

## ***I possibili riflessi del “dialogo competitivo” nelle operazioni di Partenariato Pubblico Privato***

**A. Carzaniga (Coordinatore Unità tecnica Finanza di progetto) – Roma, 27.09.05**

### **1. Alcune considerazioni preliminari**

E' di grande attualità il delicato equilibrio tra “regole” e “discrezionalità”. La questione, a mio sommo avviso, prima di avere rilevanza istituzionale e giurisdizionale, presuppone aspetti logico-filosofici che è difficile continuare ad ignorare.

Il richiamo alla supremazia indiscussa e soprattutto indiscutibile delle “regole”, presuppone che chi scrive le “regole” abbia una conoscenza totale, assoluta, perfetta della realtà, che la realtà sia immutabile nel tempo, e che le “regole”, una volta scritte, siano leggibili da tutti in modo univoco, e che soprattutto bastino per ben decidere. Dal punto di vista logico-filosofico questo presupposto, prima di essere falso, è persino comico. Anche le “regole” dell’aritmetica sono incomplete al fine di spiegare “con certezza” tutta l’aritmetica (teorema di Goedel, 1931), perché muovendoci all’interno del sistema di regole dell’aritmetica, arriviamo a decisioni “indecidibili”. Da Goedel in poi, è certo che ogni sistema di regole “è sempre logicamente incompleto”, non copre né può coprire “tutte le esigenze della realtà”. Oscilliamo quindi tra “decidibilità” e “completezza”, con la certezza di non poter mai soddisfare entrambe queste due condizioni. Questo è il fondamento filosofico forte per ricercare sempre un equilibrio tra “regole” e “discrezionalità” : la “discrezionalità” lungi dall’essere connotazione negativa di ogni scelta, ne è connotazione necessaria. Di qui la “necessità” filosofica, prima che istituzionale, delle cosiddette “autorità”, cui credo spetti il compito di far oscillare il pendolo “regole-discrezionalità” in funzione della massimizzazione del bene pubblico. Ma questo problema investe solo le “autorità”, oppure investe anche l’ultima delle stazioni appaltanti, l’ultimo funzionario della Pubblica Amministrazione ?

La mia sommo convinzione è che le idee del prof.Kurt Goedel, morto praticamente pazzo a Princeton nel 1978, amico di Einstein, col quale faceva lunghe passeggiate, intanto che gli risolveva problemi troppo difficili per lo stesso Einstein, con il suo eversivo articolo apparso nel 1931 (aveva allora 25 anni) col quale aveva terremotato le fondamenta stesse della matematica di tutti i tempi, siano arrivate anche sul tavolo dell’ultimo dei funzionari della Pubblica Amministrazione, e da lì nella sua testa e nella sua coscienza. E forse, e qui sto cercando di atterrare dalle nuvole sulla terra, proprio Goedel, ma senza che nessuno lo dica, sia il vero responsabile della proliferazione di leggi “merloni” ter, quater, quinquies, etc., alla cui espansione abbiamo anche noi dato un modesto contributo;

### **2. Il dialogo competitivo, ovvero la speranza di dare soluzione ragionevole almeno a tre questioni**

2.1. Le questioni sono :

A.come definire il progetto “giusto”

B.come scegliere la controparte “giusta” in modo “giusto”

C.come gestire “progetto e controparte”, sia nella fase di realizzazione del progetto, che nella fase di gestione del servizio (se in concessione) navigando tra gli scogli dei rischi;

2.2. senza scomodare di nuovo aspetti logico-filosofici, è a mio avviso di tutta evidenza che nessuno può sapere bene prima ciò che andrà a “comprare” poi, se non ha la possibilità di esaminare ciò che il mercato può offrirgli, indovinare ciò che il mercato potrebbe in seguito offrirgli, quali i prezzi che alla fine gli toccherà di pagare, e raffrontare prima della decisione ciò che probabilmente (senza certezza) ha trovato, con ciò che sperava di trovare;

2.3. non basta : quasi sempre, e qui soccorre l’esperienza di chi ha fatto questo mestiere, il progetto migliore, il fornitore migliore, il prezzo migliore, non esistono. Non esistono nel senso che “il meglio” nasce, se si riesce a farlo nascere, da un “cocktail” di varie idee, forniture e fornitori. E questo è un altro grosso problema che il cosiddetto “rispetto delle regole” pone. Il nostro povero ultimo funzionario della Pubblica Amministrazione è costretto a domandarsi perché deve spendere danaro pubblico per comprare una “cosa” oppure “un servizio” che *non è* quello che la sua “scienza e coscienza” gli suggerirebbe di comprare, perché solo così riesce a rispettare le “regole”;

2.4. non basta ancora : una volta fatta la scelta, prese tutte le decisioni che si devono prendere, la realtà si mette a camminare, muovendosi a volte in direzione opposta a quella che si poteva allora prevedere. Il progetto, come tutti i progettisti sanno, si definisce (o meglio, viene modificato) sempre più man mano che si sta realizzando. Ad esempio un impianto nasce quasi sempre un po’ diverso dal progetto “definitivo” originario, e man mano che viene gestito viene progressivamente modificato, con interventi suggeriti dall’esperienza e dal progresso tecnologico o di mercato;

2.5. se il “fornitore” giusto non esiste, perché ciascun potenziale fornitore propone cose diverse da quelle che si vorrebbe comprare, è inevitabile attraversare una fase “negoziale” ove si deve tentare di arrivare ad un progetto da mettere a gara più rispondente ai bisogni chiaritisi nel frattempo, e soprattutto ad una gestione “normale” della “cosa”, di norma lunga qualche decennio, perché è dalla gestione che ci si deve aspettare il rientro dei soldi anticipati. Non solo. Si deve infine arrivare ad un “contratto”, che non si capisce bene oggi se si deve definire prima o dopo la gara, ove si cerchi in particolare di chiarire le “regole” per la gestione delle inevitabili crisi. Sperando infine che il tutto non si impantani in un dedalo di decisioni dei giudici dei diversi gradi di giurisdizione, magari contraddittorie (il nostro Goedel riappare sempre da dietro ogni angolo), che trasformino il tutto nel “paradiso degli avvocati”, e “inferno” per il nostro povero ultimo funzionario della pubblica Amministrazione, ed in definitiva per il cittadino che è l’utilizzatore della “cosa” o del “servizio, e quello che in definitiva paga;

2.6. la speranza è che il dialogo competitivo possa essere uno strumento per avviare, anche solo parzialmente, a soluzione questi problemi;

### **3. Le “regole” cui non si può rinunciare (ossia le regole, paradossalmente, “che non ci sono ancora”)**

3.1. queste le regole che sono utilizzate da chiunque fuori dalla PA, condizione necessaria per poter operare bene, ed è superfluo spiegarne le ragioni :

A. la programmazione pluriennale di cassa (preventivo-consuntivo=scostamento);

B.il project management integrato con la gestione dinamica dei rischi;

C.come gestire, e chi deve gestire, le “crisi”, ben precisati in anticipo per via contrattuale;

D.come spendere il danaro pubblico perché sia più facile fare PPP che abbia successo : spendere sempre “dopo” e mai “prima”, ossia limitare il “fondo perduto” e sostituirlo con tariffe “ombra” o contributi alla gestione;

3.2. il dialogo competitivo non è quasi nulla di tutto ciò, ma potrebbe essere uno degli strumenti per smontare un “mito”: che le sole “regole” risolvano i problemi. Sembriamo tutti prigionieri di un ragionamento perverso: la PA non è all’altezza, quindi scriviamo “regole” che come binari la guidino in modo ferreo verso la meta, procedimentalizzando quasi all’eccesso l’attività amministrativa, poiché la PA potrebbe cadere in “devianze dalla retta via”; ma la meta non riusciamo a raggiungerla bene quasi mai, perché la meta si pone quasi sempre dove non ci portano le regole; ergo “stringiamo” o modificiamo le regole sempre di più, con il risultato che “l’entropia da regole” cresce, ed i risultati concreti latitano. Un po’ più di flessibilità, insieme a regole vecchie di secoli (quelle di cui al punto 3.1., che noi non adottiamo, dovrebbero spostare positivamente i termini del problema);

#### **4. Dal decreto al contratto**

“Dal decreto al contratto”, ovvero da una cultura della legislazione a quella di una maggiore contrattualizzazione delle operazioni in PPP, è lo slogan che l’Unità tecnica Finanza di Progetto si è data nel lavoro con i propri interlocutori, sia istituzionali che privati.

E’ strada faticosa, è strada innovativa, ma speriamo di poter fare progressi tali da mutare positivamente le sorti del PPP nel nostro paese. E’ tema che si potrebbe giovare di una traduzione “larga”, nella normativa del nostro paese, dell’istituto del dialogo competitivo;

#### **5. Il Problema di “asimmetria negoziale”**

E’ certo che il programma che l’Unità tecnica si è dato, potrebbe portare ad evidenziare quella che oggi sembra presentarsi come una “asimmetria negoziale”. Asimmetria che pare porti a privilegiare l’operatore economico rispetto all’amministrazione pubblica, a privilegiare il suo danaro, rispetto a quello del contribuente, i suoi diritti rispetto a quelli dei cittadini. Ruolo centrale in questa azione di riequilibrio lo giocano non solo gli attori istituzionali (Autorità di regolazione e controllo e Parlamento): lo gioca soprattutto la prassi procedurale delle amministrazioni pubbliche, che dovrebbe portare sempre a chiarire tutti gli aspetti del “negoziato” in anticipo sulla chiusura contrattuale dello stesso, incluso il finanziamento dell’operazione.

Il “dialogo competitivo”, in presenza di comunicazioni al mercato ben fatte, con le quali si chiariscono preventivamente ed una volta per tutte i presupposti contrattuali necessari per avviare la gara, potrebbe forse portare ad una parziale soluzione dei problemi che qui si sono posti.

[Ed. 3]