzionato gli studi che individuano le condizioni di contesto che rendono maggiormente conveniente la creazione dei PPP, si descrivono le principali configurazioni organizzative ed i principali meccanismi di *governance* delle partnership sanitarie. Nella parte conclusiva del capitolo viene condotto, infine, un *excursus* storico sui PPP nell'ambito della sanità italiana.

Il terzo capitolo introduce la tematica del ruolo del privato *non profit* in sanità, precisando che lo sviluppo del privato sociale in ambito sanitario si lega alle trasformazioni che hanno segnato il passaggio dalla logica del *welfare state* a quella della *welfare society*. Non si tratta solo di offrire una risposta alla esigenza del pubblico di esternalizzare la fornitura delle prestazioni sanitarie ma, in sintonia con il principio di sussidiarietà, l'erogazione dei servizi sanitari viene condivisa con le organizzazioni del *non profit* le quali, in virtù della acclarata capacità di comprensione delle istanze dei beneficiari, sperimentano un ampliamento del proprio ruolo e divengono, da meri portatori della domanda dei bisogni dei cittadini, soggetti che concorrono alla stessa configurazione dell'offerta dei servizi.

Dopo aver illustrato le diverse teorie che spiegano l'esistenza, il comportamento e la diffusione delle organizzazioni *non profit* nel settore della sanità, alcune di matrice economica, altre di estrazione sociologica, si forniscono alcuni dati empirici sul peso del terzo settore in sanità e, infine, si descrivono le aree di intervento, nonché le principali forme di collaborazione tra il pubblico ed il privato *non profit*. Inoltre, riconoscendo i limiti degli studi precedenti che si sono concentrati su aspetti parziali della più ampia tematica delle collaborazioni, si cercherà di fornire un contributo alla conoscenza attraverso la proposta di un framework nel quale si collocano i diversi modelli di partenariato tra il pubblico ed il privato *non profit*.

Nel quarto ed ultimo capitolo, infine, viene sviluppato un caso studio che vede coinvolti un dipartimento di un ospedale di ricerca ed una asso-

ciazione di volontariato, entrambi operanti in Italia, al fine di comprendere le implicazioni derivanti dal coinvolgimento di un partner *non profit* sulla performance multidimensionale della struttura pubblica. I risultati mostrano che il coinvolgimento di una *charity* può comportare esternalità positive a vantaggio dei molteplici *stakeholder*, sia in termini di miglioramento della efficienza ed efficacia delle cure, che in termini di avanzamento delle ricerche e dei processi di innovazione.



# L'inquadramento teorico del partenariato pubblico-privato

SOMMARIO: 1. Il partenariato tra le aggregazioni aziendali. – 2. La letteratura internazionale sul partenariato pubblico-privato. – 3. Un modello gestionale di derivazione comunitaria. – 4. Il partenariato pubblico-privato nell'esperienza italiana.

## 1. *Il partenariato tra le aggregazioni aziendali*

Lo sviluppo delle aziende è stato da sempre caratterizzato dalla creazione di diverse tipologie di collaborazioni<sup>1</sup> con altre imprese, al fine di migliorare le condizioni di economicità.

La dottrina economico-aziendale ha elaborato il concetto di aggregazione aziendale per enfatizzare le relazioni che si vengono a creare tra le attività economiche di aziende giuridicamente distinte, le quali vengono coordinate secondo una logica sistemica che limita l'autonomia decisionale delle singole unità<sup>2</sup>.

Le relazioni possono differire per l'intensità del legame. I legami deboli sono costituiti da semplici relazioni di scambio sui mercati competitivi, mentre le relazioni forti creano collegamenti tra le aziende talmente intensi da ripercuotersi anche sugli aspetti organizzativi e gestionali<sup>3</sup>.

In quest'ottica, l'attenzione viene posta sulle caratteristiche proprie del sistema aziendale e sulle modalità di interazione con l'ambiente economi-

---

<sup>1</sup> Sul tema della cooperazione e delle aggregazioni aziendali, si vedano, tra gli altri, AIROLDI *et al.*, *Economia aziendale*; AZZINI, *Autonomia*; GALASSI, *Concentrazione*.

<sup>2</sup> AZZINI, *Gruppi aziendali*; CASSANDRO, *Gruppi aziendali*.

<sup>3</sup> Si vedano LAI, *Aggregazioni*; ZATTONI, *Gruppi aziendali*.

co di riferimento<sup>4</sup> ed il fenomeno delle aggregazioni viene collocato nel campo di indagine delle condizioni di esistenza e delle manifestazioni di vita delle aziende<sup>5</sup>.

Gli aggregati sono il risultato del combinarsi di forze economiche e non economiche che vanno dal mercato verso la gerarchia e viceversa, al fine di raggiungere e preservare una condizione di equilibrio economico durevole ed evolutivo<sup>6</sup>.

In particolare, tra le forze economiche, si annoverano le economie legate all'aumento della dimensione della combinazione economica (economie di scala), le economie derivanti dall'aggregazione di attività dissimili (economie di raggio di azione) e le economie relative alla combinazione di attività interdipendenti (economie di transazione).

Accanto alle forze economiche, operano anche forze non economiche, tra le quali occorre menzionare la creazione di reti di relazioni sociali, l'orientamento delle persone al dominio e le relazioni di solidarietà e di affinità politica.

Inoltre, lo studio delle aggregazioni aziendali necessita dell'impiego della tassonomia propria della disciplina economico-aziendale. Esse vanno pertanto indagate sotto il profilo della individuazione della figura del soggetto economico e del grado di autonomia di ciascuna delle aziende coinvolte, della natura e dell'intensità dei legami che si instaurano con le altre entità giuridiche, dell'autonomia decisionale e delle condizioni di economicità, mediante l'impiego degli strumenti contabili ed extra contabili per la valutazione dell'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale delle singole entità e dell'aggregato nel suo complesso.

A tale riguardo, la classificazione maggiormente impiegata in letteratura<sup>7</sup> è quella fondata sulle caratteristiche istituzionali distintive delle diverse forme aggregative. Difatti, esse si distinguono sulla base della autonomia giuridica delle aziende formanti l'aggregato, della comunanza del soggetto economico riconducibile alle attività svolte nell'aggregazione e della formalizzazione delle relazioni tra le varie entità economiche (contrattuali, patrimoniali, organizzative, condivisione di conoscenze).

---

<sup>4</sup> Sul tema delle aggregazioni aziendali si vedano: BASTIA, *Accordi tra imprese*; GALLASSI, *Concentrazione*; PASSAPONTI, *Aggregazione aziendale*.

<sup>5</sup> ZAPPA, *Tendenze nuove*.

<sup>6</sup> Sul punto si rinvia a POTITO, *Economia aziendale*; FERRARIS FRANCESCHI, *Azienda*.

<sup>7</sup> Sul punto si vedano AIROLDI *et al.*, *Economia aziendale*; PASSAPONTI, *Aggregazione aziendale*.

Si giunge così a distinguere, innanzitutto, gli aggregati intra-aziendali, da quelli inter-aziendali<sup>8</sup>. Nei primi, le singole entità economiche fanno capo ad un unico soggetto giuridico, come nel caso delle aziende divise e di quelle integrate verticalmente o orizzontalmente. Nei secondi, le attività economiche correlate sono svolte da diverse entità giuridicamente distinte, come accade nel caso dei gruppi, dei consorzi, delle reti o *network*, delle costellazioni, dei distretti, delle *joint venture* e dei partenariati.

Accanto alla autonomia giuridica, un'altra caratteristica istituzionale considerata frequentemente dalla dottrina è quella della soggettività economica<sup>9</sup>. Si differenziano così gli aggregati riconducibili ad un unico soggetto economico (prevalentemente i gruppi aziendali ed alcune tipologie di *joint venture*), da quelli in cui ciascuna entità fa capo ad un diverso soggetto economico, come nel caso dei consorzi, dei *network*, dei *franchising* e dei partenariati.

Infine, sempre sotto l'aspetto delle caratteristiche istituzionali, gli aggregati vengono distinti sulla base del grado di esplicitazione e di formalizzazione delle relazioni che si instaurano tra le entità coinvolte<sup>10</sup>.

In questo modo, le aggregazioni basate su accordi di natura informale come accade, ad esempio, nel caso dei *network* tra imprese, delle costellazioni o dei distretti produttivi, si caratterizzano per la massima autonomia giuridica tra le unità ed una bassa formalizzazione delle relazioni. Le diverse entità adottano taciti comportamenti di forte integrazione che si sovrappongono ai meccanismi di mercato.

Diversamente, negli aggregati fondati sui legami di tipo contrattuale come, ad esempio, i consorzi, i cartelli, il *franchising*, le licenze, le concessioni, i trust, i partenariati e le alleanze strategiche, le entità sono giuridicamente autonome, ma la formalizzazione delle relazioni cresce mediante la stipula di contratti che hanno impatto sui diritti di proprietà.

Infine, le aggregazioni basate su legami di tipo patrimoniale, come nel caso delle *joint venture*, delle gestioni patrimoniali familiari, dei gruppi di *venture capital* e dei gruppi aziendali, le singole aziende, pur restando giuridicamente autonome, fanno capo ad un unico soggetto economico e le relazioni vengono formalizzate attraverso lo scambio di partecipazioni societarie.

---

<sup>8</sup> AIROLDI *et al.*, *Economia aziendale*.

<sup>9</sup> PAGANELLI, *Bilancio di gruppo*; SARCONE, *Gruppi aziendali*.

<sup>10</sup> ANDREI *et al.*, *Aggregazioni*; LAI, *Aggregazioni*.

Il prosieguo della trattazione riguarderà, nello specifico, la tematica dei partenariati e, pertanto, si ritiene utile estrapolare, dalla breve rassegna condotta sulle aggregazioni tra imprese negli studi economico-aziendali, quelle che rappresentano le caratteristiche distintive delle partnership aziendali.

Si tratta di particolari forme di aggregazioni inter-aziendali, caratterizzate da un alto grado di integrazione e coordinamento tra le società coinvolte, le quali rimangono giuridicamente indipendenti.

Il grado di formalizzazione delle relazioni tra i partner coinvolti è particolarmente elevato. Solitamente, gli accordi tra le parti sono di natura contrattuale ma, talvolta, le aziende danno vita ad una entità nuova, costituita *ad hoc* (società mista o fondazione di partecipazione) e detenuta congiuntamente dai partner.

Infine, i partenariati rappresentano delle forme di cooperazione inter-aziendali molto simili alle fattispecie dei *network*, intese come relazioni di natura non competitiva, ovvero collaborazioni tra aziende autonome che condividono informazioni, competenze ed obiettivi e mirano a sfruttare i vantaggi delle funzionalità reciproche<sup>11</sup>.

In questa prospettiva, le partnership costituiscono raggruppamenti di entità provenienti da diversi settori e possono riguardare collaborazioni di vario genere, ossia tra imprese private, tra aziende pubbliche e imprese *profit* e tra aziende pubbliche e organizzazioni *non profit*, finalizzate all'acquisizione di vantaggi competitivi, all'accesso all'innovazione tecnologica, organizzativa e finanziaria, al conseguimento delle economie di scala e di scopo ed alla condivisione dei rischi e delle incertezze con gli altri partner<sup>12</sup>.

Le collaborazioni maggiormente diffuse sono quelle tra il settore pubblico ed il settore privato, come dimostrano i numerosi esempi di partenariati tra le imprese e gli enti locali, le aziende sanitarie, le *utilities*, le scuole e le università. La cooperazione con il settore privato può, difatti, rappresentare una soluzione per realizzare nuove forme gestionali, volte al miglioramento dei livelli di efficacia e di efficienza del servizio pubblico.

Il tema dei partenariati assume, dunque, una rilevanza sempre maggiore, soprattutto nei diversi comparti del settore pubblico e la più ampia letteratura economico aziendale sul tema tende a ricondurre il fenomeno a

---

<sup>11</sup> ARCARI, *Coordinamento e controllo*.

<sup>12</sup> CUCCURULLO, *Collaborazioni*.

quello dei *policy network*, ossia uno speciale regime di cooperazione, più o meno stabile e duraturo, tra una varietà di attori pubblici e privati.

Tali forme di collaborazione, diffusamente conosciute come partenariati tra pubblico e privato o PPP<sup>13</sup>, si caratterizzano per una forte impronta cooperativa, piuttosto che gerarchica, e agiscono come reti di politica pubblica, cioè come vere e proprie forme decentrate di governo del potere decisionale<sup>14</sup>.

I PPP, inoltre, pur nella diversità delle varie fattispecie, si contraddistinguono per alcune caratteristiche comuni<sup>15</sup>:

- vengono creati su base volontaria e posseggono un diverso grado di formalizzazione;
- si fondano su una convergenza di interessi che, pur in presenza di finalità diverse, determina vantaggi reciproci;
- ciascun partner partecipa allo sviluppo di processi congiunti di creazione del valore ed assume una corresponsabilità sul raggiungimento di risultati;
- obbligano i partner ad assumere determinati comportamenti e al rispetto di reciproci impegni;
- influenzano in misura rilevante la gestione e l'organizzazione delle singole aziende partner.

Le ricerche che in passato si sono concentrate sui *network* aziendali possono essere classificate in tre filoni.

Il primo filone raggruppa gli studi che si propongono di investigare le motivazioni strategiche<sup>16</sup>, di ricerca dell'efficienza<sup>17</sup> o di apprendimento organizzativo<sup>18</sup> alla base della nascita di un *network*.

Il secondo filone affonda le radici nella teoria dei costi di transazione e ricomprende gli studi che si concentrano sulle strutture di governo dei *network* al crescere dei costi di transazione<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> CHITI, *Partenariato pubblico-privato*.

<sup>14</sup> GULATI-SINGH, *Architecture of Cooperation*, pp. 781-814; MOHR-SPEKMAN, *Partnership Success*, pp. 135-152.

<sup>15</sup> ZUFFADA, *Amministrazioni pubbliche*.

<sup>16</sup> KOGUT, *Joint ventures*, pp. 319-322.

<sup>17</sup> WILLIAMSON, *Capitalism*.

<sup>18</sup> GHERARDI-NICOLI, *Apprendimenti e conoscenza*.

<sup>19</sup> JONES *et al.*, *Network Governance*, pp. 911-945; LARSON, *Network Dyads*, pp. 76-104; WILLIAMSON, *Markets and Hierarchies*, pp. 26-30.

Il terzo filone riguarda gli studi che esaminano l'efficacia delle collaborazioni, cercando di identificare i fattori che maggiormente spiegano i loro effetti sulla performance del *network* nel suo insieme o delle singole aziende che lo compongono<sup>20</sup>.

Si precisa che il presente lavoro si posiziona nel terzo tra i filoni di ricerca precedentemente illustrati e che nel prosieguo della trattazione verrà diffusamente illustrato il ruolo strategico svolto dai PPP, con particolare riferimento al settore sanitario. Maggiormente in dettaglio, si cercherà di apprezzare l'impatto che tali forme di collaborazione hanno sulla performance finanziaria e non finanziaria delle aziende ospedaliere.

## *2. La letteratura internazionale sul partenariato pubblico-privato*

L'esigenza di soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili e, al tempo stesso, la scarsità di risorse che gli enti locali e le amministrazioni pubbliche sono costretti ad affrontare, hanno spinto verso la ricerca di strategie di intervento alternative, basate sulla cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati.

Tali forme di collaborazione hanno sperimentato, negli ultimi decenni, un'evoluzione non indifferente, riconducibile ai diversi elementi che ne hanno fatto lo strumento ideale per promuovere la crescita e lo sviluppo di determinate funzioni nell'ambito del settore pubblico.

Le cooperazioni tra aziende pubbliche, imprese lucrative ed organizzazioni private senza scopo di lucro rappresentano, difatti, rilevanti opportunità di interazione nelle quale i tre attori riescono a conseguire obiettivi comuni e finalità pubbliche che nessuno potrebbe realizzare individualmente.

In questi ambiti, si combinano efficacemente il ruolo principale delle aziende pubbliche, che è quello di definire e promuovere il raggiungimento dei fini pubblici, in modo da mantenere alta la fiducia della collettività, il ruolo delle imprese lucrative, che è quello di fornire i beni ed i servizi richiesti dai mercati di riferimento, a condizioni tali da remunerare tutti i fattori produttivi impiegati, ricostituire il capitale necessario per gli investi-

---

<sup>20</sup> KALE *et al.*, *Strategic Alliances*, pp. 217-237; MERCHANT-SCHENDEL, *International Joint Ventures*, pp. 723-737.

menti futuri, tenendo conto del rischio e dell'innovazione, nonché generare un risultato economico positivo, ed il ruolo delle organizzazioni *non-profit*, che è quello di soddisfare i bisogni sociali e allocare le risorse del volontariato in modo compatibile con le più ampie finalità pubbliche ed i propri vincoli finanziari.

Inoltre, mentre il soggetto pubblico apporta, solitamente, vantaggi in termini di poteri di regolamentazione amministrativa e, talvolta, risorse finanziarie, il soggetto privato, generalmente, conferisce competenze tecniche, capacità manageriali, imprenditoriali e consolidata esperienza di ricorso a fonti di finanziamento<sup>21</sup>.

Va tuttavia sottolineato che, rispetto ad una realtà che si sta rapidamente ampliando, manca un univoco quadro teorico di riferimento al quale ricondurre il fenomeno empirico.

Mentre la letteratura economico-aziendale nazionale riconduce il fenomeno del PPP alle aggregazioni inter-aziendali e lo assimila alle fattispecie delle reti o *network*, come uno speciale regime di cooperazione tra attori pubblici e privati, la letteratura internazionale fornisce una serie variegata di interpretazioni<sup>22</sup>.

Hodge e Greve<sup>23</sup>, in uno studio che rappresenta uno dei principali riferimenti sul tema, definiscono i PPP attraverso una lente istituzionale come una cooperazione durevole tra attori pubblici e private, nella quale congiuntamente essi producono beni e servizi e condividono i rischi, i costi e le risorse connesse a tali produzioni. Inoltre, tali autori classificano le diverse definizioni di PPP che nel tempo sono state proposte dalla letteratura sulla base di due approcci alla ricerca.

Il primo teorizza che il PPP rappresenti un particolare strumento di *governance*<sup>24</sup>, alternativo al modello del controllo gerarchico da parte dello Stato. In conseguenza della crisi dello stato sociale, i numerosi casi internazionali di risoluzione collettiva dei problemi, al di fuori dei modelli gerarchici, mediante la creazione di reti miste pubblico-private, caratterizzate dalla cooperazione tra lo stato e le aziende private, hanno contribui-

---

<sup>21</sup> ZARCO-JASSO, *Public-private Partnerships*, pp. 22-40.

<sup>22</sup> HODGE-GREVE, *Public-private Partnerships*, pp. 545-558; ZHANG *et al.*, *Public-private Partnerships*, pp. 353-374.

<sup>23</sup> HODGE-GREVE, *Public-private Partnerships*, pp. 545-558.

<sup>24</sup> In ordine all'impiego del termine *governance* si veda BÖRZEL-RISSE, *Public-Private Partnerships*, pp. 195-216.

to, in maniera consistente, alla teorizzazione del modello riconducibile alla *new governance*<sup>25</sup>.

Il secondo approccio presuppone che il PPP costituisca, piuttosto, un esercizio linguistico o un *language game*, così come viene etichettato dagli autori che propongono la classificazione della quale si discute<sup>26</sup>. In particolare, il gioco linguistico verrebbe impiegato al solo scopo di rendere maggiormente accattivanti termini già impiegati e conosciuti quali il “*contracting out*” e la “privatizzazione”.

Allo stesso modo, un diverso filone di ricerca<sup>27</sup> propone una classificazione tra le diverse forme di PPP partendo dal presupposto in base al quale i partenariati si distinguono, non soltanto, per il numero di attori coinvolti, la partecipazione finanziaria dei partner ed il livello di istituzionalizzazione dell'accordo, ma anche a seconda dell'approccio impiegato per lo studio del fenomeno.

A tale riguardo si sostiene che esistano almeno cinque distinti approcci in letteratura:

1. l'approccio politico esamina le relazioni che si stabiliscono tra gli attori pubblici e quelli privati;
2. l'approccio della rigenerazione locale studia i PPP in relazione alla loro capacità di contribuire allo sviluppo economico del territorio;
3. l'approccio infrastrutturale si dedica all'analisi dei progetti che prevedono il coinvolgimento di capitali privati nelle diverse iniziative di investimento ed i PPP sono considerati come modelli finanziari che consentono al settore pubblico di fare uso di capitale finanziario privato, in modo da aumentare le possibilità di crescita e sviluppo. Molto di quanto è stato scritto sui PPP negli ultimi anni riguarda questo tipo di approccio;

---

<sup>25</sup> Per un approfondimento: MAYNTZ, *Teoria della governance*, pp. 3-22; MAYNTZ, *Governance Theory*, pp. 27-39.

<sup>26</sup> Muovendo da prospettive diverse, molti autori concordano sul fatto che “*contracting out*” e “privatizzazione” sono termini che non appaiono particolarmente graditi, mentre espressioni come “sistemi di distribuzione alternativi” e oggi “partenariato pubblico-privato” sembrano maggiormente stimolanti nell'ambito del dibattito scientifico. Inoltre, si ritiene che l'uso del termine PPP, in un'ottica di “*language game*”, debba essere letto in relazione ai precedenti termini di “*contracting out*” e “privatizzazione”. Si vedano HODGE-GREVE, *Public-private Partnerships*, pp. 545-558; LINDER, *Public-private partnership*, pp. 35-51; SAVAS-SAVAS, *Public-private Partnerships*; TEISMAN-KLIJN, *Partnership Arrangements*, pp. 197-205.

<sup>27</sup> WEIHE, *Public-Private Partnerships*; WEIHE, *Public-private Partnerships*, pp. 153-158.

4. l'approccio della *governance* si rivolge a considerare i PPP come nuove forme di governo, originatesi in conseguenza del processo di *New Public Management* che ha visto crescere il coinvolgimento degli operatori privati nella erogazione dei beni e dei servizi pubblici;

5. da ultimo, l'approccio evolutivo indaga i PPP in relazione al loro impatto sullo sviluppo dei Paesi meno avanzati.

Inoltre, altri autori<sup>28</sup>, sulla base di una *review* della letteratura e di una serie di indagini condotte sulle pratiche di PPP, mostrano quanto siano estesi i riferimenti alle *partnership* ed enfatizzano la necessità di dedicare maggiore attenzione alla ricerca sulla classificazione degli accordi di partenariato.

Infine, sulla base delle diverse definizioni proposte in letteratura, altri studi si soffermano ad individuare le caratteristiche più significative delle PPP<sup>29</sup>. Tra queste si annoverano la cooperazione, la durabilità della relazione, la fornitura in comune di beni o servizi, la condivisione dei rischi, dei costi e dei benefici e la congiunta creazione di valore aggiunto<sup>30</sup>.

Maggiormente in dettaglio, rispetto alle forme più tradizionali di collaborazione, i PPP si distinguono sulla base di tre prerogative<sup>31</sup>. In primo luogo, i partner non condividono la struttura proprietaria ma rimangono giuridicamente distinti. Da una parte, si colloca un'organizzazione di proprietà pubblica, dall'altra un'organizzazione di proprietà privata, molto spesso un'impresa, che persegue obiettivi strategici ed operativi diversi da quelli dell'ente governativo. In secondo luogo, mentre l'output delle collaborazioni più tradizionali, solitamente, riguarda beni o servizi di natura privata, i PPP, tipicamente, si occupano della erogazione di beni e servizi interamente o quasi interamente pubblici, a beneficio di una terza parte che può essere la collettività in generale, oppure un soggetto ben definito. In terzo luogo, i partenariati comportano un impegno tra i partner che può durare per un lungo periodo di tempo. In questa prospettiva, i PPP appresentano dei meccanismi efficienti ed efficaci anche ai fini della implementazione di politiche pubbliche e sociali<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> WETTENHALL, *Public-private Partnerships*, pp. 77-107.

<sup>29</sup> Per una *review* della letteratura sul tema indagato si veda TORCHIA *et al.*, *Public-private Partnerships*, pp. 236-261.

<sup>30</sup> KLIJN-TEISMAN, *Public-private Partnership*, pp. 137-146.

<sup>31</sup> ZHANG *et al.*, *Public-private Partnerships*, pp. 353-374.

<sup>32</sup> OSBORNE, *Public-private Partnerships*.

In sintesi, si ritiene di poter affermare che, pur riconoscendo il valore degli studi precedentemente illustrati, la letteratura internazionale non sia ancora pervenuta alla individuazione di una chiara e definitiva classificazione del fenomeno. Difatti, specialmente a causa delle diverse metriche impiegate nei vari sistemi di classificazione, permane ancora oggi una evidente sovrapposizione tra le varie categorie di partenariato ed una certa confusione tra le forme di PPP adottate nella pratica ed i relativi approcci concettuali.

### 3. Un modello gestionale di derivazione comunitaria

Il PPP non costituisce una novità nel panorama internazionale, anche se il fenomeno non corrisponde ad una categoria giuridica ben definita quanto, piuttosto, ad un modello di gestione ed organizzazione di risorse pubbliche e private. Non esistono, d'altro canto, a livello comunitario, definizioni normative di PPP.

Nell'esperienza comunitaria il PPP è, dunque, una forma di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese, avete l'obiettivo di finanziare, costituire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico. Tale forma di cooperazione con soggetti privati consente alla pubblica amministrazione di attrarre maggiori risorse di investimento, competenze e soluzioni innovative non disponibili al suo interno<sup>33</sup>.

Si tratta di uno strumento di organizzazione e gestione delle funzioni pubbliche che consente una maggiore qualità del servizio rispetto al solo intervento pubblico, nonché il trasferimento di competenze manageriali e di *industry-specific know how* dal settore privato al settore pubblico.

---

<sup>33</sup> Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, Bruxelles, Comunicazione Commissione UE 30 aprile 2004, COM 2004, n. 327. Con riferimento agli sviluppi più recenti della normativa comunitaria nell'ambito del PPP, agli inizi del 2014, si è concluso il lungo *iter* avviato nel 2011 su proposta della Commissione europea in merito alle tre nuove Direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni. Si tratta, in particolare, della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici; della Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

In tale ambito, si delineano quelli che rappresentano alcuni tratti comuni che caratterizzano tali forme di cooperazione:

1. la durata relativamente lunga della collaborazione che implica una cooperazione tra il partner pubblico ed il partner privato, anche in relazione alla condivisione dei profili progettuali dell'attività da realizzare;

2. il finanziamento, sostanzialmente, garantito da parte del partner privato anche se, spesso, la contribuzione pubblica aiuta a garantire la effettiva sostenibilità dell'investimento;

3. il ruolo strategico dell'operatore economico privato che partecipa alle diverse fasi di ideazione, realizzazione, attuazione e finanziamento del progetto. Diversamente, si prevede che il partner pubblico si concentri principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico da soddisfare, qualità dei servizi offerti, politica dei prezzi e che garantisca il conseguimento di questi obiettivi;

4. la ripartizione dei rischi derivanti dalle attività svolte tra i soggetti coinvolti e, solitamente, accade che siano trasferiti, a carico dell'investitore privato, i rischi che normalmente ricadrebbero sull'operatore pubblico. La precisa ripartizione dei rischi si effettua caso per caso, in funzione della capacità delle parti coinvolte di valutarli, controllarli e gestirli;

5. i compensi erogati al partner privato, a fronte dei servizi offerti; l'investitore privato può essere remunerato dagli utenti (come nel caso delle autostrade a pedaggio), dall'amministrazione pubblica (con soluzioni quali le tariffe ombra e i canoni di disponibilità) o da entrambi.

Viene altresì chiarito che si considerano esclusi dall'ambito dei PPP i contratti di appalto e la fornitura di servizi che, nonostante comportino relazioni di carattere economico tra l'ente pubblico e un'impresa privata, non rispettano generalmente i requisiti sopra descritti<sup>34</sup>.

Inoltre i PPP non sono assimilabili alle operazioni di privatizzazione perché la titolarità della funzione resta pubblica. Se, pertanto, la collaborazione tra il settore pubblico ed il settore privato dovesse contemplare la valutazione di aspetti non soltanto economici ma anche di carattere sociale e tecnico, è essenziale che la partnership conservi la sua natura essenzialmente pubblica.

Infine, sebbene il PPP rappresenti una modalità alternativa per fornire infrastrutture o servizi di pubblica utilità, si raccomanda che esso non divenga un sostituto per una *governance* incisiva ed efficace da parte dello

---

<sup>34</sup> MASTRAGOSTINO, *Collaborazione pubblico-privato*.

Stato. In tutti i casi, sarebbe preferibile che quest'ultimo restasse responsabile della fornitura dei servizi e dei progetti in modo da proteggere e promuovere l'interesse pubblico<sup>35</sup>.

Nell'ambito della normativa comunitaria si sottolinea come lo sviluppo dei PPP vada inquadrato nell'evoluzione più generale del ruolo dello Stato nella sfera economica che passa da un ruolo di operatore diretto ad un ruolo di organizzatore, di regolatore e di controllore. Perciò, considerata l'importanza delle funzioni svolte dall'amministrazione pubblica nell'ambito di tali forme di cooperazione, in termini di programmazione, di indirizzo e di controllo, sembra condivisibile la tesi secondo la quale le forme di PPP non debbano essere interpretate come la realizzazione di processi di privatizzazione delle funzioni pubbliche, dal momento che l'azione combinata tra la pubblica amministrazione ed i soggetti privati può generare effetti positivi per la collettività, fungendo da strumento alternativo alla stessa privatizzazione.

La prassi comunitaria individua, inoltre, due macro categorie di partenariati, in base agli strumenti di realizzazione delle operazioni: quello puramente contrattuale e quello istituzionalizzato.

Il partenariato contrattuale è basato sulla natura negoziale del legame di cooperazione ed è all'interno dello specifico contratto (concessione di costruzione e gestione o concessione di servizi, affidamento a contraente generale, *project financing*, *global service*, locazione finanziaria, ecc.) e della relativa disciplina che vengono indicati i diversi tipi di intervento, nei quali uno o più funzioni, tra cui progettazione, finanziamento, realizzazione, gestione di un lavoro o di un servizio, sono affidate al partner privato.

La Commissione individua, al riguardo, due possibili fattispecie<sup>36</sup>.

La prima, definita "modello concessorio", è quella in cui il cittadino/utente ha un contatto diretto con il partner privato, il quale fornisce un servizio pubblico, in luogo, ma sotto il controllo, del partner pubblico.

La seconda, definita "operazione di tipo PFI"<sup>37</sup>, in cui il partner privato non si sostituisce al pubblico nell'erogazione diretta di un servizio, ma eroga le prestazioni contrattualmente stabilite al partner pubblico che, successivamente, si interfaccia con il cittadino/utente.

---

<sup>35</sup> HODGE-GREVE, *Challenge of Public-private Partnerships*.

<sup>36</sup> FABI *et al.*, *Partenariato pubblico-privato*.

<sup>37</sup> Il termine PFI si riferisce a "*Private Finance Initiative*", un programma del governo britannico che permette l'ammodernamento delle infrastrutture pubbliche con l'ausilio del ricorso al finanziamento privato.