PPP: una nuova forma di gestione per le amministrazioni pubbliche ticinesi

Tobiolo Gianella,
Ph.D. Student
in Management,
Scienze economiche,
Uni della Svizzera italiana,
Lugano

Il PPP come riforma delle pubbliche amministrazioni

A partire dagli anni '80 del secolo scorso a livello internazionale sono state sviluppate in differenti sistemi di pubbliche amministrazioni (di seguito denominate PA) profonde e radicali riforme del settore pubblico, in diretto collegamento con le logiche del New Public Management (OCSE 1990). Uno di questi processi innovativi fa riferimento al partenariato pubblico-privato (di seguito denominato PPP). Esso si è sviluppato a partire dall'inizio del 1990 per meglio rispondere alle esigenze delle PA nell'individuazione di nuove modalità di finanziamento per gli investimenti in infrastrutture e per introdurre maggiore flessibilità ed imprenditorialità nella progettazione, realizzazione e gestione degli investimenti pubblici.

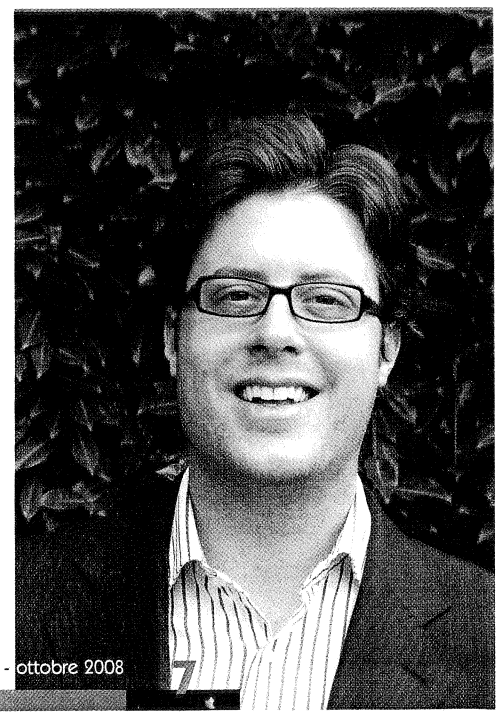
Si è quindi ricercato un equilibrio tra la necessità da parte delle diverse tipologie di PA di mantenere il governo ed il coordinamento strategico dei processi di investimento e la ricerca di un maggiore coinvolgimento di soggetti privati (società di engineering e progettazione, imprese costruttrici, imprese di servizi e banche) nel finanziamento e nella realizzazione delle infrastrutture stesse. Ruolo pilota è stato svolto dal Regno Unito che nel 1991 ha lanciato la *Private Finance Initiative* (PFI) e che ha scelto di ripensare alle caratteristiche distintive della PFI, attraverso il lancio nel 1997 proprio della iniziativa PPP. Grazie alle due iniziative inglesi ed alle successive iniziative a livello europeo il cofinanziamento pubblico-privato dei grandi e piccoli progetti di investimento è stato sviluppato in ambiti quali le reti per la distribuzione di energia e gas, le infrastrutture viarie, i ponti, le gallerie, gli ospedali, le università, i centri di ricerca e le carceri.

Il PPP rappresenta così una terza via (Klijn e Teisman 2000) in cui, a differenza del modello tradizionale che prevede la produzione dei beni interamente da parte del settore privato oppure da parte di quello pubblico, lo Stato e le imprese private (siano esse imprese for profit o no profit) collaborano per fornire un bene o servizio pubblico ai cittadini. La terza via può essere intesa come un tentativo di combinare il valore del settore pubblico con le qualità dei soggetti orientati al mercato. Klijn e Teisman (2004) definiscono quindi il PPP come una collaborazione tra attori pubblici e privati con un carattere di durabilità, in cui gli attori sviluppano insieme prodotti e servizi con una esplicita condivisione di rischi, costi e benefici.

Il PPP nel contesto svizzero

Anche in Svizzera è cresciuta negli ultimi anni la consapevolezza che per meglio rispondere alla sfide legate alla realizzazione delle politiche di intervento della PA occorre muoversi con decisione verso una collaborazione molto intensa con le imprese private nell'ambito del PPP. È possibile affermare che il PPP è una necessità per quegli enti pubblici che si trovano in difficoltà finanziarie, mentre è un'opportunità sia per le imprese private (le quali possono accrescere il loro profitto e le loro sinergie con il settore pubblico), sia per quei Comuni che intendono aumentare le proprie competenze e sfruttare appieno la partnership con il settore privato.
La collaborazione con partner privati offre dei vantaggi in termini di realizzazione di obiettivi, efficienza ed efficacia. In Svizzera il settore privato è sempre stato coinvolto nelle costruzioni e nella gestione delle infrastrutture pubbliche (ad esempio gestione dei rifiuti e Apltransit SA). Ad ogni livello gerarchico (federale, cantonale e comunale) la collaborazione tra pubblico e privato è molto forte. Malgrado ciò, il PPP in Svizzera non è ancora riuscito ad affermarsi, a differenza di altri paesi europei. Tra le motivazioni che spiegano questo ritardo vi è senza dubbio la possibilità da parte delle collettività territoriali svizzere di usufruire, nel complesso, di condizioni di finanziamento molto favorevoli.
A questo si aggiunge il fatto che la Svizzera non accusa significativi deficit quanto alla dotazione di infrastrutture pubbliche. Tra le altre motivazioni vanno ricordate la cultura amministrativa, la democrazia diretta, che incide come nel caso del NPM sui processi decisionali e le ridotte dimensioni dei Comuni, che non rendono tali operazioni né convenienti né interessanti.

Tuttavia, negli ultimi anni anche nel nostro Paese sono stati promossi alcuni progetti inerenti al PPP. In particolare, si possono citare gli esempi del centro congressi di Zurigo, il palazzo della cultura e dei congressi di Lucerna (KKL), l'International Packaging Institute (IPI) di Ginevra, la Greater Zurich Area, la scuola sul web e il Parkhaus SA di Zurigo.
Diverse organizzazioni appartenenti all'amministrazione federale hanno anch'esse valutato la possibilità di un finanziamento di progetti infrastrutturali (ad esempio il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione, l'amministrazione federale delle finanze) o sostenendo dei progetti di PPP nell'Europa dell'Est nel quadro della cooperazione economica (Segretariato di Stato dell'economia).
In ogni caso, gli sforzi maggiori per migliorare la conoscenza nell'ambito del PPP fanno riferimento all'amministrazione federale delle finanze e al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport.



Un confronto tra i Comuni svizzeri

Anche a livello comunale è possibile ed auspicabile introdurre il PPP come forma di gestione alternativa alla gestione diretta. È stata quindi condotta nel 2008 un'indagine empirica su un campione significativo di 2'732 Comuni svizzeri per meglio capire a che punto è l'introduzione di questa formula gestionale nel governo locale. Sono stati selezionati i Comuni con più di 5'000 abitanti (311 Comuni) e rappresentativi delle tre principali aree linguistiche; il campione è formato per il 77% da Comuni della Svizzera tedesca, per il 19% della Svizzera francese e per il 4% del Canton Ticino. Nei 104 Comuni che hanno risposto al questionario (ossia il 33.4%), 56 non hanno nessun tipo di PPP, mentre 48 hanno almeno una forma di gestione di questo tipo. Complessivamente sono presenti 315 progetti di PPP ed è interessante notare come la media dei PPP varia in maniera abbastanza significativa tra le tre aree linguistiche. Nel Canton Ticino questo valore è uguale a 4.67 PPP per Comune, nella Svizzera francese è di 3.87 e nella Svizzera tedesca di 2.76. La media ponderata a livello nazionale è invece di 3.03 PPP per Comune.
Vediamo ora alcune indicazioni più pratiche sulla tipologia di forma giuridica utilizzata per la creazione e gestione del PPP e in quale ambito pubblico esso viene utilizzato.

Il primo aspetto molto interessante riguarda la percezione della rilevanza che il PPP rappresenta per gli enti pubblici locali. A questo proposito era stata posta una precisa domanda ai segretari comunali dei Comuni relativa all'importanza che il PPP riveste per il proprio Comune. A livello nazionale ben l'89% degli intervistati risponde che il PPP è "molto/abbastanza" importante. Solamente l'11% risponde che il PPP riveste "poca" rilevanza.

Si presentano adesso le tipologie di forme giuridiche che gli enti locali utilizzano per i loro PPP.
A livello nazionale, la struttura gestionale maggiormente impiegata risulta essere il mandato/contratto di prestazione (22.5%), segue la società anonima (21.3%), la fondazione (18.1%) e l'associazione (14.6%). In Ticino la società anonima è quella che raccoglie i maggiori entusiasmi (46.4%), seguita dalla concessione (14.3%). Da osservare che per il 18% dei progetti il Comune non sa ancora quale struttura utilizzare. Nella Svizzera francese l'associazione è la forma giuridica di gran lunga preferita (32.8%), seguita dal mandato di prestazione (22.4%), dalla società anonima (12%) e dalla fondazione (10.3%). Nella Svizzera tedesca invece il mandato di prestazione è quello che attrae il maggior numero di interesse (24.4%), dopodiché vi sono la fondazione (21.8%) e la società anonima (20.5%); seguono la concessione (11.8%) e la cooperativa (7.4%).
In Ticino e, in parte, nella Svizzera tedesca sembrerebbe che si preferiscano adottare delle forme che si avvicinano maggiormente al settore privato. Nella Svizzera francese si privilegia invece effettuare un PPP con forme gestionali che non prevedono una completa e totale rinuncia del settore pubblico al controllo del servizio erogato.

Per quanto concerne le tipologie di settori pubblici interessati dal PPP è possibile osservare che gli enti locali svizzeri sembrerebbero maggiormente propensi a sviluppare dei progetti nei seguenti settori: sociale e socioassistenziale (14%), trasporti (11.5%), beni culturali (10.8%), acqua ed elettricità (10.5%) e promozione di attività sportive (10.2%). Altri settori rilevanti sono l'ambiente ed il territorio (7.6%), l'ambito educativo (7%) ed il turismo (7.3%).
In Ticino il settore pubblico maggiormente interessato dal PPP è quello dei trasporti (21.4%), seguono acqua ed elettricità (17.9%), il turismo (17.9%) e la promozione dello sport (14.3%). Nella Svizzera francese abbiamo una situazione più omogenea, nel senso che il PPP viene utilizzato in percentuale più o meno uguale in molti ambiti pubblici. Il contesto dell'amministrazione comunale attrae il 13.8% di PPP, seguono con il 12% i trasporti, il sociale/socioassistenziale, l'ambito educativo e l'ambiente e territorio; con il 10% acqua ed elettricità e i beni culturali. Infine la Svizzera tedesca dove gli ambiti di intervento pubblico interessati dal PPP sono in primo luogo quello sociale e socioassistenziale (16.1%), la promozione dello sport (11.8%), i beni culturali (11.4%), i trasporti (10%) ed infine acqua ed elettricità (9.6%). Anche nel contesto dei settori pubblici interessati dal PPP vi sono delle differenze ma anche delle analogie. Infatti, se da un lato il Canton Ticino e la Svizzera tedesca tendono a focalizzarsi su specifici ambiti (turismo, trasporti e mobilità, promozione dello sport, acqua ed elettricità, sociale), la Svizzera francese dall'altro lato presenta una situazione più uniforme ed estesa a più settori (acqua ed elettricità, sociale, educazione, ambiente e territorio, beni culturali, amministrazione comunale e trasporti).

In conclusione, questi aspetti ci portano a presumere che la Svizzera francese tende principalmente a sviluppare dei PPP con uno spiccato interesse sociale ed ambientale (socioassistenziale, educazione, beni culturali ed ambiente), mentre il Canton Ticino e la Svizzera tedesca privilegiano i servizi cosiddetti a rete (acqua ed elettricità, trasporti e mobilità).

Tobiolo Gianella

BIBLIOGRAFIA

Bolz, U. (2005), Public Private Partnership in der Schweiz, Zurigo: Schulthess.

Drewry, G. (2000). In Osborne, S. P. (Ed.), Public-private partnerships: rethinking the boundary between public and private law. London: Routledge.

Gianella, T. (2008). Pubblico e privato, un partenariato possibile. Bellinzona: La Regione Ticino.

Klijn, E.H., Teisman, G.R. (2000). In Osborne, S.P. (Ed.), Governing public-private partnerships: analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships. London: Routledge.

Klijn, E.H., Teisman, G.R. (2004). Public-Private Partnership: The Right Form at the Wrong Moment? An Analysis of Institutional and Strategic Obstacles. In Ghobadian, Abby et al. (2004): Public-Private Partnerships. Policy and Experience, Palgrave Macmillan.

Meneguzzo, M., Gianella, T. (2007), Lo sviluppo del NPM in Svizzera: le "culture", le reti e i centri di competenza, il Partenariato pubblico-privato, in Meneguzzo, M., Ferrari, D., Vitta, C.,

OCSE (1990), Survey of Public Management Reforms, Paris: OECD/OCDE.

Reichard, C. (2006), New Institutional Arrangements of Public Service Delivery, in: Reichard, C., Mussari, R., Kupke, S. (eds.), The Governance of Services of General Interest between State, Market and Society. Berlin.