

Public-private partnerships for cultural heritage valorization: from Value for Money to Value for Society

Francesca Torrieri^{1,*}, Alessandra Braga¹, Marco Rossitti¹, Cristina Boniotti¹

¹ Department of Architecture, Built Environment and Construction Engineering, Politecnico di Milano, Via Giuseppe Ponzio, 31, 20133 Milano, Italy; francesca.torrieri@polimi.it; alessandra1.braga@mail.polimi.it; marco.rossitti@polimi.it; cristina.boniotti@polimi.it

* corresponding author

Keywords

cultural heritage, valorization, public-private partnership, special public-private partnership, value for money, value for society

Abstract

Considering the limited financial resources available for managing public cultural heritage sites, public-private partnerships (P3s) have emerged in recent years as an innovative tool for funding conservation and valorization activities.

In the Italian context, Article 175, Paragraph 2 of Legislative Decree No. 36 of March 31, 2023 (The New Public Contracts Code) states that the use of P3s must be evaluated through a preliminary assessment of its payoffs and feasibility by comparing costs and benefits over the entire partnership timeframe with other procurement contracts.

The "Value for Money" (VfM) parameter is the main recognized criterion, and thus widely adopted, when assessing whether the involvement of a private entity is likely to deliver added value. It refers to the optimization of resources to obtain the utmost benefit from a project, considering not only the cost structure but also the quality, efficiency, and effectiveness of a given operation. It is typically assessed quantitatively through the application of the Public Sector Comparator (PSC) method, which compares the total cost of a P3 project with that of a traditionally developed project. However, when dealing with heritage assets, it falls short in capturing the complexity of impacts related to a P3 project. Based on these premises and drawing on the literature about the non-financial aspects of P3, the paper critically discusses the opportunity of applying the available evaluation paradigms and methods in the P3 sector and sets the theoretical ground for a broader evaluation framework, aimed at capturing the "Value for Society" (VfS) of partnerships for the valorization of cultural heritage.

1. Introduction

Conservation and valorization activities on heritage assets are predominantly carried out by public institutions and pose significant challenges in terms of economic sustainability and financial resources. In this scenario, the involvement of private sector entities through institutional options, such as public-private partnerships (P3s), may represent an advantageous strategy for optimizing the management process of historical buildings.

This view marks a shift from the New Public Management movement, which originated in the United Kingdom in the nineties with the first P3 operations, to the concepts of New Public

Governance and Public Value Theory, which is re-construing the role of the public and private sectors in the delivery of public services to beget a higher degree of social impact and overall effectiveness. Indeed, P3s should aim not only at maximizing profits, but also actively contributing to collective well-being, and generating higher social benefits.

Ensuring the achievement of such a broader spectrum of objectives requires adopting more complex and articulated P3 valuation models, which go beyond traditional financial metrics. For this reason, the paper critically discusses the validity of the available evaluation paradigms and models when dealing with P3 in the cultural heritage sector and attempts to embrace a broader assessment perspective resting on the concept of Value-for-Society (VfS).

The article is therefore divided into four main sections. First, it frames the state-of-the-art of the adoption of P3 models in the cultural heritage field, transcending traditional public funding models. Secondly, it performs an analysis of the available evaluation paradigms and methods aimed at assessing whether a decision to involve a private entity may add any value by introducing the «Value for Money» (VfM) criterion and examining the main financial and extra-financial approaches to its evaluation. Such an analysis set the ground for discussing their applicability to P3s for cultural heritage valorization and defining a broader evaluation framework, inspired by the emerging criterion of «Value for Society» (VfS). Finally, the paper discusses the main challenges and future research efforts geared towards bringing this theoretical framework to an operational level, thus providing effective support to decisions in the cultural heritage field.

2. The public-private partnership and special public-private partnership for cultural heritage

The public-private partnership (P3) has gained attention in recent decades as governments have faced increasing costs for works and services typically delivered by the public sector. The P3 model was initially adopted by the most profitable sectors, including transportation, telecommunications, social housing, healthcare, education, national security, waste management, and water and energy procurement. Most recently, instances of P3 have been adopted in the cultural heritage sector, especially for the enhancement of public historic buildings under abandonment and neglect.

Since a truly univocal definition does not yet exist, as it depends on each country's legal framework, P3 can be defined as a form of long-term cooperation between public and private entities. This cooperation is aimed at accomplishing publicly relevant duties, such as funding, designing, constructing, renovating, managing, and maintaining public works or services, while aligning with private profitability objectives. Contracts are usually established with a long-term perspective ranging from 15 to 30 years, thus allowing the private partner to be remunerated and obtain a reasonable return on investment during the operational stage (OECD, 2012; European Court of Auditors, 2018).

Within a P3 scheme, resources, responsibilities, and risks should be shared between partners based on their respective skills and contributions and allocated to the partner best suited to manage them (Macdonald & Cheong, 2014). More specifically:

- **Resources:** may be material, as capital and assets, or immaterial, such as managerial and technical skills (Acampa & Pino, 2023), which the public sector often lacks. Public partners typically provide properties, financial and policy incentives, and regulatory relief, whereas private partners typically provide financial capital, debt negotiation, and securing. Indeed, the latter are best equipped to provide high-end expertise, know-how, high-degree planning and trading skills, and, also, some special sense for revenue. They boast skills in real estate development and/or construction and accountability for matters concerning design, conservation, valorization, long-term tenancy, and/or management (Rypkema & Cheong, 2012).
- **Responsibility:** public partners should specify the quality and extent of the works and/or services they require as part of a given contract (OECD, 2012), oversee the process, and create the most favorable conditions for operational development, thus setting the stage

for a clear and stable regulatory framework aimed at preventing delays in the issuance of authorizations and/or permits. Furthermore, they shall supervise the long-term protection of cultural heritage sites, regenerate the context, and provide the asset with necessary infrastructures and services (Rypkema & Cheong, 2012). Private partners should obtain a return on their investment through the cash flows generated by the given asset or the payments by public-sector entities (OECD, 2012). Besides, they shall ensure long-term conservation and valorization activities for cultural heritage sites.

- Risks: the public partner usually bears the political and regulatory risks, whereas a private partner typically bears the financial, design, construction/restoration, operations, maintenance, and revenue-related risks. Additional risks to be considered include environmental, unexpected-event, and end-user demand-related risks (Rypkema & Cheong, 2012; European Court of Auditors, 2018).

In the last few decades, a wide range of P3 contract types has been introduced, varying in the extent of responsibility and risk borne by private and public partners (World Bank, 2025). These tools are still being defined, and their definition may differ based on their fields of application and national legislative frameworks. Based on the activities involved in the contracts, P3s are generally classified as follows: Design-Build (DB), Design-Build-Maintain (DBM), Design-Build-Finance (DBF), Design-Build-Finance-Maintain (DBFM), Design-Build-Finance-Operate (DBFO), Design-Build-Finance-Operate-Maintain (DBFOM), each of which entails ever-increasing rates of private-sector responsibility (Martin, 2016). Many scholars have studied the use of the P3 in the cultural heritage sector and analyzed the first experiences of heritage P3s (Rojas, 1999; Rojas, 2002; Codecasa & Di Piazza, 2010; Cori & Paradisi, 2011; Rypkema & Cheong, 2012; Macdonald & Cheong, 2014; Bachi et al., 2016; Sessa, 2016; Petraroia, 2018; Boniotti, 2019; Boniotti, 2023; Torrieri et al., 2025).

Concerning the cultural heritage field, the Italian legislator introduced the special public-private partnership (SP3), which allows public entities to exercise broader administrative discretion regarding the demand for flexibility in mid-to-long-term cooperation between public and private entities in this sector (Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, 2016). It was first ruled by Article 151, Paragraph 3 of Legislative Decree No. 50 of April 18, 2016 (The Public Contracts Code), which states that:

«To ensure the national cultural heritage fruition and encourage scientific research applied to protection, the national Government, Regions, and territorial entities may, with the human, financial and instrumental resources available under the current legislation, activate special forms of partnership with public bodies and entities as well as private entities, aimed as they are at enabling the recovery, restoration, planned maintenance, management, opening to public fruition, and valorization of built cultural heritage through simplified procedures aimed at identifying the private partner similar to or in addition to those provided for under Paragraph 1»¹.

Subsequently, Article 134, Paragraph 2 of Legislative Decree No. 36 of March 31, 2023 (The New Public Contracts Code) mentioned the same SP3 definition in a section dedicated to special provisions for some contracts in the cultural heritage sector. Paragraph 1 of Article 134 defines the public sector as entitled to stipulate free-of-charge contracts for activities aimed at protecting and valorizing cultural heritage.

Therefore, the SP3 is a partnership specifically conceived for the built cultural heritage and mainly developed by private partners with non-profit objectives, such as third-sector associations and non-profit organizations, where the economic and financial connotations do not represent the main objective (Sciullo, 2022).

The main features of the SP3 are as follows:

¹ Article 151, Paragraph 3 of Legislative Decree No. 50 of April 18, 2016 (The Public Contracts Code).

- The adoption of a simplified, non-competitive procedure for the identification of a private partner, which allows a public partner to enjoy greater discretion compared to standard partnerships (Sciullo, 2022). Therefore, a private partner's reputation and professional history become relevant evaluation criteria.
- The procedure may be activated both through a notice by a public entity or a proposal by a private partner (Milella, 2020).
- Flexible contracts and streamlined governance should provide a collaborative and flexible approach to addressing any necessary ongoing change.
- The presence of a technical board, made up of a representative for each partner, experts, contact persons of other public entities, civic committees, active citizenship groups, etc. In a co-design logic, it shall verify the progress and results of any given operation, identify critical issues and their solutions, plan midterm activities, and evaluate financial resources, direct and indirect effects, and novel opportunities capable of achieving the objectives set (Milella, 2020; Milella, 2021).

The first initiative nationwide was developed for the Monastero del Carmine in Bergamo. This historical complex, dating back to the second half of the fourteenth Century, has been reused as the venue of the «Teatro Tascabile» (Pocket Theatre) of Bergamo, a cooperative society promoting theatrical activities since 1996 (Teatro Tascabile Bergamo, 2025). In addition, among the various experiences developed thus far, it is worth mentioning the initiatives by Associazione Officine Culturali in Catania, the cases of Piscina Mirabilis and Tempio di Serapide in the Naples province, and the Catacombe di San Gennaro in Naples (Torrieri & Crisopulli, 2025).

SP3s attempted to address some of the limitations of standard P3s, especially concerning local heritage and third-sector entity involvement.

If the introduction of SP3s has allowed for addressing the procedural complexity related to implementing partnership mechanisms in the cultural heritage sector, assessing their effectiveness and feasibility still represents an open and pivotal issue, thus calling for the need to provide appropriate evaluation tools. Such a necessity is clearly defined by the Legislative Decree No. 36 of March 31, 2023 (The New Public Contracts Code) which, in Article 175, Paragraph 2 states that the use of P3 must be evaluated through a preliminary assessment of its cost effectiveness and feasibility, focused on optimizing the trade-offs between costs and benefits and on efficiently allocating risks and resources.

3. Assessing the viability of public-private partnership initiatives: evaluation paradigms and models

Art. 175 of the new Public Procurement Code, thus, stresses the need to support the implementation of a P3 through a preliminary assessment of its convenience and feasibility. Such an assessment must consider the suitability of the project to be financed with private resources, the conditions to optimize the cost-benefit ratio, the efficient allocation of operational risks, the ability to generate innovative solutions, as well as the borrowing capacity of the entities and the availability of resources on a multi-year budget.

To this end, the evaluation must compare the economic results of the partnership project, over the entire duration of the relationship, with that of an alternative implementation of the initiative for an equivalent time: in other words, the Public Administration must assess whether the choice to involve a private entity can bring any added value, if compared to other forms of implementation of the intervention. This added value is commonly defined as «Value for Money» (VfM) or «Cost-Effectiveness».

Although the scientific literature does not provide a universally shared definition of the concept of VfM, thus highlighting the high complexity related to monetizing «value» (Zhao et al., 2023), the existing theorizations offer a common frame to understand its meaning.

Morallos and Amekudzi (2008) embrace the definition provided in 2006 by HM Treasury, which identifies VfM as «the optimal combination of life-cycle costs and quality (or fitness for purpose) of a good or service to meet the needs of the user». This perspective highlights the importance of cost and quality optimization for VfM: in this regard, it is essential to consider the entire life cycle of the project, and not just the initial cost. Several authors also claim that VfM must meet the needs of end users. Almarri and Boussabaine (2017), drawing on Yuan et al. (2009), define VfM as the ability to achieve the mission objectives defined by the public client in a P3 project, thus meeting the needs of the audience that will use the project. Given the broader interpretation of the concept of value behind VfM, its assessment, together with costs and revenues, quality levels, and performance standards, must include risk exposure and other measures of special interest (McCann 2017).

As pointed out by Akintoye et al. (2003) and Henjewe et al. (2011), VfM represents a strategic objective for P3 projects and, as such, is considered an essential benchmark for them, as well as a guide for their management and evaluation.

The multitude of aspects to be considered in the evaluation of VfM, as well as the absence of a universally shared definition, also depend on the fact that it must be adapted to the specificities of the reference context and each project. It has been primarily investigated in the context of smart infrastructure projects carried out through public-private partnerships. In this context, Almarri (2022), starting from a thorough literature review, identifies the different relevant factors contributing to VfM. Building upon Li et al. (2005), the author selects eleven factors and groups them into three closely connected clusters:

- Economic sustainability, which includes the financial sustainability and profitability of the project.
- Integration guidance, which focuses on the interconnection and cohesion of the different project elements.
- Optimization and smart technology, which concerns operational efficiency and technological innovation.

Even if related to a different sector from the cultural heritage one, these reflections highlight that VfM is a complex concept that requires a holistic approach and a comprehensive evaluation of various aspects, both financial and not, such as the improvement of services through collaboration with the private sector (Moro Visconti, 2014).

3.1. Financial evaluations

From a financial perspective, scientific literature shows a unanimous agreement on the idea to assess VfM for P3 initiatives by comparing the total cost of a P3 project with that of the same project carried out through traditional methods. In this context, the Public Sector Comparator (PSC) method emerges as a consolidated tool for the financial evaluation of the VfM (Morallos & Amekudzi, 2008). Indeed, it offers a hypothetical benchmark that, starting from the financial estimate of the costs of a project carried out with traditional public procurement methods, compares them with the P3 option for decision-making purposes (Siemiatycki and Farooqi, 2012).

Sajko (2008) states that the PSC applies to several sectors, including transport, health, education, telecommunications, housing, and waste management. Coulson (2008) specifies that this methodology is mainly used for projects involving high capital investments, where the results can be specified in long-term contracts and where the private sector can add the necessary expertise.

- The PSC can be defined as a risk-adjusted costing evaluation that takes into consideration a risk component concerning the possibility of the intervention being financed and managed by the public rather than a realization in partnership with the private. The PSC

calculation is based on the quantification of the following components:

- Raw PSC: it involves a complete quantification of the different cash flows related to the whole life cycle of the project construction and management.
- Competitive neutrality: it consists of the removal of any competitive advantage owned by the Public Administration in a traditional procurement scenario relative to the construction and management of the infrastructure.
- Transferred risk: it includes those risks that can be transferred to the private actor; they are associated with events that influence the construction and management of a project.
- Retained risk: it refers to risks whose responsibility is allocated to the public in any procurement option; in other words, those risks that cannot be transferred to the private subject.

The PSC is given by the sum of those components. Moreover, by comparing the Net Present Value (NPV) of the project in a traditional procurement case with the P3 option assessed through the PSC methodology, it is possible to calculate the Value for Money (VfM). The VfM, thus, represents the margin of convenience of a P3 operation compared to a traditional procurement. The VfM assessment allows the public to evaluate both options and select the most suitable and efficient solution.

To determine the Raw PSC, particular attention should be paid to the identification of project costs, both direct and indirect. Further efforts must be devoted to identifying, analyzing, and evaluating risks and, subsequently, to the most suitable allocation between public and private partners. Indeed, the VfM generation strictly depends on the possibility of minimizing retained risks for the public entity, giving rise to a series of positive impacts on the project implementation, e.g., construction and management costs reduction, quicker project implementation, quality improvement, and higher profitability generation.

Together with the PSC, Tsukada (2015) proposes the Shadow Bid Pricing (SBP) as an alternative method to evaluate the VfM of a P3 project. This method, from the author's perspective, proposes an improvement in cost evaluation compared to the classic PSC methodology by focusing on estimating the bid price that a private operator would submit for the P3 project.

The SBP represents an evolution of the Adjusted Shadow Bid (ASB) method, which seeks to reconstruct the bid price by adding the main cost elements of the P3 project, also including cost items not directly included in the private offer, such as the risk retained by the government, and instead excluding an explicit reference to the estimation of the future revenue streams.

The assessment of the convenience for the public sector to undergo a P3 project through the proposed methods thus represents an articulated and complex process, characterized by a series of critical steps. The outcome of this assessment may be subject to significant margins of imprecision due to the accumulation of uncertain estimates at different stages of the process.

To deal with this issue, Hang (2019) proposes to integrate the P3 evaluation with the Monte Carlo method, which represents a computational technique that uses random simulations to analyze complex and uncertain systems. In the context of VfM assessment, this technique helps estimate the range of possible outcomes of a project, considering the associated unknowns and risks. Instead of using a single prediction value (such as an average), a Monte Carlo simulation generates a whole distribution of possible outcomes, helping to understand the probability of different scenarios. Furthermore, Monte Carlo modeling allows for identifying which uncertain variables have the greatest impact on VfM. For example, Hang (2019) used a tornado chart to identify the accuracy of construction costs as the biggest factor influencing VfM.

Although the proposed methodologies, thanks to their structured methodological approach, can help support decisions through robust outcomes, they are not exempt from limitations (Ismail et al., 2012). Concerning the PSC, critical issues in its implementation are related to:

- the definition of the discount rate. Given the results' sensitivity to this factor, its estimation is crucial (de Faria Silva et al., 2022) and heavily affects the final judgement on the P3 project. The main point of concern in PSC implementation, concerning this step,

is the biased comparison stemming from the use of different discount rates for the traditional procurement alternative and the P3 project option (Zhao et al., 2023) and the consequent possibility of easily manipulating the results.

- the quantification of risks and their allocation. Indeed, the process of risk quantification, in terms of probability of occurrence and potential impact, is often influenced by biases stemming from subjective opinions and expert judgements. Furthermore, given the measurement difficulties, often easily quantifiable risks (i.e., construction risks) are prioritized over others (Chung, 2016). Concerning their allocation, instead, although risk transfer is often seen as the main driver of VfM in P3s, an overemphasis on such transfer could lead to an overestimation of the risks retained by the public sector and an underestimation of those that could be effectively managed within a traditional procurement.
- the difficulties in forecasting revenues for the duration of the proposed contract.

Furthermore, Jayasuriya et al. (2019) criticize these approaches for being too complex to be adopted in real projects. The authors also find a lack of transparency and accuracy in the historical data used for calculating the PSC, which could result in biased results. According to Coulson (2008), the evaluation of the PSC can be influenced by an «optimism bias», i.e., the tendency to underestimate the costs and timing of public projects. At the same time, authors stress that the methodology may not encourage innovative practices in the public sector.

Despite these issues, quantitative models, especially the PSC, have found wide application since they allow for the mitigation of one of the main drawbacks of P3 projects - the ambiguity of the renegotiation process - and ensure that the value created is never lower than in the case of a «traditionally delivered» project (Cruz and Marques, 2012).

3.2. Extra-financial evaluations

Despite its relevance, the scientific literature on P3 evaluation recognizes that the PSC cannot be considered the only model to be adopted, but it must be integrated with the assessment of qualitative and extra-financial aspects, such as the social and environmental impacts related to the P3 projects. Such «qualitative» dimensions must not be considered as an alternative to the quantitative and financial evaluation carried out through the PSC method, but rather as an additional and essential component for the calculation of the VfM.

To this aim, Ismail et al. (2012) attempt to identify the most relevant extra-financial evaluation dimensions related to a P3 project, based on an empirical investigation extended to the entire life cycle of the project. These dimensions are summarized in Table 1.

Table 1. Relevant extra-financial dimensions related to P3 projects

Valuation dimensions	Description	References
Project Objectives	Alignment of the project with the strategic objectives of the public body and the needs of the community	Ismail et al. (2012) Morallos & Amekudzi (2008)
Clear Output Specifications	Definition of measurable outputs to evaluate performance in terms of quality and impact	Ismail et al. (2012) Almarri (2022)
Quality of Life and Social Growth	Assessment of the impact on quality of life and social, technical and economic development	Ismail et al. (2012) Almarri (2022))
Risk Management	Identification, assessment, and allocation of risks between the public and private sectors, including operational and environmental risks	Ismail et al. (2012) Morallos & Amekudzi (2008)

Table 1 (continues). Relevant extra-financial dimensions related to P3 projects

Valuation dimensions	Description	References
Innovation	Promotion of innovation through new technologies, management methods, or effective design solutions	Ismail et al. (2012)
End-User Benefits	Improvement of the quality of services, accessibility, and reduction of waiting times for end users	Ismail et al. (2012)
Facility Management	Efficiency in the operational management of facilities, maintenance and future adaptability	Ismail et al. (2012)
Contract Duration and Residual Value	Considerations on the residual value of assets and planning for the transfer of ownership at the end of the contract	Ismail et al. (2012)
Environmental Aspects	Environmental impact assessment: emission reduction, waste management, and biodiversity protection	Ismail et al. (2012)
Health and Safety	Management of risks to the health and safety of workers and users, with appropriate preventive measures	Ismail et al. (2012)
Operational flexibility Incentives and Monitoring	The ability of the project to adapt to technological changes and future community needs	Ismail et al. (2012)
Relations and Cooperation	Quality of relations between the public and private sectors for effective management of risks and problems	Chung (2016)
Accountability and Transparency	Transparency of decision-making and accountability of the parties to ensure management in the public interest	Demirag & Khadaroo (2009)
Macroeconomic and Legal Context	Influence of macroeconomic factors and the regulatory framework on the stability and attractiveness of the project	Moro Visconti (2014)
Social Values	Contribution to job creation, social inclusion, and improvement of local infrastructure	Ismail et al. (2012) Guo et al. (2024)

The relevance of these dimensions largely depends on the specific nature of the project and the objectives of the public contracting authority, thus making the evaluation challenge even more complex (Morillos and Amekudzi, 2008). For this reason, Zhao et al. (2023) propose the SWOT analysis as a supporting tool to identify the relevant qualitative factors influencing project success and ensuring its alignment with the needs of the reference community.

However, the existing measurement challenges, as highlighted by Boyce and McDonald-Kerr (2020), have led to adopting a «formal» rather than substantial approach to these qualitative dimensions, thus bringing along the risk that social output is used to justify P3s without any real commitment. In fact, the consideration of extra-financial aspects in evaluation processes often hinges less on their substantive relevance than on the extent to which they can be measured. This perspective, thus, tends to consider only the measurable aspects of performance, thus leading to the neglect of relevant elements that cannot be easily translated into quantitative or monetary terms. Another risk related to integrating the «quantitative» perspective with the «qualitative» one is the distortion or manipulation of results caused by the influence of the interests of specific

stakeholders, as well as the exploitation of the social value topic for political purposes.

To deal with these potential issues and risks, scholars claim the need to propose transparent evaluation approaches, able to effectively integrate quantitative and qualitative aspects toward expressing a comprehensive judgement about the P3 convenience.

In this context, Guo et al. (2024) suggest using Multi-Objective Optimization Models (MODMs), which are mathematical and computational tools used to address decision-making problems by optimizing simultaneously conflicting goals. These models can help to reach a compromise between the objectives of maximizing social value and VfM of the public entity and those related to the financial return of private investors.

Other authors, such as Tsamboulas et al. (2013) and Hang (2019), propose Multi-Criteria Analysis (MCA) methodologies (Bottero et al., 2022), which allow for the validation of the procurement choices already made, while helping to assess how the project meets the objectives set in terms of feasibility, desirability, and viability.

Cost-Benefit Analysis (CBA), instead, can broaden the VfM assessment by including non-financial costs and benefits, thus adopting a more comprehensive perspective to determine whether the overall benefits outweigh the costs to the public sector (Decorla-Souza et al., 2013).

4. Assessing public-private partnerships for cultural heritage valorization: from Value for Money to Value for Society

The cultural heritage sector offers fertile ground for discussing the existing evaluation paradigms and models to assess P3 initiatives. Even if cultural heritage valorization projects belong to the realm of «cold» or «warm» works with high investment costs and long duration, thus falling into the traditional scope of application of the PSC method, it is evident that these projects require a tailored and specific approach to assess the feasibility of P3 initiatives.

According to «Le forme di P3 e il fondo per la progettualità in campo culturale» by the ANCI Foundation and Federculture (2013), the backbone of P3 in the heritage field is sustainability, intended as the ability to ensure operating conditions by minimizing the use of resources and maximizing results for the assets and society (Dell'Ovo et al., 2023; Rossitti & Torrieri, 2022). Such a focus on a broad interpretation of sustainability, as the reference evaluation metric for P3 initiatives in the cultural heritage sector, calls for adopting a holistic perspective towards the P3 implementation, leveraging the involvement of experts and local communities (Dell'Ovo et al., 2020; Rossitti et al., 2022). The recently introduced SP3 initiatives represent an attempt to maximize this participation.

From this perspective, furthermore, P3s are usually not conceived for pure protection, as the expected return on investment for this type of activity is typically negative. In this sense, it is worth promoting private involvement through the creation of desirable profit conditions, adopting a VfM logic can help ensure the balance between the public and private interests.

Such a logic requires considering the specificities of cultural heritage projects in each stage of the VfM assessment, such as the identification and allocation of risks.

Concerning risk identification, the Interreg report «P3 in Cultural Heritage Projects, Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership» (2019) proposes some specific risks related to the cultural heritage sector, while recognizing their critical role in evaluating the feasibility of P3 initiatives: archaeological risk; risk related to conservation studies; risk related to design and conservation tests.

Regarding risk allocation, approaching heritage conservation through P3 mechanisms requires transferring the risks related to the conservation, management, and transmission of the assets to the private sector (Boyce and McDonald-Kerr, 2020), thus introducing a shared mechanism of value generation and responsibility even stronger than for other partnership agreements.

However, resorting to P3s for cultural heritage valorization can generate a multitude of positive impacts in social and economic terms, thus questioning the capacity of traditional financial approaches geared toward the VfM assessment, on their own, to capture the value generated.

The reference to heritage assets, indeed, makes it even more necessary to consider the social

value related to the P3 project and its contribution to the community's well-being (Rossitti et al., 2025). For this reason, resting on the most recent studies about the qualitative approaches for the assessment of P3 initiatives, it is worth moving from a VfM to a Value for Society (VfS) perspective.

The VfS concept is introduced by Boardman and Hellowell (2017) and then taken by Vecchi and Casalini (2018) to overcome traditional approaches to the P3 evaluation. It refers to the overall value generated through a P3 project, including social costs and benefits. Guo et al. (2024) define it as an implicit value generated by a P3 initiative, and earned by the government as a representative of end users and therefore guarantor of collective interest.

The shift toward the VfS notion is grounded on a broader academic debate, leading to the transition from the 90's New Public Management paradigm to the concepts of New Public Governance (NPG) and Public Value (PV) behind the implementation of P3 initiatives. This transition has led to rethinking the role of the public and private sectors in delivering public services, to generate a higher social impact and increase overall effectiveness. Therefore, P3s must not only maximize mutual profits but also actively contribute to collective well-being and generate higher social benefits. Hodge and Greve (2016) point out that the «success» of P3 depends on answering the question: «Success for whom?». Hellowell and Pollock (2010) also state that, although economic and fiscal arguments in favor of P3 are not always justified, this model should at least have a positive impact on public interest. Boardman and Hellowell (2017) state that P3 can be considered a viable option if it succeeds in achieving specific government objectives and maximizing value for society.

To assess such a broader viability, it is thus essential to adopt a more complex and articulated evaluation, which goes beyond the traditional VfM analysis and embraces complementary concepts such as Value for People (VfP), and value for Future (VfF).

The so-called Value for People (VfP) refers to the net benefits of a project to the community. Value for Future (VfF), on the other hand, explores the long-term impact of a project on future generations: today's decisions must consider the economic and social consequences that could impact future generations, so that the project can contribute positively to the future of society. In this regard, the involvement of citizens, associations, and other stakeholders is crucial to ensure that a project responds to the real needs of society and that the benefits are widely shared.

Integrating these concepts into the VfS notion for partnerships leads to a new spatial and temporal horizon for the evaluation by considering the role of society from a territorial specificity and evolutionary point of view. In this sense, the VfS can be intended as a necessary extension of the VfM concept, which allows for a better capture of the value added of P3 in high-social impact projects, such as cultural heritage valorization initiatives (Table 2).

Table 2. Comparison between Value for Money (VfM) and Value for Society (VfS)

Value for Money (VfM)	Dimension of comparison	Value for Society (VfS)
Financial aspects	Focus	Financial aspects and social impacts
Maximizing financial convenience	Objective	Maximizing social value
Cost-effectiveness of the P3 initiative	Decision criterion	Added social value of the P3 initiative
Ancillar and subordinate to financial aspects	Importance of social aspects	Central to the evaluation
Limited	Temporal and spatial horizon	Extended

Despite the acknowledged opportunity to adopt a VfS approach, the assessment of P3 initiatives' viability for heritage valorization still mainly anchors to merely economic-financial aspects. The greatest challenge to overcoming this issue lies in the lack of clear identification of the evaluation dimensions and metrics to be considered in assessing added social value from resorting to a P3 model. Understanding the possible impacts related to P3 initiatives in their reference context and for their «heritage community» (Council of Europe, 2005), thus, can offer a valuable theoretical frame to answer this evaluation challenge. To this aim, it can be worth building on the main non-financial aspects identified by the scientific literature on the qualitative evaluation of the VfM of P3 initiatives (Table 1).

The adaptation of these aspects to the specificities of P3 projects for heritage valorization (Table 3) allows framing the theoretical reference ground to define appropriate and context-specific evaluation metrics to assess the impacts generated by the P3 initiative.

Table 3. Relevant extra-financial dimensions related to P3 projects for cultural heritage valorization

Evaluation dimension	Description
Project Objectives	Ensuring the protection of the asset and its transmission to future generations
Clear Output Specifications	Define measurable outputs to evaluate performance in terms of quality and impact
Quality of Life and Social Growth	Contributing to the attractiveness of their territorial context both for residents and for tourists Capacity to trigger local development dynamics
Risk Management	Archaeological risk Risk related to conservation studies Risk related to design and conservation tests Risk of community acceptance Reputational risk
Innovation	Promotion of innovative design and management solutions respectful of the assets' cultural value
End-User Benefits	Improvement of the quality of services and the accessibility of the asset for local communities
Facilities Management	Efficiency in the operational management of the facilities, maintenance, and future adaptability without compromising the characteristics of the asset
Contract Duration and Residual Value	Considerations on the residual value of assets and planning for the future management models at the end of the contract
Environmental Aspects	Environmental impact assessment: emission reduction, waste management and biodiversity protection
Health and Safety	Management of risks to the health and safety of workers and users, with appropriate preventive measures
Operational flexibility Incentives and Monitoring	The ability of the project to adapt to technological changes and future community needs without compromising the characteristics of the asset
Relations and Cooperation	Quality of relations between the public and private sectors for effective management of risks and problems
Accountability and Transparency	Transparency of decision-making and accountability of the parties to ensure management in the public interest
Macroeconomic and Legal context	Respect for the strict regulatory framework related to the assets' protection

These impact dimensions can, then, be integrated into a revised PSC model, which compares the Social Net Present Value (SNPV) of the P3 valorization project with that of a traditional procurement model, thus obtaining a VfS measure.

Furthermore, considering these non-financial aspects in the P3 evaluation can offer valid support in the negotiating phase between public and private actors. In this sense, private involvement in P3 initiatives for heritage valorization can be triggered by providing specific bonuses, in the form of Social Impact Bonds, related to the achievement of various «social performances», which can be defined according to the achieved performances of the project for the relevant evaluation dimensions (Fraser et al., 2016).

5. Discussion and conclusions

The paper aims to contribute to the challenge of providing appropriate methodological tools to support decisions about implementing P3 initiatives for the valorization of cultural heritage. To this aim, it investigates the existing evaluation paradigms and methods widely adopted by public authorities in assessing the viability of P3 initiatives and critically discusses their applicability to the cultural heritage sector. More in detail, once the Value for Money (VfM) concept is identified as the main evaluation criterion currently guiding decisions on P3 implementation, it proposes its extension through the Value for Society (VfS) concept, thus considering the broader social and economic impacts related to the heritage valorization.

Feeding on the literature about extra-financial and qualitative evaluation dimensions for P3 initiatives' success, it proposes a preliminary theoretical frame to support public administration toward comprehensively assessing the opportunity of undergoing a P3 initiative, while efficiently negotiating the conditions behind it with the private entity.

Such a theoretical frame, indeed, can be used as the reference for identifying the relevant evaluation dimensions and the related metrics to be included in a revised PSC model, tailored to heritage assets' specificities, which can return a VfS measure as the evaluation basis to make decisions. In this sense, the paper set the ground for future research efforts geared towards making VfS a reliable metric to support decisions about P3 initiatives in the heritage sector.

To this aim, future developments of this research will focus on testing the proposed theoretical framework through a case study, represented by a P3 project for the valorization of a cultural asset. Such a test, indeed, allows for critical discussion of its practical applicability and the identification of the most critical domains toward comprehensively evaluating the Value for Society (VfS) of public-private partnerships for cultural heritage valorization.

Authors' contribution

The work should be attributed equally to all authors.

Bibliography

- Acampa G. & Pino A. (2023). A Simplified Facility Management Tool for Condition Assessment through Economic Evaluation and Data Centralization: Branch to Core. *Sustainability*, 15(8), 6418. <https://doi.org/10.3390/su15086418>
- Akintoye A., Beck M. & Hardcastle C. (Eds.) (2003). *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*. Blackwell.
- Almarri K. & Boussabaine H. (2017). Interdependency of value for money and ex- post performance indicators of public private partnership projects. *Journal of Engineering, Project, and Production Management*, 7(2), 90-98. <https://doi.org/10.32738/JEPPM.201707.0005>
- Bachi V., Fresa A., Prandoni C., Masi T. & Debernardi E. (PROMOTER) (2016). *Public-Private Partnership Guidelines for CH*. RICHES Project. https://resources.riches-project.eu/wp-content/uploads/2016/06/RICHES-D7.3-P3Guidelines-for-CH_public.pdf
- Bellini A., Petraroia P. & Robbiati Bianchi A. (Eds.), *Individuazione e tutela dei beni culturali -*

- Problemi di etica, diritto ed economia* (pp. 23-39). Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere.
- Boardman A. E. & Vining A.R. (2012). The Political Economy of Public-Private Partnerships and Analysis of their Social Value. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(2), 197-221. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00457.x>
- Boardman A. & Hellowell M. (2016). A Comparative Analysis and Evaluation of Specialist P3 Units' Methodologies for Conducting Value for Money Appraisals. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(3), 191-206. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1190083>
- Boniotti C. (2019). Public Built Cultural Heritage Management: The Public-Private Partnership (P3). In A. Moropoulou M. Korres A. Georgopoulos C. Spyarakos & C. Mouzakis (Eds.), *Transdisciplinary Multispectral Modeling and Cooperation for the Preservation of Cultural Heritage*, vol. 2 (pp. 289-298). Springer, Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-030-12960-6_19
- Boniotti C. (2023). The public-private-people partnership (P4) for cultural heritage management purposes. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 13(1), 1-14. <https://doi.org/10.1108/JCHMSD-12-2020-0186>
- Bottero M., Datola G., Fazzari D. & Ingaramo R. (2022). Re-thinking detroit: A multicriteria-based approach for adaptive reuse for the Corktown district. *Sustainability*, 14(14), 8343. <https://doi.org/10.3390/su14148343>
- Boyce G. & McDonald-Kerr L. (2021). P3s and non-financial value: a critical analysis of public policy and implications for social, environmental and indigenous. *Meditari Accountancy Research*, 29(2), 324-344. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-02-2020-0775>
- Codecasa G. & Di Piazza F. (2010). Governare il partenariato pubblico-privato. Strategie di governo e strumenti del management pubblico nei progetti di riqualificazione urbana. In G. Codecasa (Ed.), *Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani* (pp. 1-20). Maggioli Editore.
- Cori R. & Paradisi I. (2011). Una ipotesi di lavoro: l'applicazione ai servizi del sistema dei beni culturali del Project Financing. In A. Leon & P. Verdinelli De Cesare Paola (a cura di), *Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali. I servizi del sistema dei beni culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli*, vol. 2 (pp. 41-52).
- Chung W. (2016). Risks, Challenges and Value for Money of Public-Private Partnerships. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 442-467. <https://doi.org/10.1111/faam.12101>
- Council of Europe. (2005). *Convention on the Value of Cultural Heritage for Society (Faro Convention)*. <https://rm.coe.int/1680083746>
- Coulson A. (2008). Value for money in PFI proposals: A commentary on the UK Treasury guidelines for public sector comparators. *Public Money & Management*, 28(4), 249-256. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00729.x>
- Cruz C.O. & Marques R.C. (2012). Using probabilistic methods to estimate the public sector comparator. *Computer-Aided Civil and Infrastructure Engineering*, 27(6), 782-800. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8667.2012.00771.x>
- DeCorla-Souza P., Lee D., Timothy D. & Mayer J. (2013). Comparing Public-Private Partnerships with Conventional Procurement: Incorporating Considerations from Benefit-Cost analysis. *Transportation Research Record*, 2346(1), 32-39. <https://doi.org/10.3141/2346-04>
- Decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 (Codice dei contratti pubblici).
- Decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 (Nuovo Codice dei Contratti Pubblici).
- Dell'Ovo M., Bassani S., Stefanina G. & Oppio A. (2020). Memories at risk. How to support decisions about abandoned industrial heritage regeneration. *Valori e Valutazioni*, 24, 107-115.
- Dell'Ovo M., Dezio C., Mottadelli M. & Oppio A. (2023). How to support cultural heritage-led development in Italian inner areas: a multi-methodological evaluation approach. *European Planning Studies*, 31(9). <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2135367>
- Demirag I. & Khadaroo I. (2011). Accountability and value for money: a theoretical framework for the relationship in public-private partnerships. *Journal of Management & Governance*, 15, 271-296. <https://doi.org/10.1007/s10997-009-9109-6>
- de Faria Silva R., Souza A., Kaczam F., Dalazen L.L., da Silva W.V. & da Veiga C.P. (2022). Public-Private Partnerships and Value for Money. *Public Works Management & Policy*, 27(4), 347-370.

- <https://doi.org/10.1177/1087724X221108149>
- European Court of Auditors. (2018). *Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr18_09/sr_P3_en.pdf
- Fraser A., Tan S., Lagarde M. & Mays N. (2016). Narratives of Promise, Narratives of Caution: A Review of the Literature on Social Impact Bonds. *Social Policy & Administration*, 52(1), 4-28. <https://doi.org/10.1111/spol.12260>
- Guo Y., Chen C., Luo, X. & Martek I. (2024). Determining concessionary items for “availability payment only” P3 projects: a holistic framework integrating value-for-money and social values. *Journal of Civil Engineering and Management*, 30(2), 149-167. <https://journals.vilniustech.lt/index.php/JCEM/article/view/20841>
- Hang D.T.T. (2019). Approaching Value for Money to assess viability of Public-Private partnership projects. *Journal of International Studies*, 12(1), 229-238. <https://doi.org/10.14254/2071-8330.2019/12-1/15>
- Hellowell M. & Pollock A.M. (2010). Do P3s in Social Infrastructure Enhance the Public Interest? Evidence from England’s National Health Service. *Australian Journal of Public Administration*, 69(s1), S23-S34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2009.00658.x>
- Henjewe C., Sun M. & Fewings P. (2011). Critical parameters influencing value for money variations in PFI projects in the healthcare and transport sectors. *Construction Management and Economics*, 29(8), 825-839. <https://doi.org/10.1080/01446193.2011.592204>
- Hodge G.A. & Greve C. (2016). On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review. *Public Works Management & Policy*, 22(1), 55-78. <https://doi.org/10.1177/1087724X16657830>
- IFEL Fondazione ANCI & Federculture. (2013). *Le forme di P3 e il Fondo per la progettualità in campo culturale*. https://www.federculture.it/wp-content/uploads/2013/12/LE_FORME_P3_OK_STAMPA.pdf
- Ismail K., Takim R. & Nawawi A.H. (2012). A Public Sector Comparator (PSC) for Value for Money (VFM) Assessment Tools. *Asian Social Science*, 8(7), 192-200. <https://doi.org/10.5539/ass.v8n7p192>
- Interreg Central Europe (2019). *P3 in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership*. <https://programme2014-20.interreg-central.eu/Content.Node/P3-in-heritage-revitalisation-projects-planning-and-prep-3.pdf>
- Jayasuriya S. & Zhang G. (2019). Challenges in public private partnerships in the construction industry: A review and further research directions. *Built Environment Project and Asset Management*, 9(2), 172-185. <https://doi.org/10.1108/BEPAM-01-2018-0024>
- Jelinčič D.A., Tišma S., Makuc N., Turi A.N., Steinbacher M. & Steinbacher M. (2017). *Guidebook for Local Authorities on P3 in Heritage Revitalisation Strategies*. Interreg Central Europe Programme. <https://programme2014-20.interreg-central.eu/Content.Node/O.T2.2.pdf>
- Macdonald S. & Cheong C. (2014). *The Role of Public-Private Partnerships and the Third Sector in Conserving Heritage Buildings, Sites, and Historic Urban Areas*. The Getty Conservation Institute, Los Angeles.
- Majamaa W. (2008). *The 4th P - People - in Urban Development Based on Public-Private-People Partnership*. PhD thesis, Helsinki University of Technology, Espoo.
- Martin L. (2016). *Public Procurement Practice. Public-Private Partnership (P3): Facilities and Infrastructure, Guidance issued by the National Institute of Governmental Purchasing to state and local government procurement officials* (pp. 1-14). <https://www.nigp.org/resource/global-best-practices/Public-Private%20Partnership%20P3%20Facilities%20and%20Infrastructure%20Best%20Practice.pdf?dl=true>
- McCann S. (2017). Delivering value-for-money in P3s? Risks and insights in change management. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 3(2), 102-114. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2055563617731370>
- Milella F. (2020, November 2), [Patrimonio Quo Vadis] Un Mainstream per i Partenariati “Speciali” dell’Art. 151? *Agenzia di stampa CULT*. <https://www.agenziacult.it/aperto/patrimonio-quo-vadis-un-mainstream-per-i-partenariati-speciali-dellart-151/>
- Milella F. (2021). *IL PARTENARIATO «SPECIALE» PUBBLICO-PRIVATO (PSPP - art. 151 C.3 del D.Lgs.*

- N.50/2016 e s.m.i. *Finalità, modelli di attivazione e funzionamento* [PowerPoint slides]. https://www.anci.it/wp-content/uploads/Slides-_151_Artlab_24_settembre_2021.pptx
- Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (2016), *Nota circolare del 9 giugno 2016*.
- Morillos D. & Amekudzi A. (2008). The State of the Practice of Value for Money Analysis in Comparing Public Private Partnerships to Traditional Procurements. *Public Works Management & Policy*, 13(2), 114-125. <https://doi.org/10.1177/1087724X08326176>
- Moro Visconti R. (2014). Improving Value for Money in Italian Project Finance. *Managerial Finance*, 40(11), 1058-1077. <https://doi.org/10.1108/MF-07-2013-0171>
- OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. <https://www.oecd.org/governance/budgeting/P3Recommendation.pdf>
- Petraroia P. (2018). *Partenariato tra pubblico e privato nella tutela e nella valorizzazione dei beni culturali*. <https://doi.org/10.4081/INCONTRI.2017.332>
- Rojas E. (1999). *Old cities, new assets: preserving Latin America's urban heritage*. Inter-American Development Bank.
- Rojas E. (2002). *Urban Heritage Conservation in Latin America and the Caribbean. A Task for All Social Actors*. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Technical Papers Series.
- Rossitti M., Oteri A.M., Sarnataro M. & Torrieri F. (2022). The social dimension of architectural heritage reuse. Theoretical Reflections about a Case Study in Campania Region. *ArchHistor*, 17, 178-211. <https://doi.org/10.14633/AHR354>
- Rossitti M. & Torrieri F. (2022). The THEMA tool to support heritage-based development strategies for marginal areas: Evidence from an Italian inner area in Campania Region. *Region*, 9(2), 109-129. <https://doi.org/10.18335/region.v9i2.394>
- Rossitti M., Oteri A.M. & Torrieri F. (2025). The social value of built heritage: an interdisciplinary discourse. *Built Heritage*, 9, 5. <https://doi.org/10.1186/s43238-025-00173-4>
- Rypkema D. & Cheong C. (2012). *Public-Private Partnerships and Heritage: A Practitioner's Guide*. Heritage Strategies International.
- Sajko L. (2008). Financial aspects of Public-Private Partnership. *Central European Public Administration Review*, 6(1), 77-95. <https://doi.org/10.17573/cepar.v6i1.100>
- Sciullo G. (2022). Patrimonio culturale e PSPP secondo il Codice dei Contratti. *Il Capitale Culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, Supplementi n. 12, L'eredità di Massimo Montella, 79-92. <https://doi.org/10.13138/2039-2362/2868>
- Sessa V. (2016). Il Partenariato pubblico-privato. *Giustamm. Rivista di Diritto Amministrativo*, 7, pp. 1-36.
- Siemiatycki M. & Farooqi N. (2012). Value for Money and Risk in Public-Private Partnerships: Evaluating the Evidence. *Journal of the American Planning Association*, 78(3), 286-299. <https://doi.org/10.1111/auar.12194>
- Teatro Tascabile Bergamo. (2025, July 25). *Teatro Tascabile di Bergamo*. <https://www.teatrotascabile.org/>
- Torrieri F. & Crisopulli A. (2025). Public-Private Partnership for the Valorization of Cultural Heritage: Evidence from Case Studies. In O. Gervasi, B. Murgante C. Garau Y. Karaca M. N. Faginas Lago F. Scorza & A. C. Braga (a cura di), *Computational Science and Its Applications - ICCSA 2025 Workshops* (pp. 89-101). Lecture Notes in Computer Science, vol. 15893. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-97645-2_6
- Torrieri F., Rossitti M., Crisopulli A. (2025). Assessing the Feasibility of P3s for Cultural Heritage Enhancement in UNESCO Sites: The Case of Matera (Italy). *Land*, 14(4), 898. <https://doi.org/10.3390/land14040898>
- Tsamboulas D., Verma A. & Moraiti P. (2013). Transport infrastructure provision and operations: Why should governments choose private-public partnership?. *Research in Transportation Economics*, 38(1), 122-127. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2012.05.004>
- Tsukada S. (2015). Adoption of shadow bid pricing for enhanced application of "value for money" methodology to P3 programs. *Public Works Management & Policy*, 20(3), 248-263. <https://doi.org/10.1177/1087724X14563720>
- UK Treasury (n.d.). *Procurement Policy*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/>

- 5a81d787e5274a2e87dbfc4a/Procurement_Policy.doc
- Vecchi V. & Casalini F. (2018). Principles of Capital Budgeting for the Assessment of P3 Projects. In V. Vecchi & M. Hellowell (a cura di), *Public-Private Partnerships in Health* (pp. 65-84). Palgrave Macmillan..
- World Bank. (2025, July 25). *P3 Arrangements/Types of P3 Agreements*. <https://P3.worldbank.org/public-private-partnership/agreements>
- Yuan J., Zeng A.Y., Skibniewski M.J. & L, Q. (2009). Selection of performance objectives and key performance indicators in public-private partnership projects to achieve value for money. *Construction Management and Economics*, 27(3), 253-270. <https://doi.org/10.1080/01446190902748705>
- Zhao J., Liu H.J., Love P.E.D., Greenwood D. & Sing M.C.P. (2023). Value for Money assessments for Public-Private Partnerships: characteristics, research directions, and policy implications. *Developments in the Built Environment*, 16, 100246. <https://doi.org/10.1016/j.dibe.2023.10024>

I partenariati pubblico-privati per la valorizzazione del patrimonio culturale: dal Value for Money al Value for Society

Francesca Torrieri^{1,*}, Alessandra Braga¹, Marco Rossitti¹, Cristina Boniotti¹

¹ Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito, Politecnico di Milano, Via Giuseppe Ponzio, 31, 20133 Milano, Italia; francesca.torrieri@polimi.it; alessandra1.braga@mail.polimi.it; marco.rossitti@polimi.it; cristina.boniotti@polimi.it

* autore corrispondente

Parole chiave

Patrimonio culturale, valorizzazione, partenariato pubblico-privato, partenariato speciale, *value for money*, *value for society*

Abstract

Alla luce della limitatezza delle risorse disponibili per la gestione dei beni culturali pubblici, i partenariati pubblico-privati (P3) sono emersi, negli ultimi anni, come strumenti innovativi per finanziare attività di conservazione e valorizzazione.

Nel contesto italiano, l'articolo 175, comma 2, del decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 (Nuovo Codice dei Contratti Pubblici) stabilisce che il ricorso ai P3 debba essere preceduto da una valutazione preliminare della sua convenienza e fattibilità, confrontando i costi e i benefici generati nell'arco dell'intero periodo di partnership rispetto ad altri contratti di appalto.

Il Value for Money (VfM) è il principale criterio riconosciuto e, di conseguenza, ampiamente utilizzato, per valutare se il coinvolgimento di un soggetto privato possa apportare un valore aggiunto. Esso consente di analizzare le iniziative di partenariato in una prospettiva di ottimizzazione delle risorse, al fine di ottenere il massimo beneficio da un progetto, considerando non solo la struttura dei costi, ma anche la qualità, l'efficienza e l'efficacia di una determinata operazione. In genere viene valutato quantitativamente attraverso l'applicazione del metodo del Public Sector Comparator (PSC), che confronta il costo totale di un progetto di P3 con quello di un progetto sviluppato secondo un appalto tradizionale. Tuttavia, nel confronto con i beni culturali, questo criterio non riesce a cogliere la complessità e totalità degli impatti legati a un progetto di P3. Sulla base di queste premesse e attingendo alla letteratura sugli aspetti extra-finanziari dei P3, l'articolo discute criticamente le opportunità derivanti dall'applicazione dei paradigmi e dei metodi di valutazione disponibili in materia di partenariati, ponendo le basi teoriche per un quadro di valutazione più ampio, ispirato a una logica di Value for Society (VfS), nelle decisioni circa l'implementazione dei partenariati per la valorizzazione del patrimonio culturale.

1. Introduzione

Negli ultimi decenni, la conservazione e valorizzazione dei beni culturali sono state principalmente affidate a istituzioni pubbliche, ponendo sfide significative in termini di sostenibilità economica e utilizzo delle risorse finanziarie. In questo scenario, il coinvolgimento di soggetti del settore privato attraverso opzioni istituzionali, quali i partenariati pubblico-privati (P3), può rappresentare una strategia vantaggiosa per ottimizzare la gestione del costruito storico.

Questa «apertura» segna una transizione dal movimento del *New Public Management*, nato nel

Regno Unito negli anni Novanta con le prime operazioni di P3, verso i concetti di *New Public Governance* e *Public Value Theory*, che stanno riconfigurando il ruolo dei settori pubblico e privato nella fornitura di servizi pubblici per ottenere maggiori impatto sociale ed efficacia complessiva. Infatti, le iniziative di partenariato (P3) dovrebbero mirare non solo a massimizzare i profitti, ma anche a contribuire attivamente al benessere collettivo e a generare maggiori benefici sociali.

La verifica del raggiungimento di questi obiettivi di più ampio respiro richiede l'adozione di modelli di valutazione dei P3 più complessi e articolati, che vadano oltre i tradizionali parametri finanziari. Per questo motivo, il paper discute criticamente la validità dei paradigmi e dei modelli disponibili per la valutazione dei P3 nel settore dei beni culturali, abbracciando una prospettiva più ampia e basata sul concetto di *Value-for-Society* (VfS).

L'articolo è suddiviso in quattro sezioni principali. In primo luogo, esso delinea lo stato dell'arte relativamente all'adozione dei modelli di P3 nel campo dei beni culturali, superando i tradizionali modelli di finanziamento pubblico. In secondo luogo, il paper propone un'analisi dei paradigmi e dei metodi disponibili per valutare se il coinvolgimento di un ente privato sia in grado di generare valore aggiunto, introducendo il criterio del *Value for Money* (VfM) ed esaminando i principali approcci finanziari ed extra-finanziari per la sua stima. Tale analisi pone le basi per una discussione critica circa le prospettive di applicazione ai P3 per la valorizzazione del patrimonio culturale e per la definizione di un framework di valutazione più ampio, ispirato al criterio emergente di *Value for Society* (VfS). Infine, il paper evidenzia le principali sfide e gli sforzi di ricerca futuri volti a declinare il quadro teorico su un piano operativo, offrendo, in tal senso, un supporto efficace alle decisioni nel campo dei beni culturali.

2. Il partenariato pubblico-privato e il partenariato speciale pubblico-privato per il patrimonio culturale

Il partenariato pubblico-privato (P3) negli ultimi decenni ha attirato una crescente attenzione da parte degli enti pubblici, chiamati a fronteggiare costi crescenti per la fornitura di lavori e servizi pubblici. Il modello dei P3 è stato inizialmente adottato nei settori «pubblici» più redditizi, tra cui i trasporti, le telecomunicazioni, l'edilizia sociale, la sanità, l'istruzione, la sicurezza nazionale, la gestione dei rifiuti e l'approvvigionamento idrico ed energetico. Più recentemente, l'applicazione dei P3 è stata estesa al settore dei beni culturali, con specifico riferimento alla valorizzazione di edifici storici pubblici abbandonati.

In assenza di una definizione univoca, a causa della dipendenza dai diversi quadri giuridici nazionali, il P3 può essere definito come una forma di cooperazione a lungo termine tra enti pubblici e privati. Tale cooperazione è finalizzata all'adempimento di attività di pubblico interesse, quali il finanziamento, la progettazione, la costruzione, la ristrutturazione, la gestione e la manutenzione di opere o servizi pubblici, in linea con gli obiettivi di redditività privati. I contratti sono solitamente stipulati con una prospettiva a lungo termine che va dai 15 ai 30 anni, consentendo così al partner privato di essere remunerato e di ottenere un ragionevole ritorno sull'investimento durante la fase operativa (OECD, 2012; European Court of Auditors, 2018).

Nell'ambito di un P3, l'apporto di risorse, le responsabilità e i rischi dovrebbero essere condivisi tra i partner in base alle rispettive competenze e capacità di contribuire e, in virtù di ciò, assegnati al partner più adatto alla loro gestione (Macdonald & Cheong, 2014). Più specificamente:

- Risorse: possono essere materiali (capitali o beni immobili) o immateriali, come le competenze manageriali e tecniche (Acampa & Pino, 2023), che spesso mancano al settore pubblico. I partner pubblici di norma mettono a disposizione i beni immobili, incentivi finanziari e agevolazioni normative, mentre i partner privati forniscono capitale finanziario, negoziazione del debito e garanzie. Questi ultimi, infatti, possono essere dotati di specifiche competenze, maggiore capacità di pianificazione e negoziazione e una maggiore capacità imprenditoriale. I partner privati coinvolti vantano competenze nello sviluppo immobiliare e nella produzione edilizia, assumendo una responsabilità diretta sugli aspetti relativi alla progettazione, conservazione, valorizzazione, locazione a lungo termine e/o gestione (Rypkema & Cheong, 2012).

- Responsabilità: i partner pubblici dovrebbero specificare la qualità e l'entità dei lavori e/o dei servizi richiesti nell'ambito di un determinato contratto (OCSE, 2012), supervisionare il processo e creare le condizioni più favorevoli allo sviluppo operativo, ponendo così le basi per un quadro normativo chiaro e stabile volto a prevenire ritardi nel rilascio di autorizzazioni e/o permessi. Inoltre, devono garantire la tutela a lungo termine dei beni culturali, favorendo la rigenerazione del contesto territoriale di riferimento e fornendo le infrastrutture e i servizi pubblici necessari (Rypkema & Cheong, 2012). I partner privati dovrebbero ottenere un ritorno sul loro investimento attraverso i flussi di cassa generati dal bene in questione o i pagamenti da parte di enti pubblici (OCSE, 2012). Inoltre, essi devono garantire l'adempimento degli obblighi di conservazione e valorizzazione a lungo termine dei beni interessati.
- Rischi: il partner pubblico solitamente si fa carico dei rischi politici e normativi, mentre il partner privato assume i rischi finanziari, di progettazione, costruzione/restauro, gestione, manutenzione e relativi ai ricavi. Inoltre, è importante prendere in considerazione i rischi ambientali, legati a eventi imprevedibili o alle variazioni della domanda, rappresentata dagli utenti finali del bene (Rypkema & Cheong, 2012; European Court of Auditors, 2018).

Negli ultimi decenni è stata introdotta un'ampia gamma di tipologie di contratti di P3, che variano in base all'entità della responsabilità e del rischio sostenuti dai partner privati e pubblici (World Bank, 2025). Questi strumenti sono in costante aggiornamento e variano in base ai campi di applicazione e ai quadri legislativi nazionali. In base alle attività oggetto del contratto, i P3 possono essere classificati come segue: *Design-Build (DB)*, *Design-Build-Maintain (DBM)*, *Design-Build-Finance (DBF)*, *Design-Build-Finance-Maintain (DBFM)*, *Design-Build-Finance-Operate (DBFO)*, *Design-Build-Finance-Operate-Maintain (DBFOM)*, ciascuno dei quali comporta tassi sempre crescenti di responsabilità del settore privato (Martin, 2016). L'utilizzo dei P3 nel settore dei beni culturali e le prime esperienze realizzate, negli ultimi anni, sono state oggetto di crescente attenzione da parte del mondo accademico (Rojas, 1999; Rojas, 2002; Codecasa & Di Piazza, 2010; Cori & Paradisi, 2011; Rypkema & Cheong, 2012; Macdonald & Cheong, 2014; Bachi et al., 2016; Sessa, 2016; Petraroia, 2018; Boniotti, 2019; Boniotti, 2023; Torrieri et al., 2025).

Con specifico riferimento al settore dei beni culturali, il quadro legislativo italiano si è recentemente ampliato con l'introduzione dell'istituto del partenariato speciale pubblico-privato (SP3), che consente agli enti pubblici di esercitare una più ampia discrezionalità amministrativa, rispondendo all'esigenza di una maggiore flessibilità nella cooperazione a medio-lungo termine tra enti pubblici e privati (Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, 2016). Il SP3 è stato disciplinato per la prima volta dall'articolo 151, comma 3, del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 (Codice dei Contratti Pubblici), che recita:

«Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1»¹.

Successivamente, l'articolo 134, comma 2, del decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 (Nuovo Codice dei Contratti Pubblici) ha ripreso la stessa definizione di SP3 in una sezione dedicata alle disposizioni speciali per alcuni appalti nel settore dei beni culturali. Nello specifico, il comma 1 dell'articolo 134 riconosce al settore pubblico il diritto di stipulare contratti a titolo gratuito per attività volte alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali.

¹ Art. 151, comma 3 del D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 (Codice dei Contratti Pubblici)

Pertanto, l'SP3 è un partenariato concepito specificamente per il patrimonio culturale, costruito e sviluppato principalmente attraverso il coinvolgimento di partner privati senza scopo di lucro, come associazioni del terzo settore e organizzazioni no-profit, il cui obiettivo principale non risiede meramente in considerazioni di sostenibilità economica e finanziaria (Sciullo, 2022).

Le caratteristiche principali dell'SP3 sono le seguenti:

- L'adozione di una procedura semplificata e non competitiva per l'identificazione di un partner privato, che consente al partner pubblico di godere di una maggiore discrezionalità rispetto ai partenariati standard (Sciullo, 2022). Pertanto, la reputazione e la storia professionale del partner privato diventano criteri di selezione rilevanti.
- La procedura può essere attivata sia tramite un avviso da parte di un ente pubblico sia tramite una proposta da parte di un partner privato (Milella, 2020).
- Contratti flessibili e una governance semplificata, che dovrebbero garantire un approccio collaborativo e flessibile per affrontare qualsiasi cambiamento, che si renda necessario in corso d'opera.
- La presenza di un comitato tecnico, composto da un rappresentante per ciascun partner, esperti, referenti di altri enti pubblici, comitati civici, gruppi di cittadinanza attiva, ecc. In una logica di co-progettazione, tale comitato è chiamato a verificare lo stato di avanzamento e i risultati di una determinata operazione, a identificare le questioni critiche e le relative soluzioni, a pianificare le attività a medio termine e valutare la disponibilità di risorse finanziarie, gli effetti diretti e indiretti e le nuove opportunità che consentano di raggiungere gli obiettivi prefissati (Milella, 2020; Milella, 2021).

La prima iniziativa a livello nazionale è stata attivata per il Monastero del Carmine di Bergamo. Questo complesso storico, risalente alla seconda metà del XIV secolo, è stato riutilizzato come sede del «Teatro Tascabile» di Bergamo, una società cooperativa che promuove attività teatrali dal 1996 (Teatro Tascabile Bergamo, 2025). Insieme ad essa, tra le varie esperienze implementate finora, vale la pena menzionare le iniziative dell'Associazione Officine Culturali di Catania, i casi di Piscina Mirabilis e Tempio di Serapide in provincia di Napoli, e le Catacombe di San Gennaro a Napoli (Torrieri & Crisopulli, 2025).

Il SP3 ha cercato di affrontare alcune delle limitazioni dei P3 standard, in particolare per quanto riguarda il patrimonio locale e il coinvolgimento delle entità del terzo settore.

Se l'introduzione del SP3 ha permesso di affrontare la complessità procedurale legata all'attuazione dei meccanismi di partenariato nel settore dei beni culturali, la valutazione della loro efficacia e fattibilità rappresenta ancora una questione aperta, che rende necessaria la predisposizione di strumenti di valutazione adeguati. Tale necessità è chiaramente definita dal decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 (Nuovo Codice dei Contratti Pubblici) che, all'articolo 175, comma 2, stabilisce che il ricorso al P3 debba essere preceduto da una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, incentrata sull'ottimizzazione del rapporto tra costi e benefici e sull'efficiente allocazione dei rischi e delle risorse.

3. La fattibilità delle iniziative di partenariato pubblico-privato: paradigmi e modelli valutativi

L'articolo 175 del nuovo Codice degli appalti pubblici, dunque, evidenzia con forza la necessità di sostenere l'attuazione di un P3 attraverso una valutazione preliminare della sua convenienza e fattibilità. Tale valutazione deve considerare l'idoneità del progetto ad essere finanziato con risorse private, le condizioni per ottimizzare il rapporto costi-benefici, l'allocazione efficiente del rischio operativo, la capacità di generare soluzioni innovative, nonché la capacità di indebitamento degli enti e la disponibilità di risorse su un bilancio pluriennale.

A tal fine, la valutazione deve confrontare i risultati economici del progetto di partenariato, per

l'intera durata del rapporto, con quella di una forma di implementazione alternativa dell'iniziativa per un periodo di tempo equivalente: in altre parole, la Pubblica Amministrazione deve valutare se la scelta di coinvolgere un soggetto privato possa apportare un valore aggiunto rispetto ad altre forme di attuazione dell'intervento. Questo valore aggiunto è comunemente definito come *Value for Money* (VfM) o *Cost-Effectiveness*.

Sebbene la letteratura scientifica non fornisca una definizione universalmente condivisa del concetto di VfM, evidenziando così l'elevata complessità legata al tema della monetizzazione del valore (Zhao et al., 2023), le teorizzazioni esistenti offrono un quadro comune per comprenderne il significato.

Morallos e Amekudzi (2008) adottano la definizione fornita nel 2006 dal Ministero del Tesoro britannico, che identifica il VfM come «la combinazione ottimale tra costi del ciclo di vita e qualità (o idoneità allo scopo) di un bene o servizio per soddisfare le esigenze dell'utente». Questa prospettiva evidenzia l'importanza dell'ottimizzazione dei costi e della qualità per il VfM: a questo proposito, è essenziale considerare l'intero ciclo di vita del progetto e non solo il costo iniziale. Diversi autori sostengono inoltre che il VfM debba soddisfare le esigenze degli utenti finali. Almarri e Boussabaine (2017), basandosi su Yuan et al. (2009), definiscono il VfM come la capacità di raggiungere gli obiettivi definiti dal committente pubblico in un progetto di P3. Data l'interpretazione più ampia del concetto di valore alla base del VfM, la sua valutazione, insieme ai costi e ricavi, ai livelli di qualità e agli standard di prestazione, deve includere l'esposizione al rischio e altre misure di particolare interesse (McCann 2017).

Come sottolineato da Akintoye et al. (2003) e Henjewe et al. (2011), il VfM rappresenta un obiettivo strategico per i progetti P3 e, in quanto tale, è considerato un parametro di riferimento essenziale per essi, nonché una guida per la loro gestione e valutazione.

La moltitudine di aspetti da considerare nella valutazione del VfM, così come l'assenza di una definizione universalmente condivisa, dipendono anche dal fatto che esso debba essere adattato alle specificità di ciascun progetto e del contesto di riferimento per esso. Tale parametro è stato studiato principalmente nel contesto di progetti di infrastrutture «intelligenti» realizzati attraverso partenariati pubblico-privati. In questo contesto, Almarri (2022), partendo da un'approfondita revisione della letteratura, ne identifica i fattori rilevanti per la quantificazione. Basandosi su Li et al. (2005), l'autore seleziona undici fattori e li raggruppa in tre cluster strettamente collegati:

- Sostenibilità economica, che comprende gli aspetti di sostenibilità finanziaria e redditività del progetto.
- Orientamento all'integrazione, incentrato sull'interconnessione e sulla coesione tra i diversi elementi del progetto.
- Ottimizzazione e tecnologia intelligente, che riguarda l'efficienza operativa e l'innovazione tecnologica.

Anche se relative a un settore diverso da quello dei beni culturali, queste riflessioni evidenziano che il VfM è un concetto complesso che richiede un approccio olistico e una valutazione globale di vari aspetti, sia finanziari che extra-finanziari (Moro Visconti, 2014).

3.1 Valutazioni finanziarie

Da un punto di vista finanziario, l'analisi della letteratura scientifica restituisce un generale consenso sull'idea di valutare il VfM per le iniziative di P3 confrontando il costo totale di un progetto di P3 con quello dello stesso progetto realizzato mediante un appalto tradizionale. In questo contesto, il metodo del *Public Sector Comparator* (PSC) è emerso come uno strumento consolidato per la valutazione finanziaria del VfM (Morallos & Amekudzi, 2008). Infatti, esso fornisce un benchmark ipotetico che, partendo dalla stima finanziaria dei costi di un progetto realizzato secondo le logiche tradizionali di appalto pubblico, consente di basare la decisione sul confronto tra tali costi e quelli relativi all'opzione di P3 (Siemiatycki e Farooqi, 2012).

Sajko (2008) afferma che il PSC si applica a diversi settori, tra cui trasporti, sanità, istruzione, telecomunicazioni, edilizia abitativa e gestione dei rifiuti. Coulson (2008) specifica che questa metodologia è utilizzata principalmente per progetti che comportano elevati investimenti di capitale, in cui i risultati possono essere specificati in contratti a lungo termine e in cui il settore privato può apportare le competenze necessarie.

Il PSC può essere definito come una valutazione dei costi corretta per il rischio, che incorpora la componente connessa alla possibilità che l'intervento sia finanziato e gestito dal settore pubblico anziché realizzato in partnership con il settore privato. L'implementazione del PSC si basa sulla quantificazione delle seguenti componenti:

- PSC base (*Row PSC*): include il costo del capitale ed i costi operativi, sia diretti che indiretti, associati alla costruzione, alla manutenzione e alla gestione del progetto e gli eventuali ricavi.
- Neutralità competitiva: consiste nella rimozione di qualsiasi vantaggio competitivo che l'Amministrazione possa conseguire nella costruzione e gestione di una infrastruttura attraverso un appalto tradizionale.
- Rischi trasferiti: comprendono quei rischi che possono essere trasferiti al soggetto privato; essi sono associati a eventi che influenzano la realizzazione e la gestione di un progetto.
- Rischi trattenuti: si riferisce ai rischi la cui responsabilità è attribuita al pubblico in qualsiasi opzione di appalto; in altre parole, quei rischi che non possono essere trasferiti al soggetto privato.

Il PSC è dato dalla somma di tali componenti. Inoltre, confrontando il Valore Attuale Netto (VAN) del progetto in un caso di appalto tradizionale, valutato attraverso il metodo del PSC, con quello relativo all'opzione di P3, è possibile calcolare il *Value for Money* (VfM). Il VfM, dunque, rappresenta il margine di convenienza di un'operazione di P3 rispetto a un appalto tradizionale e la sua stima consente al pubblico di valutare entrambe le opzioni, individuando quella più adatta ed efficiente.

Per determinare il PSC Base, occorre prestare particolare attenzione all'identificazione dei costi del progetto, sia diretti che indiretti. L'analisi e la valutazione dei rischi associati al progetto, inoltre, costituiscono fasi di fondamentale importanza, così come la loro ripartizione tra partner pubblici e privati. Infatti, la generazione di un VfM positivo dipende strettamente dalla possibilità di ridurre al minimo i rischi residui per l'ente pubblico, dando luogo a una serie di impatti positivi sull'attuazione del progetto, quali la riduzione dei costi di costruzione e gestione, una più rapida attuazione del progetto, il miglioramento della qualità del prodotto realizzato e una maggiore redditività.

Insieme al PSC, Tsukada (2015) propone lo *Shadow Bid Pricing* (SBP) come metodo alternativo per valutare il VfM di un progetto P3. Questo metodo, dal punto di vista dell'autore, consente un miglioramento nella valutazione dei costi rispetto alla classica metodologia PSC, concentrandosi sulla stima del prezzo di offerta che un operatore privato presenterebbe per il progetto di P3.

Lo SBP rappresenta un'evoluzione del metodo *Adjusted Shadow Bid* (ASB), che cerca di ricostruire il prezzo di offerta aggiungendo i principali elementi di costo del progetto di P3, includendo anche voci non direttamente incluse nell'offerta privata, come il rischio trattenuto dal pubblico, ed escludendo invece un riferimento esplicito alla stima dei flussi di entrate futuri.

La valutazione dell'opportunità per il settore pubblico di intraprendere un progetto di P3, attraverso i metodi proposti, rappresenta quindi un processo articolato e complesso, caratterizzato da una serie di passaggi critici. Il risultato di tale valutazione può essere soggetto a una significativa volatilità a causa dell'elevata incertezza associata alle diverse fasi del processo.

Per affrontare questo problema, Hang (2019) propone di integrare la valutazione dei P3 con il metodo Monte Carlo, una tecnica computazionale che utilizza simulazioni casuali per analizzare sistemi complessi e incerti. Nel contesto della valutazione VfM, questa tecnica aiuta a stimare la gamma di possibili risultati di un progetto, tenendo conto delle incognite e dei rischi associati. Invece di utilizzare un unico valore di previsione (come una media), una simulazione Monte Carlo genera un'intera distribuzione dei possibili risultati, aiutando a comprendere le probabilità associate ai diversi scenari. Inoltre, il metodo di simulazione Monte Carlo consente di identificare quali variabili incerte hanno il maggiore im-

patto sul VfM. Ad esempio, Hang (2019) ha utilizzato un *tornado chart* per identificare l'accuratezza dei costi di costruzione come il fattore più importante che influenza il VfM.

Sebbene le metodologie proposte, grazie al loro approccio metodologico strutturato, possano aiutare a supportare le decisioni attraverso risultati solidi, non sono esenti da limitazioni (Ismail et al., 2012). Per quanto riguarda il PSC, le questioni critiche nella sua attuazione sono legate a:

- la definizione del tasso di sconto. Data la sensibilità dei risultati a questo parametro, la sua stima è fondamentale (de Faria Silva et al., 2022) e influisce notevolmente sul giudizio finale di un'iniziativa di P3. Il principale elemento da attenzionare, rispetto a tale fase, nell'implementazione del PSC, è la possibilità di compromettere la neutralità del confronto attraverso l'uso di tassi di sconto diversi per l'alternativa di appalto tradizionale e l'opzione di progetto in P3 (Zhao et al., 2023), portando a una conseguente ed evidente manipolazione dei risultati.
- la quantificazione dei rischi e la loro ripartizione. Infatti, il processo di quantificazione dei rischi, in termini di probabilità di accadimento e potenziale impatto, è spesso influenzato da *bias* derivanti da opinioni soggettive e giudizi di esperti. Inoltre, date le difficoltà di misurazione, spesso i rischi facilmente quantificabili (ad esempio i rischi di costruzione) hanno la priorità rispetto ad altri (Chung, 2016). Per quanto riguarda la loro allocazione, invece, sebbene il trasferimento del rischio sia spesso considerato il principale motore del VfM nei P3, un'enfasi eccessiva su tale trasferimento potrebbe portare a una sovrastima dei rischi mantenuti dal settore pubblico e a una sottostima di quelli che potrebbero essere gestiti efficacemente nell'ambito di un appalto tradizionale.
- le difficoltà nel prevedere i ricavi per la durata del contratto proposto.

Inoltre, Jayasuriya et al. (2019) sollevano dei dubbi circa l'effettiva applicabilità di questi approcci a progetti reali, in ragione del loro livello di complessità. Gli autori rilevano anche una mancanza di trasparenza e accuratezza nei dati storici utilizzati per il calcolo del PSC, che potrebbe portare a risultati distorti. Secondo Coulson (2008), la valutazione del PSC può essere influenzata da un «pregiudizio ottimistico», ovvero dalla tendenza a sottovalutare i costi e i tempi dei progetti pubblici. Allo stesso tempo, gli autori sottolineano che la metodologia potrebbe limitare la transizione verso pratiche innovative nel settore pubblico.

Nonostante questi problemi, i metodi strettamente «finanziari», in particolare il PSC, hanno trovato ampia applicazione, poiché consentono di mitigare uno dei principali svantaggi dei progetti di P3, ovvero l'ambiguità del processo di rinegoziazione, e garantiscono che il valore generato non sia mai inferiore a quello di un progetto «realizzato in modo tradizionale» (Cruz e Marques, 2012).

3.2 Valutazioni extra-finanziarie

Nonostante la sua rilevanza, la letteratura scientifica sulla valutazione dei P3 riconosce che il PSC non possa essere considerato l'unico modello da adottare, ma debba essere integrato con la valutazione di aspetti qualitativi e extra-finanziari, quali gli impatti sociali e ambientali relativi ai progetti di P3. Tali dimensioni «qualitative» non devono essere considerate alternative alla valutazione finanziaria effettuata attraverso il metodo PSC, ma piuttosto come una componente aggiuntiva ed essenziale per il calcolo del VfM.

A tal fine, Ismail et al. (2012) identificano le dimensioni di valutazione più rilevanti con riferimento a un progetto di P3 sulla base di un'indagine empirica estesa all'intero ciclo di vita del progetto. Tali dimensioni sono riassunte nella Tabella 1.

La rilevanza di tali dimensioni dipende in larga misura dalla natura specifica del progetto e dagli obiettivi dell'amministrazione pubblica coinvolta, incrementando la complessità del processo valutativo (Morallos e Amekudzi, 2008). Per questo motivo, Zhao et al. (2023) propongono l'analisi SWOT come strumento di supporto all'identificazione dei fattori qualitativi significativi, che influenzano il successo del progetto e ne garantiscono l'allineamento con le esigenze della comunità di riferimento.

Tuttavia, le attuali difficoltà di misurazione, come sottolineato da Boyce e McDonald-Kerr (2020), hanno portato all'adozione di un approccio più «formale» che sostanziale nei confronti di queste dimensioni qualitative, con il rischio che i risultati sociali vengano utilizzati per giustificare i P3 senza un impegno concreto e reale. Infatti, spesso, l'inclusione degli aspetti extra-finanziari nella valutazione dipende, più che dalla loro rilevanza, dalla loro misurabilità. L'adozione di una simile prospettiva, dunque, orienta la valutazione verso una chiusura sulle dimensioni misurabili, portando così a trascurare elementi rilevanti, che non possono essere facilmente tradotti in termini quantitativi o monetari. Un altro rischio legato all'integrazione della prospettiva «quantitativa» con quella «qualitativa» è la distorsione o la manipolazione dei risultati causata dall'influenza degli interessi di specifici stakeholder, nonché lo sfruttamento del tema del valore sociale per scopi politici.

Per affrontare questi potenziali problemi e rischi, la letteratura evidenzia la necessità di proporre approcci valutativi orientati a una maggiore trasparenza, in grado di integrare efficacemente aspetti quantitativi e qualitativi al fine di esprimere un giudizio completo sulla convenienza dei P3.

In questo contesto, Guo et al. (2024) suggeriscono di utilizzare modelli di ottimizzazione multi-obiettivo (MODM), ovvero strumenti matematici e computazionali utilizzati per affrontare problemi decisionali orientati all'ottimizzazione simultanea di obiettivi contrastanti. Questi modelli possono aiutare a raggiungere un compromesso tra gli obiettivi di massimizzazione del valore sociale e del VfM dell'ente pubblico e quelli relativi al rendimento finanziario degli investitori privati.

Altri autori, come Tsamboulas et al. (2013) e Hang (2019), propongono il ricorso a metodologie di analisi multicriteriale (MCA) (Bottero et al., 2022). Esse, infatti, consentono di validare le scelte effettuate, valutando contestualmente la capacità di soddisfare gli obiettivi fissati in termini di fattibilità, desiderabilità e redditività.

L'analisi costi-benefici (CBA), invece, può ampliare la valutazione del VfM includendo costi e benefici non finanziari, adottando così una prospettiva più ampia per determinare se i benefici complessivi superino i costi per il settore pubblico (Decorla-Souza et al., 2013).

Tabella 1. Dimensioni valutative extra-finanziarie rilevanti relative ai progetti di P3

Dimensioni di valutazione	Descrizione	Riferimenti
Obiettivi di progetto	Allineamento del progetto con gli obiettivi strategici dell'ente pubblico e le esigenze della comunità	Ismail et al. (2012) Morallos & Amekudzi (2008)
Chiara definizione degli output	Definizione di risultati misurabili per valutare le prestazioni in termini di qualità e impatto	Ismail et al. (2012) Almarri (2022)
Qualità della vita e sviluppo sociale	Valutazione dell'impatto sulla qualità della vita e sullo sviluppo sociale, tecnico ed economico	Ismail et al. (2012) Almarri (2022))
Gestione dei rischi	Identificazione, valutazione e ripartizione dei rischi tra il settore pubblico e quello privato, compresi i rischi operativi e ambientali	Ismail et al. (2012) Morallos & Amekudzi (2008)
Innovazione	Promozione dell'innovazione attraverso nuove tecnologie, metodi di gestione o efficaci soluzioni di progettazione	Ismail et al. (2012)
Benefici per l'utente finale	Miglioramento della qualità dei servizi, accessibilità e riduzione dei tempi di attesa per gli utenti finali	Ismail et al. (2012)
Gestione delle strutture	Efficienza nella gestione operativa delle strutture, manutenzione e adattabilità futura	Ismail et al. (2012)
Durata del contratto e valore residuo	Considerazioni sul valore residuo dei beni e pianificazione del trasferimento della proprietà alla scadenza del contratto	Ismail et al. (2012)
Aspetti ambientali	Valutazione dell'impatto ambientale: riduzione delle emissioni, gestione dei rifiuti e protezione della biodiversità	Ismail et al. (2012)

Tabella 1 (continua). Dimensioni valutative extra-finanziarie rilevanti relative ai progetti di P3

Dimensioni di valutazione	Descrizione	Riferimenti
Saluti e sicurezza	Gestione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori e degli utenti, con adeguate misure preventive	Ismail et al. (2012)
Flessibilità operativa e monitoraggio	La capacità del progetto di adattarsi ai cambiamenti tecnologici e alle future esigenze della comunità	Ismail et al. (2012)
Relazioni e cooperazione	Qualità delle relazioni tra il settore pubblico e quello privato per una gestione efficace dei rischi e dei problemi	Chung (2016)
Responsabilità e trasparenza	Trasparenza del processo decisionale e responsabilità delle parti per garantire una gestione nell'interesse pubblico	Demirag & Khadaroo (2009)
Contesto normativo e macroeconomico	Influenza dei fattori macroeconomici e del quadro normativo sulla stabilità e l'attrattiva del progetto	Moro Visconti (2014)
Valori sociali	Contributo alla creazione di posti di lavoro, all'inclusione sociale e al miglioramento delle infrastrutture locali	Ismail et al. (2012) Guo et al. (2024)

4. La valutazione dei partenariati pubblico-privati per la valorizzazione del patrimonio culturale: dal *Value for Money* al *Value for Society*

Il settore dei beni culturali offre un terreno fertile per discutere i paradigmi e i modelli di valutazione esistenti per le iniziative di P3. Anche se gli interventi di valorizzazione dei beni culturali sono abitualmente ricondotti alla categoria delle opere «fredde» o «tiepide» con costi di investimento elevati e orizzonti temporali di lunga durata, rientrando a pieno titolo nell'ambito di applicazione tradizionale del metodo PSC, è evidente che questi progetti richiedono un approccio specifico per valutare la fattibilità delle iniziative di P3.

Secondo il Rapporto «Le forme di P3 e il fondo per la progettualità in campo culturale», prodotto dalla Fondazione ANCI e Federculture (2013), la colonna portante dei P3 in materia di patrimonio culturale è rappresentata dalla sostenibilità, intesa come la capacità di garantire le condizioni operative riducendo al minimo l'uso delle risorse e massimizzando i risultati per i beni da valorizzare e la società (Dell'Ovo et al., 2023; Rossitti & Torrieri, 2022). Una tale apertura verso un'interpretazione più ampia del concetto di sostenibilità, come parametro di riferimento per la valutazione delle iniziative di P3 nel settore dei beni culturali, richiede l'adozione di una prospettiva olistica nell'attuazione di tale istituto, facendo leva sul coinvolgimento di esperti e comunità locali (Dell'Ovo et al., 2020; Rossitti et al., 2022). Le iniziative di SP3, introdotte di recente, possono essere lette come un tentativo di massimizzare questa partecipazione.

In tale prospettiva, inoltre, i P3 non sono solitamente concepiti per la pura tutela, altrimenti non sarebbe possibile associarvi alcun ritorno sull'investimento. In tal senso, il coinvolgimento del settore privato, attraverso la creazione di prospettive di profitto accettabili, risulta auspicabile e l'adozione di una logica di VfM può contribuire a garantire l'equilibrio tra l'interesse pubblico e quello privato.

Una logica di questo tipo, tuttavia, richiede di considerare le specificità dei progetti relativi al patrimonio culturale in ogni fase della valutazione del rapporto costo-efficacia, come l'identificazione e l'allocazione dei rischi.

Per quanto riguarda l'identificazione dei rischi, il rapporto Interreg «P3 nei progetti relativi al patrimonio culturale, Linee guida per la pianificazione e la preparazione di progetti relativi al patrimonio culturale secondo il modello di partenariato pubblico-privato» (2019) propone alcuni rischi specifici relativi al settore del patrimonio culturale, riconoscendone il ruolo fondamentale nella valutazione della fattibilità delle iniziative di P3: il rischio archeologico; il rischio relativo agli studi di conservazione; il rischio relativo alla progettazione e alle prove di conservazione.

Per quanto riguarda la ripartizione dei rischi, affrontare la conservazione del patrimonio attraverso meccanismi di P3 richiede il trasferimento dei rischi legati alla conservazione, alla gestione e alla trasmissione dei beni al settore privato (Boyce e McDonald-Kerr, 2020), introducendo così un meccanismo condiviso di generazione di valore e responsabilità ancora più forte rispetto alle altre tipologie di accordi di partenariato.

Tuttavia, ricorrere ai P3 per la valorizzazione del patrimonio culturale può generare una moltitudine di impatti positivi in termini sociali ed economici, mettendo così in discussione la capacità degli approcci finanziari tradizionali orientati alla valutazione del VfM (*Value for Money*) di cogliere, da soli, il valore generato.

Il riferimento ai beni del patrimonio culturale rende infatti ancora più necessario considerare il valore sociale legato al progetto P3 e il suo contributo al benessere della comunità (Rossitti et al., 2025). Per questo motivo, basandosi sugli studi più recenti relativi agli approcci qualitativi per la valutazione delle iniziative di P3, è opportuno abbracciare la transizione da una prospettiva di VfM a una prospettiva di *Value for Society* (VfS).

Il concetto di VfS è stato introdotto da Boardman e Hellowell (2017) e poi ripreso da Vecchi e Casalini (2018) per superare gli approcci tradizionali alla valutazione dei P3. Esso si riferisce al valore complessivo generato attraverso un progetto di P3, includendone i costi e i benefici sociali. Guo et al. (2024) lo definiscono come un valore implicito, generato da un'iniziativa di P3, di cui l'ente pubblico «beneficia» quale rappresentante degli utenti finali e quindi garante dell'interesse collettivo.

Il passaggio al concetto di VfS si basa su un dibattito accademico più ampio, che ha portato alla transizione dal paradigma del New Public Management degli anni '90 ai concetti di *New Public Governance* (NPG) e *Public Value* (PV), quali riferimenti per l'attuazione delle iniziative di P3. Questa transizione ha portato a un ripensamento del ruolo dei settori pubblico e privato nella fornitura di servizi pubblici, al fine di generare un maggiore impatto sociale e aumentare l'efficacia complessiva. Pertanto, i P3 non devono solo massimizzare i profitti reciproci, ma anche contribuire attivamente al benessere collettivo e generare maggiori benefici sociali. Hodge e Greve (2016) sottolineano che il «successo» dei P3 dipende dalla risposta alla domanda: «Successo per chi?». Hellowell e Pollock (2010) affermano inoltre che, sebbene le argomentazioni economiche e fiscali a favore dei P3 non siano sempre giustificate, questo modello dovrebbe almeno avere un impatto positivo sull'interesse pubblico. Boardman e Hellowell (2017) affermano che i P3 possono essere considerati un'opzione praticabile se riescono a raggiungere specifici obiettivi pubblici a massimizzare il valore per la società.

Per valutare la convenienza del ricorso ai P3 in questa prospettiva più ampia, dunque, è essenziale adottare una valutazione più complessa e articolata, che vada oltre la tradizionale analisi VfM e abbracci concetti complementari quali il *Value for People* (VfP) e il *Value for Future* (VfF).

Il cosiddetto *Value for People* (VfP) si riferisce ai benefici netti di un progetto per la comunità. Il *Value for Future* (VfF), invece, esplora l'impatto a lungo termine di un progetto sulle generazioni future: le decisioni odierne devono tenere conto delle conseguenze economiche e sociali che potrebbero avere un impatto sulle generazioni future, in modo che il progetto possa contribuire positivamente al futuro della società. A questo proposito, il coinvolgimento dei cittadini, delle associazioni e degli altri portatori d'interesse è fondamentale per garantire che un progetto risponda alle reali esigenze della società e che i benefici siano ampiamente condivisi.

L'integrazione di questi concetti nella nozione di VfS per i partenariati porta a un nuovo orizzonte spaziale e temporale per la valutazione, considerando il ruolo della società civile in relazione alle sue specificità territoriali e alla sua evoluzione nel tempo. In tal senso, il VfS può essere inteso come una necessaria estensione del concetto di VfM, che consente di «catturare» il valore aggiunto dei P3 in progetti ad alto impatto sociale, come le iniziative di valorizzazione del patrimonio culturale (Tabella 2).

Tabella 2. Confronto tra il *Value for Money* (VfM) e il *Value for Society* (VfS).

Value for Money (VfM)	Dimensioni di confronto	Value for Society (VfS)
Aspetti finanziari	<i>Focus valutativo</i>	Aspetti finanziari e sociali
Massimizzare la convenienza finanziaria	<i>Obiettivo</i>	Massimizzazione del valore sociale
Costo-efficacia dell'iniziativa di partenariato (P3)	<i>Criterio decisionale</i>	Valore sociale aggiunto dell'iniziativa di partenariato (P3)
Ancillare e subordinato agli aspetti finanziari	<i>Importanza degli aspetti sociali</i>	Centrale nella valutazione
Limitato	<i>Orizzonte temporale e spaziale</i>	Esteso

Nonostante la riconosciuta opportunità di adottare un approccio VfS, la valutazione della fattibilità delle iniziative P3 per la valorizzazione del patrimonio si basa ancora principalmente su aspetti meramente economico-finanziari. La sfida più grande, funzionale al superamento di tale limite, risiede nella mancanza di una chiara identificazione delle dimensioni e dei parametri di valutazione da considerare nel valutare il valore sociale aggiunto derivante dal ricorso a un modello P3. Comprendere i possibili impatti delle iniziative P3 nel loro contesto di riferimento e per la loro «*heritage community*» (Council of Europe, 2005) può quindi offrire un prezioso quadro teorico per rispondere a tale sfida valutativa. A tal fine, può essere utile partire dall'analisi critica dei principali aspetti extra-finanziari identificati dalla letteratura scientifica in materia di valutazione qualitativa del VfM delle iniziative P3 (Tabella 1).

L'adattamento di questi aspetti alle specificità dei progetti di P3 per la valorizzazione del patrimonio (Tabella 3) consente di definire il quadro teorico di riferimento per stabilire dimensioni di valutazione adeguate e specifiche per il contesto di riferimento, al fine di valutare gli impatti generati dall'iniziativa di P3.

Queste dimensioni di impatto possono quindi essere integrate in un modello PSC rivisto, che confronta il valore attuale netto sociale (SNPV) del progetto di valorizzazione P3 con quello di un modello di appalto tradizionale, ottenendo così una misura del VfS.

Inoltre, considerare questi aspetti non finanziari nella valutazione dei P3 può offrire un valido supporto nella fase di negoziazione tra attori pubblici e privati. In questo senso, il coinvolgimento del settore privato nelle iniziative di P3 per la valorizzazione del patrimonio può essere stimolato fornendo bonus specifici, sotto forma di *Social Impact Bonds*, legati al raggiungimento di vari «risultati sociali», che possono essere definiti in base alle «*performance*» raggiunte con riferimento alle dimensioni di valutazione rilevanti per il progetto (Fraser et al., 2016).

Tabella 3. Dimensioni extra-finanziarie rilevanti relative ai progetti di P3 per la valorizzazione del patrimonio culturale.

Dimensione valutativa	Descrizione
Obiettivi di progetto	Garantire la protezione del patrimonio e la sua trasmissione alle generazioni future
Chiara definizione degli output	Definizione di risultati misurabili per valutare le prestazioni in termini di qualità e impatto
Qualità della vita e sviluppo sociale	Contributo all'attrattività del contesto territoriale di riferimento sia per i residenti che per i turisti Capacità di innescare dinamiche di sviluppo locale

Tabella 3 (continua). Dimensioni extra-finanziarie rilevanti relative ai progetti di P3 per la valorizzazione del patrimonio culturale.

Dimensione valutativa	Descrizione
Gestione dei rischi	Rischio archeologico Rischio relativo agli studi propedeutici alla conservazione Rischio del progetto e delle indagini per la conservazione Rischio di «accettazione» da parte della comunità Rischio reputazionale
Innovazione	Promozione di soluzioni innovative di progettazione e gestione rispettose del valore culturale dei beni
Benefici per l'utente finale	Miglioramento della qualità dei servizi e dell'accessibilità delle risorse per le comunità locali
Gestione delle strutture	Efficienza nella gestione operativa dei beni, manutenzione, e adattabilità futura senza comprometterne le caratteristiche specifiche
Durata del contratto e valore residuo	Considerazioni sul valore residuo delle attività e pianificazione dei modelli di gestione successivi alla scadenza del contratto
Aspetti ambientali	Valutazione dell'impatto ambientale: riduzione delle emissioni, gestione dei rifiuti e protezione della biodiversità
Saluti e sicurezza	Gestione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori e degli utenti, con adeguate misure preventive
Flessibilità operativa e monitoraggio	Capacità del progetto di adattarsi ai cambiamenti tecnologici e alle future esigenze della comunità senza compromettere le caratteristiche del bene
Relazioni e cooperazione	Qualità delle relazioni tra il settore pubblico e quello privato per una gestione efficace dei rischi e dei problemi
Responsabilità e trasparenza	Trasparenza del processo decisionale e responsabilità delle parti per garantire una gestione nell'interesse pubblico
Contesto normativo e macroeconomico	Rispetto del rigoroso quadro normativo relativo alla protezione dei beni
Valori sociali	Contributo all'inclusione sociale e al legame della comunità locale con i luoghi

5. Discussione e conclusioni

Il paper mira a contribuire alla sfida di fornire strumenti metodologici adeguati a supportare le decisioni relative all'attuazione di iniziative di P3 per la valorizzazione del patrimonio culturale. A tal fine, esso muove da un'analisi dei paradigmi e dei metodi di valutazione esistenti, ampiamente adottati dagli enti pubblici per valutare la fattibilità delle iniziative di P3, e ne discute criticamente l'applicabilità al settore del patrimonio culturale. Più in dettaglio, una volta identificato il *Value for Money* (VfM) come principale criterio di valutazione, che attualmente guida le decisioni sull'attuazione dei P3, il contributo propone la sua estensione al concetto di *Value for Society* (VfS), considerando così gli impatti sociali ed economici più ampi, inevitabilmente generati da processi di valorizzazione del patrimonio.

Basandosi sulla letteratura relativa alle dimensioni valutative extra-finanziarie e qualitative per il successo delle iniziative P3, l'articolo propone un quadro teorico preliminare a supporto delle pubbliche amministrazioni per la valutazione completa dell'opportunità di intraprendere un'iniziativa di P3 e, al contempo, per la negoziazione efficiente con il privato delle condizioni alla base della stessa.

Tale quadro teorico può infatti essere utilizzato come riferimento per identificare le dimensioni di valutazione rilevanti e i relativi parametri da includere in un modello di PSC rivisitato, adattato alle specificità dei beni culturali, in grado di fornire una misura del Vfs come base di valutazione a supporto delle decisioni. In tal senso, l'articolo pone le basi per future linee di ricerca volte a rendere il Vfs un parametro affidabile a supporto delle decisioni relative alle iniziative di P3 nel settore dei beni culturali.

A tal fine, gli sviluppi futuri di questa ricerca si concentreranno sulla verifica e validazione del quadro teorico proposto attraverso un caso di studio, rappresentato da un progetto di P3 per la valorizzazione di un bene culturale. Tale verifica, infatti, consentirà di discuterne criticamente le reali possibilità di applicazione, nonché di identificare le dimensioni valutative «critiche» per una valutazione completa del *Value for Society* (Vfs) dei partenariati pubblico-privati per la valorizzazione del patrimonio culturale.

Contributo degli autori

Il lavoro va attribuito in parti uguali agli autori.

Bibliografia

- Acampa G. & Pino A. (2023). A Simplified Facility Management Tool for Condition Assessment through Economic Evaluation and Data Centralization: Branch to Core. *Sustainability*, 15(8), 6418. <https://doi.org/10.3390/su15086418>
- Akintoye A., Beck M. & Hardcastle C. (Eds.) (2003). *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*. Blackwell.
- Almarri K. & Boussabaine H. (2017). Interdependency of value for money and ex- post performance indicators of public private partnership projects. *Journal of Engineering, Project, and Production Management*, 7(2), 90-98. <https://doi.org/10.32738/JEPPM.201707.0005>
- Bachi V., Fresa A., Prandoni C., Masi T. & Debernardi E. (PROMOTER) (2016). *Public-Private Partnership Guidelines for CH*. RICHES Project. https://resources.riches-project.eu/wp-content/uploads/2016/06/RICHES-D7.3-P3Guidelines-for-CH_public.pdf
- Bellini A., Petraroia P. & Robbiati Bianchi A. (Eds.), *Individuazione e tutela dei beni culturali - Problemi di etica, diritto ed economia* (pp. 23-39). Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere.
- Boardman A. E. & Vining A.R. (2012). The Political Economy of Public-Private Partnerships and Analysis of their Social Value. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(2), 197-221. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00457.x>
- Boardman A. & Hellowell M. (2016). A Comparative Analysis and Evaluation of Specialist P3 Units' Methodologies for Conducting Value for Money Appraisals. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(3), 191-206. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1190083>
- Boniotti C. (2019). Public Built Cultural Heritage Management: The Public-Private Partnership (P3). In A. Moropoulou M. Korres A. Georgopoulos C. Spyarakos & C. Mouzakis (Eds.), *Transdisciplinary Multispectral Modeling and Cooperation for the Preservation of Cultural Heritage*, vol. 2 (pp. 289-298). Springer, Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-030-12960-6_19
- Boniotti C. (2023). The public-private-people partnership (P4) for cultural heritage management purposes. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 13(1), 1-14. <https://doi.org/10.1108/JCHMSD-12-2020-0186>
- Bottero M., Datola G., Fazzari D. & Ingaramo R. (2022). Re-thinking detroit: A multicriteria-based approach for adaptive reuse for the Corktown district. *Sustainability*, 14(14), 8343. <https://doi.org/10.3390/su14148343>
- Boyce G. & McDonald-Kerr L. (2021). P3s and non-financial value: a critical analysis of public policy and implications for social, environmental and indigenous. *Meditari Accountancy Research*, 29(2), 324-344. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-02-2020-0775>
- Codecasa G. & Di Piazza F. (2010). Governare il partenariato pubblico-privato. Strategie di governo e

- strumenti del management pubblico nei progetti di riqualificazione urbana. In G. Codecasa (Ed.), *Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani* (pp. 1-20). Maggioli Editore.
- Cori R. & Paradisi I. (2011). Una ipotesi di lavoro: l'applicazione ai servizi del sistema dei beni culturali del Project Financing. In A. Leon & P. Verdinelli De Cesare Paola (a cura di), *Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali. I servizi del sistema dei beni culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli*, vol. 2 (pp. 41-52).
- Chung W. (2016). Risks, Challenges and Value for Money of Public-Private Partnerships. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 442-467. <https://doi.org/10.1111/faam.12101>
- Council of Europe. (2005). *Convention on the Value of Cultural Heritage for Society (Faro Convention)*. <https://rm.coe.int/1680083746>
- Coulson A. (2008). Value for money in PFI proposals: A commentary on the UK Treasury guidelines for public sector comparators. *Public Money & Management*, 28(4), 249-256. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00729.x>
- Cruz C.O. & Marques R.C. (2012). Using probabilistic methods to estimate the public sector comparator. *Computer-Aided Civil and Infrastructure Engineering*, 27(6), 782-800. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8667.2012.00771.x>
- DeCorla-Souza P., Lee D., Timothy D. & Mayer J. (2013). Comparing Public-Private Partnerships with Conventional Procurement: Incorporating Considerations from Benefit-Cost analysis. *Transportation Research Record*, 2346(1), 32-39. <https://doi.org/10.3141/2346-04>
- Decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 (Codice dei contratti pubblici).
- Decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 (Nuovo Codice dei Contratti Pubblici).
- Dell'Ovo M., Bassani S., Stefanina G. & Oppio A. (2020). Memories at risk. How to support decisions about abandoned industrial heritage regeneration. *Valori e Valutazioni*, 24, 107-115.
- Dell'Ovo M., Dezio C., Mottadelli M. & Oppio A. (2023). How to support cultural heritage-led development in Italian inner areas: a multi-methodological evaluation approach. *European Planning Studies*, 31(9). <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2135367>
- Demirag I. & Khadaroo I. (2011). Accountability and value for money: a theoretical framework for the relationship in public-private partnerships. *Journal of Management & Governance*, 15, 271-296. <https://doi.org/10.1007/s10997-009-9109-6>
- de Faria Silva R., Souza A., Kaczam F., Dalazen L.L., da Silva W.V. & da Veiga C.P. (2022). Public-Private Partnerships and Value for Money. *Public Works Management & Policy*, 27(4), 347-370. <https://doi.org/10.1177/1087724X221108149>
- European Court of Auditors. (2018). *Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr18_09/sr_P3_en.pdf
- Fraser A., Tan S., Lagarde M. & Mays N. (2016). Narratives of Promise, Narratives of Caution: A Review of the Literature on Social Impact Bonds. *Social Policy & Administration*, 52(1), 4-28. <https://doi.org/10.1111/spol.12260>
- Guo Y., Chen C., Luo, X. & Martek I. (2024). Determining concessionary items for "availability payment only" P3 projects: a holistic framework integrating value-for-money and social values. *Journal of Civil Engineering and Management*, 30(2), 149-167. <https://journals.vilniustech.lt/index.php/JCEM/article/view/20841>
- Hang D.T.T. (2019). Approaching Value for Money to assess viability of Public-Private partnership projects. *Journal of International Studies*, 12(1), 229-238. <https://doi.org/10.14254/2071-8330.2019/12-1/15>
- Hellowell M. & Pollock A.M. (2010). Do P3s in Social Infrastructure Enhance the Public Interest? Evidence from England's National Health Service. *Australian Journal of Public Administration*, 69(s1), S23-S34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2009.00658.x>
- Henjewe C., Sun M. & Fewings P. (2011). Critical parameters influencing value for money variations in PFI projects in the healthcare and transport sectors. *Construction Management and Economics*, 29(8), 825-839. <https://doi.org/10.1080/01446193.2011.592204>
- Hodge G.A. & Greve C. (2016). On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review. *Public Works Management & Policy*, 22(1), 55-78. <https://doi.org/10.1177/1087724X16657830>
- IFEL Fondazione ANCI & Federculture. (2013). *Le forme di P3 e il Fondo per la progettualità in campo*

- culturale. https://www.federculture.it/wp-content/uploads/2013/12/LE_FORME_P3_OK_STAMPA.pdf
- Ismail K., Takim R. & Nawawi A.H. (2012). A Public Sector Comparator (PSC) for Value for Money (VFM) Assessment Tools. *Asian Social Science*, 8(7), 192-200. <https://doi.org/10.5539/ass.v8n7p192>
- Interreg Central Europe (2019). *P3 in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership*. <https://programme2014-20.interreg-central.eu/Content.Node/P3-in-heritage-revitalisation-projects-planning-and-prep-3.pdf>
- Jayasuriya S. & Zhang G. (2019). Challenges in public private partnerships in the construction industry: A review and further research directions. *Built Environment Project and Asset Management*, 9(2), 172-185. <https://doi.org/10.1108/BEPAM-01-2018-0024>
- Jelinčić D.A., Tišma S., Makuc N., Turi A.N., Steinbacher M. & Steinbacher M. (2017). *Guidebook for Local Authorities on P3 in Heritage Revitalisation Strategies*. Interreg Central Europe Programme. <https://programme2014-20.interreg-central.eu/Content.Node/O.T2.2.pdf>
- Macdonald S. & Cheong C. (2014). *The Role of Public-Private Partnerships and the Third Sector in Conserving Heritage Buildings, Sites, and Historic Urban Areas*. The Getty Conservation Institute, Los Angeles.
- Majamaa W. (2008). *The 4th P - People - in Urban Development Based on Public-Private-People Partnership*. PhD thesis, Helsinki University of Technology, Espoo.
- Martin L. (2016). *Public Procurement Practice. Public-Private Partnership (P3): Facilities and Infrastructure, Guidance issued by the National Institute of Governmental Purchasing to state and local government procurement officials* (pp. 1-14). <https://www.nigp.org/resource/global-best-practices/Public-Private%20Partnership%20P3%20Facilities%20and%20Infrastructure%20Best%20Practice.pdf?dl=true>
- McCann S. (2017). Delivering value-for-money in P3s? Risks and insights in change management. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 3(2), 102-114. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2055563617731370>
- Milella F. (2020, November 2), [Patrimonio Quo Vadis] Un Mainstream per i Partenariati "Speciali" dell'Art. 151? *Agenzia di stampa CULT*. <https://www.agenziacult.it/aperto/patrimonio-quo-vadis-un-mainstream-per-i-partenariati-speciali-dellart-151/>
- Milella F. (2021). *IL PARTENARIATO «SPECIALE» PUBBLICO-PRIVATO (PSPP - art. 151 C.3 del D.Lgs. N.50/2016 e s.m.i. Finalità, modelli di attivazione e funzionamento* [PowerPoint slides]. https://www.anci.it/wp-content/uploads/Slides-_151_Artlab_24_settembre_2021.pptx
- Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (2016), *Nota circolare del 9 giugno 2016*.
- Morallos D. & Amekudzi A. (2008). The State of the Practice of Value for Money Analysis in Comparing Public Private Partnerships to Traditional Procurements. *Public Works Management & Policy*, 13(2), 114-125. <https://doi.org/10.1177/1087724X08326176>
- Moro Visconti R. (2014). Improving Value for Money in Italian Project Finance. *Managerial Finance*, 40(11), 1058-1077. <https://doi.org/10.1108/MF-07-2013-0171>
- OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. <https://www.oecd.org/governance/budgeting/P3Recommendation.pdf>
- Petraroia P. (2018). *Partenariato tra pubblico e privato nella tutela e nella valorizzazione dei beni culturali*. <https://doi.org/10.4081/INCONTRI.2017.332>
- Rojas E. (1999). *Old cities, new assets: preserving Latin America's urban heritage*. Inter-American Development Bank.
- Rojas E. (2002). *Urban Heritage Conservation in Latin America and the Caribbean. A Task for All Social Actors*. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Technical Papers Series.
- Rossitti M., Oteri A.M., Sarnataro M. & Torrieri F. (2022). The social dimension of architectural heritage reuse. Theoretical Reflections about a Case Study in Campania Region. *ArchHistor*, 17, 178-211. <https://doi.org/10.14633/AHR354>
- Rossitti M. & Torrieri F. (2022). The THEMA tool to support heritage-based development strategies for marginal areas: Evidence from an Italian inner area in Campania Region. *Region*, 9(2), 109-129. <https://doi.org/10.18335/region.v9i2.394>

- Rossitti M., Oteri A.M. & Torrieri F. (2025). The social value of built heritage: an interdisciplinary discourse. *Built Heritage*, 9, 5. <https://doi.org/10.1186/s43238-025-00173-4>
- Rypkema D. & Cheong C. (2012). Public-Private Partnerships and Heritage: *A Practitioner's Guide*. Heritage Strategies International.
- Sajko L. (2008). Financial aspects of Public-Private Partnership. *Central European Public Administration Review*, 6(1), 77-95. <https://doi.org/10.17573/cepar.v6i1.100>
- Sciullo G. (2022). Patrimonio culturale e PSPP secondo il Codice dei Contratti. *Il Capitale Culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, Supplementi n. 12, L'eredità di Massimo Montella, 79-92. <https://doi.org/10.13138/2039-2362/2868>
- Sessa V. (2016). Il Partenariato pubblico-privato. *Giustamm. Rivista di Diritto Amministrativo*, 7, pp. 1-36.
- Siemiatycki M. & Farooqi N. (2012). Value for Money and Risk in Public-Private Partnerships: Evaluating the Evidence. *Journal of the American Planning Association*, 78(3), 286-299. <https://doi.org/10.1111/auar.12194>
- Teatro Tascabile Bergamo. (2025, July 25). *Teatro Tascabile di Bergamo*. <https://www.teatrotascabile.org/>
- Torrieri F. & Crisopulli A. (2025). Public-Private Partnership for the Valorization of Cultural Heritage: Evidence from Case Studies. In O. Gervasi, B. Murgante C. Garau Y. Karaca M. N. Faginas Lago F. Scorza & A. C. Braga (a cura di), *Computational Science and Its Applications - ICCSA 2025 Workshops* (pp. 89-101). Lecture Notes in Computer Science, vol. 15893. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-97645-2_6
- Torrieri F., Rossitti M., Crisopulli A. (2025). Assessing the Feasibility of P3s for Cultural Heritage Enhancement in UNESCO Sites: The Case of Matera (Italy). *Land*, 14(4), 898. <https://doi.org/10.3390/land14040898>
- Tsamboulas D., Verma A. & Moraiti P. (2013). Transport infrastructure provision and operations: Why should governments choose private-public partnership?. *Research in Transportation Economics*, 38(1), 122-127. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2012.05.004>
- Tsukada S. (2015). Adoption of shadow bid pricing for enhanced application of "value for money" methodology to P3 programs. *Public Works Management & Policy*, 20(3), 248-263. <https://doi.org/10.1177/1087724X14563720>
- UK Treasury (n.d.). *Procurement Policy*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a81d787e5274a2e87dbfc4a/Procurement_Policy.doc
- Vecchi V. & Casalini F. (2018). Principles of Capital Budgeting for the Assessment of P3 Projects. In V. Vecchi & M. Hellowell (a cura di), *Public-Private Partnerships in Health* (pp. 65-84). Palgrave Macmillan..
- World Bank. (2025, July 25). *P3 Arrangements/Types of P3 Agreements*. <https://P3.worldbank.org/public-private-partnership/agreements>
- Yuan J., Zeng A.Y., Skibniewski M.J. & L, Q. (2009). Selection of performance objectives and key performance indicators in public-private partnership projects to achieve value for money. *Construction Management and Economics*, 27(3), 253-270. <https://doi.org/10.1080/01446190902748705>
- Zhao J., Liu H.J., Love P.E.D., Greenwood D. & Sing M.C.P. (2023). Value for Money assessments for Public-Private Partnerships: characteristics, research directions, and policy implications. *Developments in the Built Environment*, 16, 100246. <https://doi.org/10.1016/j.dibe.2023.10024>