

I vantaggi dell'iniziativa privata nel settore delle infrastrutture

dossierpolitica

3 dicembre 2012 Numero 25

Partenariato pubblico privato In Svizzera, durante i prossimi decenni, verranno investiti miliardi di franchi per progetti infrastrutturali. In questi periodi difficili per le finanze pubbliche, sarebbe saggio riflettere su nuovi modelli di costruzione e di finanziamento. Il partenariato pubblico-privato (PPP) permette non solo una maggiore efficienza e qualità grazie al ricorso a know-how e a capitali privati, bensì anche di rafforzare il finanziamento da parte degli utenti. Sebbene i modelli di PPP presentino molteplici vantaggi, nel nostro paese manca ancora la volontà politica di promuovere l'adozione di simili partenariati. Non sorprende dunque che la Svizzera abbia finora al suo attivo solo pochi esempi di PPP riusciti.

La posizione di economiessuisse

- ▶ Occorre un cambiamento di paradigma: la pianificazione, la costruzione e la gestione delle infrastrutture non sono compiti di esclusiva competenza dello Stato.
- ▶ A parte la volontà politica, sono necessarie condizioni quadro appropriate per promuovere l'utilizzo di know-how e di capitali privati nell'ambito di PPP.
- ▶ Occorre esaminare, grazie ad un processo standardizzato, se i progetti infrastrutturali si prestino ad un partenariato pubblico-privato.
- ▶ I bandi di concorso devono essere orientati ai risultati. Ne scaturirebbero guadagni in termini d'efficienza e d'innovazione.

► Solo per la strada e la ferrovia, la Confederazione stima i bisogni di finanziamento fino al 2030 ad oltre 150 miliardi di franchi

La Svizzera deve mantenere una posizione ai vertici

Urgono grandi investimenti nel settore delle infrastrutture

Le infrastrutture costituiscono l'equipaggiamento di base di un paese. Infrastrutture funzionanti e ben gestite, con un finanziamento garantito a lungo termine, sono essenziali per il benessere e l'attrattività di una piazza economica. La Svizzera dispone oggi di infrastrutture efficienti e si posiziona regolarmente ai vertici nei confronti internazionali. Nel suo Global Competitiveness Report 2011-2012, il World Economic Forum (WEF) cita la Svizzera al quinto rango tra i paesi analizzati. Il nostro paese è addirittura al primo posto per quanto concerne la rete ferroviaria.¹

Tuttavia, la Svizzera non può dormire sugli allori, poiché i paesi emergenti stanno investendo in misura massiccia nelle loro infrastrutture e l'attrattività della loro piazza economica cresce rapidamente. Per questo gli investimenti a lungo termine nelle infrastrutture non devono essere trascurati. Nel suo rapporto intitolato «Il futuro delle reti infrastrutturali nazionali in Svizzera», la Confederazione valuta i bisogni finanziari entro il 2030 a oltre 150 miliardi di franchi, di cui circa 65 miliardi per la strada e circa 90 miliardi per la ferrovia². Con simili proiezioni, la grande sfida per i poteri pubblici consisterà dunque nel mettere a disposizione anche in futuro infrastrutture che rispondano ai bisogni. Considerato come le finanze pubbliche siano limitate, si dovrà riflettere su nuovi modelli di finanziamento. I partenariati pubblico-privato (PPP) sono una delle possibili vie. Il PPP è un modello di finanziamento che si è rivelato efficace in tutto il mondo e che dovrà essere sistematicamente integrato anche nel futuro sviluppo delle infrastrutture svizzere.

Cos'è un PPP?

Un progetto di PPP è un partenariato tra il settore pubblico e il settore privato. Si tratta di una collaborazione a lungo termine retta da un contratto. Lo scopo di un simile partenariato è quello di adempiere con efficienza ad un compito d'interesse pubblico. Il raggruppamento delle risorse dei due partner permette di sfruttare le forze specifiche di ciascuno di essi. I progetti di PPP sono una comunità d'interessi. I rischi del progetto sono ripartiti tra il settore pubblico e quello privato. Ognuno dei partner assume i rischi che è in grado di gestire meglio (ripartizione ottimale dei rischi). Occorre distinguere fra due tipi di base di PPP. Nel settore delle infrastrutture, si riscontra generalmente il primo.³

Il PPP di appalto è una soluzione alternativa al sistema tradizionale delle procedure di appalti pubblici. I poteri pubblici incaricano un partner privato di creare un'infrastruttura, di finanziarla e di sfruttarla durante un determinato lasso di tempo. Lo Stato è il committente e l'impresa privata il costruttore e il gestore. Il centro amministrativo cantonale di Neumatt a Berthoud è un esempio recente di PPP di infrastrutture in Svizzera. Accanto al settore della costruzione, la rete stradale, i trasporti pubblici, le gallerie ecc. costituiscono altre possibilità d'applicazione.

¹ Cf. World Economic Forum, WEF (2012). The Global Competitiveness Report 2011-2012. Ginevra.

² Cf. Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, DATEC (2010). Il futuro delle reti infrastrutturali nazionali in Svizzera. Rapporto del Consiglio federale del 10 settembre 2010.

³ Cf. Bolz, U. (2005). Partenariati pubblico-privati in Svizzera. Studio preliminare - Risultato di un'iniziativa comune dell'economia e dell'amministrazione. Zurigo: Schulthess.

La constatazione che lo Stato non possa più assumere da solo o in maniera ottimale un mandato di servizio pubblico costituisce il punto di partenza di un PPP. I poteri pubblici e l'economia privata cooperano allo scopo di acquisire un appalto pubblico in maniera più efficace e mirata grazie ad un impegno comune. I PPP sono caratterizzati dunque non solo dal principio committente-costruttore, bensì anche da un impegno congiunto. La fondazione privata Greater Zurich Area (GZA), il cui obiettivo è quello di promuovere l'area economica di Zurigo in collaborazione con i poteri pubblici, è un esempio di PPP.

► Nel 2011 sono stati investiti nel mondo circa 65 miliardi di dollari in progetti di PPP

Numerose esperienze all'estero con progetti di PPP

I progetti di PPP sono molto diffusi in Europa e in numerose parti del mondo. Secondo le stime di PriceWaterhouseCoopers, circa 65 miliardi di dollari sono stati investiti globalmente nel 2011.⁴ In Europa, i modelli di PPP sono relativamente diffusi. Un'analisi di mercato effettuata dall'European PPP Expertise Centre (epec)⁵, mostra che i progetti di PPP sono particolarmente conosciuti in Gran Bretagna, in Francia, in Germania, in Spagna e in Belgio. All'estero, i modelli di PPP sono utilizzati per svolgere i compiti pubblici più variati. Oltre alla realizzazione di infrastrutture di trasporto, essi sono anche utilizzati nel settore dell'edilizia, ad esempio per costruire centri sportivi, di formazione o per il tempo libero. Anche nel settore sanitario si ricorre spesso a progetti di PPP (EMS e ospedali), come pure nel campo dell'ecologia (impianti di rifiuti) e della sicurezza (prigioni, caserme dei pompieri, tribunali).

In Svizzera, il modello di partenariato pubblico-privato è per contro poco utilizzato. Malgrado ciò, alcuni progetti che presentano un carattere di PPP sono già stati realizzati, ad esempio lo stadio di calcio «La Maladière» a Neuchâtel o la «Swissporarena» a Lucerna, o altri progetti nel settore dei trasporti. Il più importante progetto di PPP attuato in Svizzera è il centro amministrativo cantonale Neumatt a Berthoud; in questo ambito, per la prima volta, alcuni compiti di servizio pubblico tradizionali dello Stato sono stati forniti da un partenariato tra collettività pubbliche e imprese private (cf. riquadro).

Il progetto di PPP Neumatt a Berthoud ha superato la prova

Il centro amministrativo cantonale Neumatt a Berthoud ha aperto le porte il 30 marzo 2012, due anni e mezzo dopo la firma del contratto. Il progetto comprende quattro edifici amministrativi, un centro di riciclaggio nonché una prigione regionale di 110 celle. Questa realizzazione, che rappresenta un volume d'investimento di circa 150 milioni di franchi, è il primo progetto di PPP ad essere stato concretizzato in Svizzera, conformemente agli standard internazionali riconosciuti. Il canton Berna ha incaricato l'impresa privata Zeughaus PPP AG di fornire l'insieme delle prestazioni. Il partner privato si è impegnato contrattualmente ad assumere per 25 anni la responsabilità della pianificazione, della costruzione e del finanziamento del progetto. Quale contropartita, la società del progetto riceve dal cantone una tassa d'utilizzo a titolo di indennizzo per i costi d'investimento e di finanziamento, nonché per la copertura delle spese di manutenzione e di gestione. Per tutta la durata del contratto, tutti i terreni e gli edifici restano di proprietà del cantone. Il progetto di PPP Neumatt può essere considerato un successo e un modello che funge da esempio nell'elaborazione di altri progetti di PPP in Svizzera. Esso è stato rea-

⁴ Cf. PricewaterhouseCoopers [26 marzo 2012]. World Overview of PPP Markets.

⁵ Cf. European PPP Expertise Centre [Marzo 2012]. Market Update. Review of the European PPP Market in 2011.

lizzato più rapidamente e a un costo inferiore rispetto ad un processo classico. A parte i guadagni d'efficienza realizzati, il governo del Canton Berna ritiene che la semplificazione dei compiti dei poteri pubblici nonché il trasferimento dei rischi di pianificazione e di costruzione all'impresa privata rappresentino un vantaggio decisivo del progetto di PPP.⁶

I vantaggi di un modello di PPP

Da un punto di vista economico, ma anche nell'ottica dei poteri pubblici, elenchiamo i vantaggi che la realizzazione di compiti pubblici attraverso un PPP potrebbe comportare:

► I PPP possono contribuire a risolvere i problemi di finanziamento

I PPP sgravano il budget pubblico

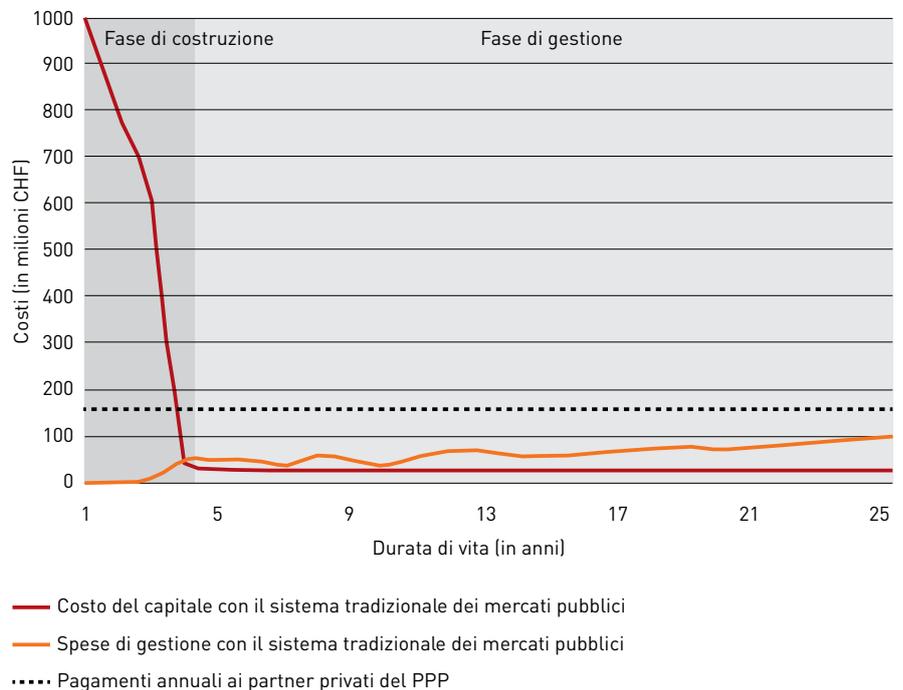
I progetti di PPP sono più frequenti all'estero rispetto alla Svizzera, visto che il finanziamento di infrastrutture nell'ambito di progetti di PPP permette di sgravare il budget pubblico. In Svizzera, le finanze pubbliche sono ancora relativamente sane, ma le pressioni sul budget dello Stato potrebbero rafforzarsi nei prossimi anni anche nel nostro paese, ciò che complicherebbe la realizzazione dei progetti infrastrutturali necessari per l'economia nazionale e richiederebbe di fissare delle priorità. I modelli di PPP potrebbero contribuire a risolvere questi problemi di finanziamento. Dal momento che i partenariati pubblico-privati alleggeriscono il budget pubblico, sarebbe disponibile un maggior margine di manovra per altri progetti finanziati attraverso il budget ordinario dello Stato.

La costruzione di infrastrutture nell'ambito di un PPP preserva inoltre le liquidità dello Stato. Si evitano infatti picchi d'investimento come con le pratiche tradizionali, poiché le prestazioni del partner privato sono retribuite mediante pagamenti annuali fissati per contratto (cf. grafico).

⁶ Cf. Association PPP Suisse (2011). Versione abbreviata della «Guide pratique PPP Suisse Bâtiment», Egger-Jenzer, B. (2 aprile 2012). Comunicato stampa «Centro amministrativo cantonale di Neumatt»..

Grafico 1

► Nessun picco degli investimenti né aumenti graduali delle spese di manutenzione nell'ambito di un progetto di PPP, bensì pagamenti costanti.

Confronto del profilo dei costi dei progetti di PPP e delle procedure di appalto classiche

Fonte: calcoli e presentazione di economieuisse sulla base di PricewaterhouseCoopers.

Maggior efficienza in termini di costi, grazie all'approccio del ciclo di vita

Secondo diversi studi internazionali, i PPP possono garantire guadagni d'efficienza notevoli rispetto alle procedure classiche d'appalto. Visto che la realizzazione di progetti infrastrutturali PPP si basa su un approccio fondato sul ciclo di vita, l'efficacia dal punto di vista dei costi è più elevata rispetto ai modelli classici. In effetti, la trasparenza dei costi (costruzione, gestione, manutenzione e spese di trasferimento) è garantita sin dalla fase di pianificazione e per tutta la durata del ciclo di vita dell'infrastruttura, ciò che permette di ottimizzare i costi. Il totale dei risparmi realizzati dipende dal genere di progetto. Risparmi del 10% sono ad esempio stati realizzati su due progetti di costruzione di strade in Germania. In Svizzera, il potenziale di risparmio è probabilmente più limitato, poiché l'amministrazione lavora già in maniera relativamente efficiente nel nostro paese.

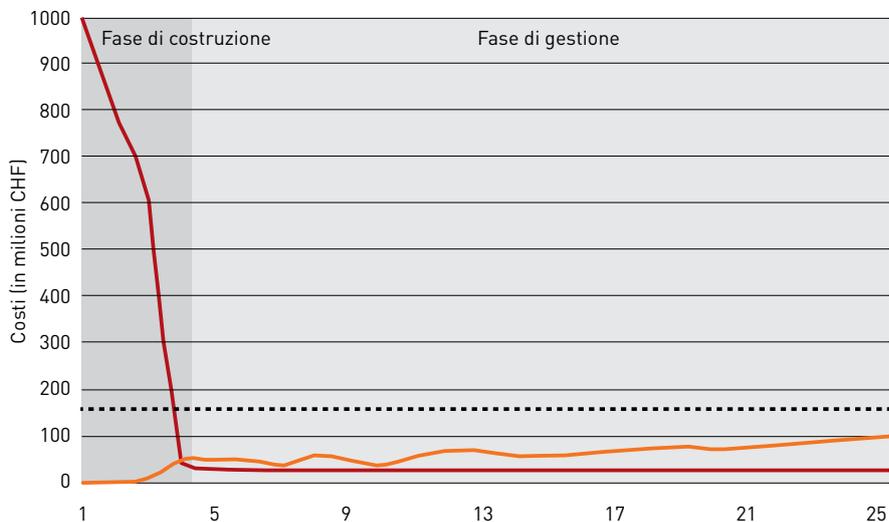
Considerato come il modello di PPP si basi sull'approccio del ciclo di vita, gli investimenti iniziali nella costruzione sono talvolta più elevati rispetto a quelli di un modello classico, ma è così possibile limitare le spese d'esercizio e di manutenzione. L'utilizzo di un materiale costoso molto durevole per la pavimentazione delle strade contribuisce ad esempio a rincarare l'importo globale dell'investimento, ma questi costi supplementari sono ampiamente compensati dalle spese di manutenzione meno elevate per tutta la durata di vita della strada in questione (cf. grafico).

Grafico 2

► Un partner è responsabile della pianificazione, della costruzione e della manutenzione dell'infrastruttura.

Il PPP permette di ottimizzare i costi per tutto il ciclo di vita

Un investimento iniziale più elevato permette di realizzare risparmi in fase di manutenzione



Fonte: presentazione economiesuisse.

► Maggiore garanzia finanziaria e pianificatrice con un PPP

Maggiore garanzia finanziaria e pianificatrice con un PPP

Considerando che il partner privato ha tutto l'interesse a portare a termine il più rapidamente possibile il progetto, la durata di un progetto di PPP è più breve rispetto ad una procedura tradizionale. La presa in considerazione del ciclo di vita garantisce non solo una certezza di pianificazione grazie alla costruzione rapida ed efficace, ma anche un livello qualitativo elevato, poiché le spese di gestione e di manutenzione sono a carico del partner privato. Durante una procedura d'appalto tradizionale, le stime concernenti i costi del progetto e la durata di costruzione sono spesso sbagliate (budget troppo ottimistico ed errata valutazione del tempo necessario). Con un modello di PPP, il rischio di sorpasso di un budget può essere minimizzato poiché la trasparenza dei costi è garantita. L'esempio della NTFA dimostra la portata che può avere una stima errata dei costi da parte dei poteri pubblici: a volte succede che le spese di realizzazione effettive di un progetto si rivelino il doppio dei costi inizialmente preventivati.

Finanziamento da parte degli utenti attraverso il PPP

I partenariati pubblico-privati possono anche essere considerati come un'opportunità per attribuire maggior peso al principio di causalità. Questo in particolare quando il progetto non è finanziato con fondi pubblici e l'imprenditore privato è pure responsabile della ricerca di capitali e può prelevare in contropartita una tassa di gestione – ad esempio sotto forma di pedaggio. In effetti un gestore privato è interessato a chiedere agli utenti un prezzo adeguato ai costi che esso deve assumere. Spesso, quando questo prezzo viene fissato dalla politica, avviene un'inevitabile distorsione per la quale il prezzo non adempie pienamente alla sua funzione di indicatore economico.

► Ogni partner assume i rischi che è in grado di gestire meglio

Una comunione di responsabilità che riunisce Stato e settore privato

In un modello di PPP, lo Stato e i partner privati si suddividono i rischi del progetto. Ogni parte assume i rischi che è in grado di assumere meglio, ciò che permette di ottimizzare il costo dei rischi. Il partner privato assume rischi specifici per tutto il ciclo di vita dell'infrastruttura. Durante la fase di pianificazione e di costruzione, esso sopporta i rischi di ritardo o di sorpasso dei costi. In seguito, esso prende a carico il rischio di aumento delle spese di manutenzione. Il partner privato assume inoltre il rischio di finanziamento sull'insieme del ciclo di vita. I poteri pubblici ne traggono vantaggi decisivi: oltre ad un alleggerimento finanziario e a un guadagno d'efficienza, lo Stato approfitta di uno sgravio dei suoi compiti operativi, ciò che gli permette di concentrarsi sul suo compito prioritario – fornire la prestazione – senza rinunciare alle possibilità di controllo. Per contro, nel sistema tradizionale di appalti pubblici, lo Stato assume la totalità dei rischi legati al progetto – perfino quelli che esso non controlla in maniera ottimale.

Grafico 3

► Nel processo di appalto classico, il rischio finanziario è assunto dallo Stato.

Rischi del progetto preso a carico dal partner privato nell'ambito di un PPP



Fonte: economiesuisse sulla base dell'Iniziativa PPP Svizzera.

Tenuto conto di queste specificità, il confronto diretto del costo del capitale tra il partner privato e pubblico è possibile soltanto a determinate condizioni, poiché il costo del capitale privato (che corrisponde al rendimento previsto) tiene conto di tutti questi potenziali rischi. Per contro, il costo del capitale dello Stato (che corrisponde al rendimento dei prestiti governativi) occulta molto spesso i summenzionati rischi. In effetti, nel processo degli appalti pubblici, è possibile che si verifichino dei sorpassi di costo nel budget pubblico e che siano necessari crediti supplementari. Il partner privato di un PPP dovrà per contro assumere esso stesso il rischio di sorpasso dei costi durante la realizzazione. A ciò bisogna aggiungere il rischio di gestione. Nel caso di un'infrastruttura stradale, ad esempio, il partner privato assume il rischio di una domanda fluttuante, la quale ha un'incidenza diretta sulle entrate provenienti dal pedaggio.

Trarre vantaggi dal know-how e dalle risorse dell'economia privata

Oltre alla ripartizione dei rischi, la messa in comune delle risorse rappresenta una delle principali caratteristiche di un PPP. Lo Stato e il privato mettono in comune le loro conoscenze al servizio di un progetto che beneficia delle competenze dei due partner e che guadagna così in qualità e in efficacia. La collettività pubblica può così mettere l'accento sul "cosa" (concentrazione sulle modalità d'esecuzione dei compiti), ossia sulla definizione concreta delle prestazioni fornite (funzione, qualità, sicurezza, standard, durata del contratto, indennizzo), mentre il partner privato lavora sul "come" (pianificazione, finanziamento, costruzione, manutenzione). Lo Stato e il cittadino approfittano delle risorse (know-how, capitale, ecc.) fornite dagli attori del settore privato.

Oltre ai benefici che la collettività pubblica può ricavarne, il PPP procura anche dei vantaggi al partner privato:

► Le casse pensioni ricercano nuove soluzioni d'investimento attrattive

Creare opportunità d'investimento attrattive

La realizzazione di infrastrutture mediante modelli PPP offre interessanti possibilità d'investimento al settore privato. Gli investitori istituzionali (casse pensioni, fondi d'investimento, compagnie assicurative, ecc.) cercano di diversificare il loro portafoglio mediante investimenti a lungo termine relativamente sicuri e che offrono rendimenti stabili. I progetti infrastrutturali possono costituire una soluzione alternativa interessante alle azioni e alle obbligazioni di Stato, soprattutto in un contesto caratterizzato dalla volatilità dei mercati borsistici e dalla crisi dell'indebitamento pubblico.⁷ Già oggi, le istituzioni di previdenza straniere (in particolare in Canada e in Australia) tendono ad aumentare i loro investimenti infrastrutturali mediante azioni ed obbligazioni. E' ad esempio il caso di "Ontario Teachers Pension Plan" che amministra le rendite di pensione di 300 000 insegnanti canadesi e investe in infrastrutture in tutto il mondo (aeroporti, linee ferroviarie, gasdotti, ecc).⁸

Come gestire le sfide poste dai progetti PPP?

La decisione di realizzare un progetto infrastrutturale mediante un partenariato pubblico-privato o mediante la procedura classica degli appalti pubblici è una decisione politica. Per una collettività pubblica, la scelta di intraprendere un PPP dipende in ampia misura dalla valutazione dei seguenti punti:

► Il contribuente trae dei benefici anche se la valutazione preventiva di un PPP dovesse rivelarsi negativa

Un confronto economico favorisce la trasparenza

Lo Stato deve agire in maniera efficiente. Prima di partire con un progetto infrastrutturale, l'amministrazione competente dovrebbe individuare l'opzione più adeguata. Risulta pertanto necessario un confronto economico che permetta di valutare le diverse alternative d'investimento. Questo calcolo comprende anche un confronto delle condizioni di finanziamento pubblico-privato che tenga conto delle differenze in materia di spese di finanziamento e della presa a carico dei rischi del progetto da parte del partner privato – mediante un indennizzo adeguato. In questi tempi in cui i poteri pubblici hanno la possibilità di finanziarsi sul mercato a tassi estremamente bassi, si può accettare che lo Stato mantenga la responsabilità del rischio di finanziamento. Una simile valutazione può sfociare nella conclusione che il finanziamento sarebbe garantito in maniera classica da parte dei poteri pubblici, mentre la pianificazione, la costruzione e la manutenzione sarebbero affidate per questioni d'efficienza ad un partner privato.

Anche se non tutti i progetti infrastrutturali si prestano per essere realizzati con la modalità PPP, una valutazione economica del progetto aumenta in ogni caso l'efficienza della procedura d'aggiudicazione da parte della collettività pubblica, migliorando la trasparenza dei costi del ciclo di vita a partire dalla fase di pianificazione. I contribuenti beneficiano di una simile procedura, anche se il test d'idoneità dovesse rivelarsi negativo.

⁷ Cf. Weber, B. (21 giugno 2011). Lukrative Investitionen in Infrastrukturprojekte. In: «NZZ».

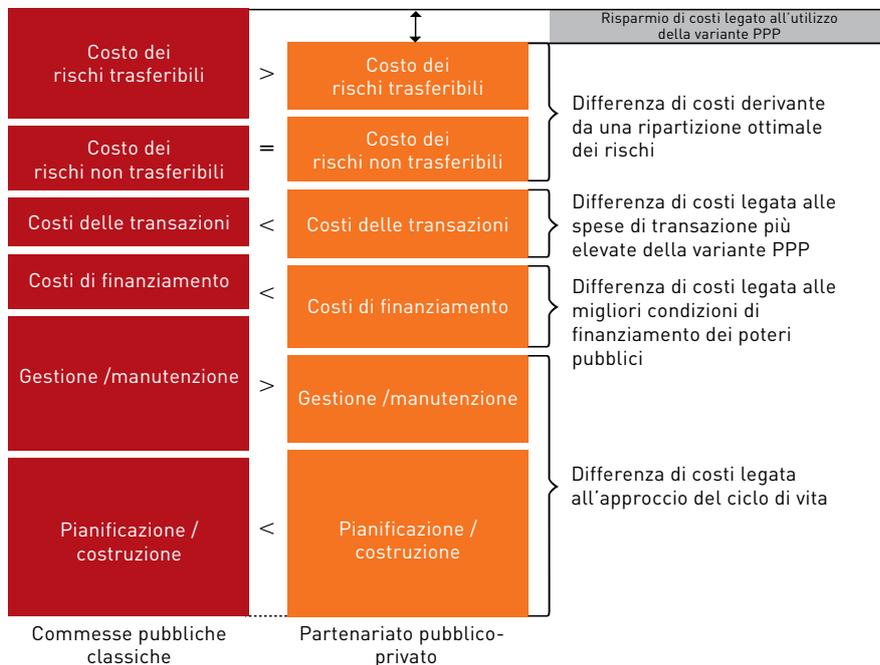
⁸ Cf. SR DRS, emissione «Rendez-vous» del 7 agosto 2012.

Grafico 4

► Il confronto del totale dei costi permette di valutare la fattibilità della variante PPP.

Confronto tra i costi globali delle procedure classiche di appalto e i progetti di PPP

Esempio illustrato



Fonte: economiesuisse sulla base di Schulte, Schümann e Meer.

Le esperienze realizzate nell'ambito del PPP nel corso di questi ultimi anni permettono di stabilire taluni criteri per la realizzazione di infrastrutture mediante PPP:⁹

- **Definizione della prestazione:** la prestazione da fornire dev'essere oggetto di una descrizione funzionale. Occorre fissare contrattualmente i diversi parametri della prestazione, i quali devono poter essere oggetto di verifiche.
- **Volume del progetto:** il volume dei mandati deve avere una certa dimensione affinché i costi delle transazioni che ne derivano possano essere compensati tra lo Stato e gli attori privati. In Europa, il volume medio dei mandati di PPP ha superato nel 2011 i 200 milioni di euro.
- **Complessità:** il progetto deve presentare un certo livello di complessità che richieda il ricorso alle conoscenze tecniche di imprese private.
- **La nozione del ciclo di vita:** la concezione delle prestazioni dev'essere compatibile con l'approccio del ciclo di vita affinché i costi possano essere ottimizzati sul totale della durata di vita dell'infrastruttura.
- **Ripartizione dei rischi:** i rischi legati al progetto devono poter essere trasferiti al partner privato.
- **Concorrenza tra operatori:** deve vigere una concorrenza appropriata tra gli operatori affinché la gestione dell'opera abbia la garanzia che il partner privato lavori efficacemente.
- **Meccanismo di retribuzione:** la retribuzione del partner privato dev'essere interessante, affinché sia garantito il livello di prestazione auspicato (in termini di qualità, di costi, di sicurezza, ecc.).

⁹ Iniziativa PPP Suisse (non datata). Public Private Partnership. Ein neuer Lösungsansatz für die Schweiz. Zurich : Schulthess

► I contratti vincolanti stipulati tra lo Stato e il partner privato fissano le regole del gioco

Complessità dei progetti e stesura del contratto

I progetti infrastrutturali sono generalmente caratterizzati da un alto grado di complessità e da una lunga durata di vita. La complessità di un progetto di PPP finanziato con capitali privati si riflette anche nel dispositivo contrattuale. In un contratto di progetto vincolante, il partner pubblico e quello privato definiscono i principali parametri relativi alla costruzione e alla gestione dell'infrastruttura. Generalmente, in un contratto di PPP¹⁰ figurano i seguenti elementi:

- Richieste ai partner privati
- Messa a disposizione del terreno necessario alla costruzione
- Costruzione delle infrastrutture
- Principi di gestione e di manutenzione
- Diritto d'informazione e di partecipazione dei poteri pubblici
- Assicurazione e ripartizione dei rischi
- Regolamento delle controversie
- Retribuzione
- Durata del contratto, possibilità di disdetta
- Modalità finali del contratto

Il contratto di progetto, che fissa i principali parametri durante tutto il ciclo di vita, è completato dai dettagli tecnici relativi alla costruzione, nonché dai contratti di servizi. Lo Stato può partecipare all'elaborazione del partenariato con l'impresa privata interessata e premunirsi contro la mancata esecuzione o l'esecuzione imperfetta delle prestazioni convenute.

Le esperienze realizzate all'estero mostrano che una ripartizione chiara dei compiti e delle responsabilità tra Stato e attori privati è essenziale per il successo dei progetti di PPP. A causa della durata e della complessità dei progetti di PPP, non è possibile prevedere tutte le eventualità. Questo vale però in particolare per progetti infrastrutturali oggetto di una procedura classica.

► L'amministrazione spesso non ha il necessario know-how

Scelta dei partner e controllo della qualità

Il successo di un partenariato pubblico-privato dipende principalmente dalla qualità della collaborazione tra i vari protagonisti. Il partner privato deve assumere la fornitura delle prestazioni a lungo termine, conformemente alle disposizioni contrattuali. Per poter garantire l'efficacia delle prestazioni del partner privato, la scelta di quest'ultimo deve derivare da un processo di selezione concorrenziale. Considerato il know-how insufficiente dell'amministrazione nel settore del PPP, l'esperienza accumulata dagli attori del settore privato in materia di gestione di progetti costituisce un criterio importante nell'ambito della selezione. Durante questo processo, le informazioni disponibili sulle competenze e gli obiettivi dei partner privati sono sovente insufficienti. E' dunque essenziale poter contare su un partner affidabile in modo che il progetto possa essere portato a buon fine in funzione dell'interesse pubblico. Inoltre, l'amministrazione deve acquisire il necessario know-how per poter garantire una sorveglianza efficace del progetto.

¹⁰ Meer, M., Schulte, M., & Schumann, A. (2011). Public und Private Partnership bei Bau- und Infrastrukturprojekten. 10 Fragen und Antworten aus Sicht des Gemeinwesens. Der Schweizer Treuhänder, 10/2011.

Conclusione

► Lo Stato deve fornire unicamente le prestazioni che il mercato non è in grado di garantire

Necessario un cambiamento di paradigma

In Svizzera domina purtroppo l'ideologia secondo cui la costruzione e la gestione di infrastrutture dipendano esclusivamente dallo Stato. In un'ottica liberale, quest'ultimo dovrebbe limitarsi alle prestazioni che il mercato non è in grado di fornire nella qualità o quantità auspicata. Per il cittadino, l'importante non è sapere chi abbia realmente fornito una determinata prestazione, bensì se questa si caratterizza per un rapporto qualità-prezzo soddisfacente. Nell'interesse stesso del cittadino, lo Stato dovrebbe limitare la propria azione alla sua funzione di garante, mantenendo il potere di disporre delle infrastrutture delegando i compiti operativi (pianificazione, finanziamento, costruzione, gestione) a partner privati. Un simile approccio richiede un cambiamento di cultura radicale e l'acquisizione di know-how in materia di PPP nell'ambito dell'amministrazione. A questo proposito, gli errori commessi in passato in altri paesi costituiranno una preziosa fonte di insegnamento. Inoltre, la Svizzera deve sviluppare delle esperienze – realizzando ad esempio dei progetti pilota.

Creare un contesto appropriato

L'adozione di questo cambiamento di paradigma richiede l'introduzione di un contesto propizio ai PPP. Il contesto giuridico attuale permette già lo sviluppo di simili progetti, e alcuni paesi europei – come d'altronde l'UE stessa – si sono già dotati di una legislazione specifica in materia di PPP. Tuttavia in Svizzera devono essere adottate in diversi settori giuridici – come nel diritto dei contratti, il diritto dei mercati pubblici e il diritto fiscale – misure legislative che favoriscono l'adozione di modelli di PPP.¹¹

► Ogni progetto dovrebbe essere sottoposto ad un confronto economico

Esame standardizzato delle opzioni di realizzazione

I responsabili politici devono fare in modo che l'amministrazione valuti metodicamente le varie opzioni di realizzazione (procedura d'appalto tradizionale, PPP, ecc.). Occorre sottoporre ogni progetto infrastrutturale ad un test comparativo allo scopo di determinare la variante più efficiente. Il «Public sector comparator (PSC)» è lo strumento generalmente utilizzato a livello internazionale per paragonare la redditività dei vari progetti. Il PSC calcola il costo totale di ogni variante sulla totalità del ciclo di vita e costituisce così un'eccellente base di confronto tra una procedura di acquisto classica e un PPP. Esso favorisce la trasparenza dei costi del ciclo di vita a partire dalla fase di pianificazione, ciò che aumenta l'efficienza del progetto anche in caso di realizzazione tradizionale da parte dei poteri pubblici.

¹¹ Cf. Bolz (2005).

► I bandi di concorso basati sui risultati favoriscono l'efficienza e l'innovazione

I bandi di concorso favoriscono l'innovazione

Una gestione ottimale del potenziale di risparmio sull'insieme del ciclo di vita richiede dei bandi di concorso pubblici che definiscano con precisione i principali parametri d'efficienza dell'infrastruttura (qualità, sicurezza, ecc.) lasciando al partner privato un grande margine di manovra in materia d'innovazione (concezione dell'infrastruttura) per la realizzazione della prestazione. Un simile approccio basato sul risultato (mandato: «Realizzazione di una tratta stradale tra A e B conformemente ad uno standard predefinito») permette al partner privato di concepire l'infrastruttura con libera scelta dei mezzi («rivestimento X o Y»), sulla base dei parametri imposti dallo Stato. Esso costituisce un importante fattore di efficienza e d'innovazione nella realizzazione di un'infrastruttura.

Informazioni:

kurt.lanz@economiesuisse.ch

marcus.hassler@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch