

Il modello PPP – un diverso approccio ai compiti pubblici

La collaborazione fra Stato ed economia privata vanta una lunga tradizione in Svizzera. Numerose e svariate forme di cooperazione pubblico-privato ci sono dunque familiari. Negli ultimi anni, nel solco di questa tradizione, si è aggiunto un modello metodologicamente nuovo, denominato partenariato pubblico-privato (PPP), il quale si orienta al ciclo di vita di un'infrastruttura o di una prestazione di servizi. Adottando questo modello alternativo di appalto, l'ente pubblico commissiona un servizio a un prezzo fisso da erogare su un periodo prolungato e il privato assume le funzioni concernenti la pianificazione, l'edificazione, il finanziamento, la gestione o la manutenzione, inclusi i possibili rischi connessi.

Elementi centrali del modello PPP

Il modello PPP verte sulla collaborazione, basata su un partenariato, fra l'ente pubblico e l'economia privata, configurandosi quale soluzione per un efficiente adempimento dei compiti pubblici. Esso si basa su un processo di appalto standardizzato. Il partner privato è designato mediante una procedura di aggiudicazione tra concorrenti. Tale processo è fondamentale affinché il modello PPP possa garantire l'efficienza dei servizi da erogare.

Il secondo tratto distintivo del modello PPP, sempre nell'ottica dell'efficienza, è l'approccio basato sul ciclo di vita. Tale modello richiede ai partner privati l'ottimizzazione dell'investimento di base in considerazione dei costi connessi all'intero ciclo di vita del progetto. Per poter entrare in linea di conto nell'aggiudicazione tra concorrenti, il partner privato deve così impegnarsi per ottimizzare i costi complessivi del servizio, ragion per cui la procedura d'appalto concorrenziale ha un ruolo centrale.

Per il partner pubblico il processo d'appalto rappresenta una grossa sfida. La sua attuazione metodologicamente corretta è un requisito fondamentale per il successo dei progetti di PPP. Si tratta, in particolare, di prestare attenzione agli aspetti seguenti:

- **Idoneità del modello PPP:** il modello PPP non può essere adottato per ogni genere di appalto. È tuttavia opportuno che l'ente pubblico, preliminarmente all'appalto di infrastrutture o prestazioni di servizio, verifichi tempestivamente se il modello PPP può essere preso in considerazione. Per questa verifica sono oggi disponibili metodi sperimentati.
- **Economicità:** laddove un appalto sotto forma di progetto di PPP è sensato, occorre successivamente esaminare se il modello PPP sia presumibilmente più conveniente rispetto agli appalti tradizionali. In linea di massima, il modello PPP dovrebbe essere applicato nei casi in cui l'ente pubblico può ottenere vantaggi rispetto all'appalto tradizionale. Anche per questa verifica sono oggi disponibili metodi sperimentati.
- **Ripartizione dei rischi del progetto fra i partner contrattuali:** se viene preso in considerazione l'appalto basato sul modello PPP, l'ente pubblico è tenuto a verificare attentamente quali rischi saranno da lasciare al partner privato e quali quelli di cui

esso dovrà farsi carico in quanto parte più idonea a sostenerli. Al partner privato dovrebbero essere attribuiti i rischi che egli è in grado di fronteggiare meglio. I rischi che derivano piuttosto dal committente pubblico o quelli che un partner privato non può fronteggiare o ai quali può far fronte solo con un dispendio molto elevato dovrebbero rimanere a carico dell'ente pubblico. La ripartizione dei rischi sfocia in una limitazione e suddivisione ottimale dei costi connessi alla loro gestione.

- **Mantenimento di un margine di manovra a favore del partner privato:** affinché il partner privato possa ottimizzare i costi, con la conseguenza che l'appalto sarà più vantaggioso per l'ente pubblico, il committente pubblico dovrebbe concentrarsi sulla descrizione della prestazione attesa, astenendosi da una descrizione dettagliata delle modalità in cui la prestazione deve essere erogata. In altri termini, è dunque richiesto una cosiddetto "bando funzionale".
- **Descrizione della fine del partenariato:** i modelli PPP sono di norma limitati a un ciclo di vita. Il successo di un progetto di PPP dipende anche da come è disciplinata la conclusione, dopo di che le infrastrutture continueranno a essere utilizzate o le prestazioni di servizio saranno rinnovate. Per rendere possibile una regolare prosecuzione ed evitare che il partner privato cerchi di trasferire i costi e le prestazioni a carico del successivo ciclo di vita, è necessario che la conclusione del partenariato sia disciplinata adeguatamente.

Se si è optato per la realizzazione secondo il modello PPP e il partner privato è stato selezionato, l'ente pubblico potrà limitarsi sostanzialmente al controlling del progetto.

Competenza e fiducia alla base del successo

Il modello PPP poggia sulla reciproca e duratura fiducia fra i partner. Sovente si discute solo del rischio di fallimento del partner privato o dei mal interpretati proventi. L'ente pubblico tende a sottovalutare che neppure i privati ritengono il partner pubblico privo di rischi. In Svizzera i partner privati non temono che lo Stato fallisca, ma si chiedono se la conduzione e la sorveglianza del progetto da parte dell'ente pubblico attingano a una base sufficiente di competenza e fiducia, se in considerazione della lunga durata del partenariato si debbano temere decisioni politiche tali da mettere in discussione gli accordi stipulati nonché quali costi e fattori imponderabili ne potrebbero scaturire. I partner privati verificheranno altresì in quale misura le decisioni politiche ipotizzabili potrebbero influire sull'erogazione della prestazione (ad es. modifica dei flussi di traffico, norme che potrebbero modificare la domanda di servizi ecc.). Il successo dei progetti di PPP presuppone perciò una chiara volontà politica dell'ente pubblico di realizzare un partenariato aperto, leale e sorretto dalla fiducia ed esige competenze adeguate per lo svolgimento dell'appalto e la conduzione del progetto. In ultima istanza, un partenariato leale riduce anche il rischio di fallimento del partner privato poiché l'assunzione dei rischi del progetto è indennizzata correttamente. Se nell'ambito del processo d'appalto si riesce a creare la fiducia nelle reciproche competenze, il progetto avrà successo, come testimonia inequivocabilmente il Centro amministrativo cantonale Neumatt di Burgdorf.

Un modello interessante per progetti complessi

La collaborazione fra partner privati e pubblici offre prospettive interessanti soprattutto nell'ambito di progetti complessi, in particolare quando gli oggetti non servono unicamente all'adempimento di compiti precipui dello Stato, ma adempiono compiti funzionali che potrebbero essere assunti anche dall'economia privata (ad es. parcheggi, mense, impianti sportivi e simili). Nell'ambito del modello PPP è possibile coniugare il know-how settoriale specifico con le esperienze dell'economia privata. Tali progetti offrono inoltre maggiori margini di manovra anche riguardo al finanziamento. Nella prassi si è constatato, inoltre, che i tempi di realizzazione delle infrastrutture possono essere considerevolmente ridotti. I vantaggi del modello PPP possono tuttavia esplicitarsi anche in progetti meno complessi e di minori dimensioni.

Concepire il PPP come prospettiva

L'ente pubblico è posto dinanzi a sfide complesse, né più né meno dell'economia privata. L'aspettativa che l'ente pubblico crei i maggiori vantaggi possibili con le imposte versate dai cittadini esige una gestione parsimoniosa ed efficiente dei mezzi disponibili. Il modello PPP offre inoltre un approccio metodologico per affrontare le sfide in collaborazione. Sarebbe pertanto auspicabile che il modello venisse preso in considerazione più spesso e fosse anche adottato ove opportuno. Se attuato correttamente e con competenza, esso aiuta a raggiungere una maggiore trasparenza nell'offerta dei servizi da parte dello Stato e rende visibili i vantaggi.

L'Associazione PPP Svizzera intende fungere da piattaforma per gestire le conoscenze che ruotano attorno al modello PPP e può così contribuire al successo dei progetti di PPP in Svizzera.

Lorenz Bösch, Presidente dell'Associazione PPP Svizzera