

# Secondo tubo al Gottardo: un finanziamento privato è fattibile

## dossierpolitica

20 febbraio 2012 Numero 2

**Partenariato pubblico-privato (PPP)** La galleria autostradale del Gottardo deve essere risanata. Uno studio di fattibilità commissionato da economiessuisse mostra che un partenariato tra enti pubblici ed investitori privati sarebbe non solo possibile ma anche molto interessante. Una società privata comincerebbe a costruire un secondo tunnel, poi risanerebbe il primo. Essa sfrutterebbe in seguito le due canne, entrambe monocorsia. Il finanziamento dell'opera sarebbe garantito da un pedaggio. Secondo calcoli e approfondimenti, l'ammontare del pedaggio si situerebbe attorno ai 20 franchi in media per le automobili – mentre lo Stato non avrebbe costi a suo carico. Secondo la variante più vantaggiosa, il bilancio finanziario sarebbe positivo per la mano pubblica, che disporrebbe di un'infrastruttura di grande valore.

### La posizione di economiessuisse

- ▶ I partenariati pubblico-privati (PPP) sono una buona soluzione per grandi progetti infrastrutturali.
- ▶ L'opzione di un PPP deve essere esaminata seriamente per tutti i futuri progetti di infrastrutture.
- ▶ Il risanamento della galleria del Gottardo costituisce un'opportunità importante per questa forma di collaborazione promettente.
- ▶ Un modello PPP risparmia i budget pubblici e crea incentivi economici facendo partecipare gli utenti al finanziamento delle infrastrutture.



## La galleria del Gottardo deve essere risanata

► Attualmente, il Consiglio federale stima i costi di risanamento della galleria a 1,2 fino a 1,4 miliardi di franchi

### Costi elevati per la Confederazione e rischio di una lunga chiusura

La galleria autostradale del Gottardo è in servizio dal 1980 e oltre 160 milioni di veicoli l'hanno attraversata finora. Essa deve essere risanata completamente entro il 2025 (al più tardi entro il 2035). A seconda della variante scelta, questo comporterà la sua chiusura completa per 900 giorni o una chiusura parziale per 3,5 anni. In ogni caso, il risanamento implicherà limitazioni considerevoli per i Cantoni della regione del Gottardo e costi elevati per gli enti pubblici: attualmente, la Confederazione stima i costi del risanamento, comprese le misure d'accompagnamento, tra gli 1,2 e gli 1,4 miliardi di franchi (secondo la procedura adottata).

Un'altra possibilità sarebbe quella di costruire un secondo tubo che potrebbe essere utilizzato durante il risanamento del primo. Una volta conclusi i lavori, i due tubi verrebbero messi in esercizio sfruttando una sola corsia. Finora, il Consiglio federale non ha deciso su quale variante optare, ma una decisione di principio dovrebbe essere presa nel 2012.

► I modelli di partenariato pubblico-privato si adattano particolarmente per la costruzione di infrastrutture di trasporto

### Spetta necessariamente allo Stato risanare la galleria o costruirne una seconda?

Finora, il dibattito si è concentrato particolarmente sui concetti di risanamento e sulla chiusura della galleria, ma non sulla questione di sapere se spetti esclusivamente allo Stato finanziare il risanamento del primo tubo o l'eventuale apertura di un secondo tubo. Tuttavia, i progetti relativi alla costruzione di infrastrutture di trasporto si prestano particolarmente bene a modelli di partenariato pubblico-privato (PPP), come dimostrano alcuni esempi all'estero (cf. quadretta).

#### PPP: un'opzione interessante per degli attori economici privati e lo Stato

In Svizzera, i partenariati pubblico-privato (PPP) non sono ancora così diffusi come in altri paesi europei. Tuttavia, nel settore della costruzione, esistono esempi riusciti di partenariati: il centro amministrativo di Berthoud recentemente portato a termine, la piazza dell'Hôtel de ville di Baar o gli stadi di calcio di Lucerna e Neuchâtel<sup>1</sup>.

Per lo Stato, progetti realizzati attraverso un PPP offrono la possibilità di creare delle infrastrutture con un investitore, un costruttore e un gestore privato, senza spendere denaro pubblico. In questo modo, esso può anche cedere una parte del rischio inerente al progetto. In Svizzera, i possibili investitori sono delle casse pensioni, dei Cantoni, ma anche delle imprese e dei fondi d'investimento. Per questi attori economici, i PPP possono rappresentare delle possibilità d'investimento interessanti e orientate sul lungo termine.

Altri paesi hanno già realizzato numerosi progetti di infrastrutture mediante un PPP. In questi ultimi anni, in Gran Bretagna sono stati realizzati 29 progetti stradali grazie a un PPP. In Germania, sono stati attuati 14 progetti stradali e due gallerie. Rispetto alle procedure convenzionali, sono stati ottenuti dei guadagni d'efficienza del 10%<sup>2</sup>. Questi ultimi derivano tra l'altro dalla concorrenza tra operatori durante gli appalti pubblici, ma anche dalla possibilità per il partner privato di pianificare il progetto in maniera efficace (finanziamento, costruzione, gestione, manutenzione). Per poterlo fare, i poteri pubblici devono concedere ai loro partner un margine di manovra sufficiente.

<sup>1</sup> In Svizzera l'Associazione PPP Schweiz si è interessata da vicino a questa tematica. Per maggiori informazioni: <http://www.ppp-schweiz.ch/fr/association-ppp-suisse/portrait/>

<sup>2</sup> Questi guadagni d'efficienza non sono stati calcolati nel presente modello di finanziamento, poiché non si dispone di sufficienti dati per la Svizzera.

► Alcuni esperti hanno partecipato allo studio

### Uno studio per valutare il progetto

economiesuisse ha commissionato, presso il B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, uno studio di fattibilità tecnica ed economica per un modello PPP al Gottardo.<sup>3</sup> Anche alcuni specialisti della Basler & Hofmann e d'AIL Structured Finance SA hanno partecipato allo studio. Si trattava di esaminare se e in quali condizioni un progetto come quello del Gottardo potesse essere finanziato, costruito, gestito e mantenuto da parte di un'impresa privata nell'ambito di un partenariato pubblico-privato.<sup>4</sup>

Alfine di creare un modello il più realistico possibile per la costruzione e il finanziamento di un grande progetto, hanno partecipato ai lavori pure esperti di UBS e KPMG, delle imprese di costruzione Implenia e Marti, nonché delle organizzazioni Infra, TCS e routesuisse.

## Risultato: confermata la fattibilità

► Una volta costruito il secondo tubo, l'impresa privata risanerà il primo

### Un'impresa privata può occuparsi di costruire un secondo tubo

Lo studio parte dal principio che un'impresa privata finanzierebbe e costruirebbe il secondo tubo del Gottardo. Secondo i calcoli del Consiglio federale, i costi sono stati stimati a 2,023 miliardi di franchi.

Una volta conclusi i lavori per la costruzione della seconda galleria, l'impresa risanerebbe la prima. Durante questa seconda fase, sarebbero utilizzate le due vie del nuovo tubo. I costi di risanamento raggiungerebbero i 765 milioni di franchi – questo importo comprende i costi di risanamento previsti dal Consiglio federale in caso di chiusura completa, compresi i costi supplementari generati dal rinvio del risanamento a seguito della costruzione di un secondo tubo.

Dopo il risanamento del tunnel, la circolazione avverrà su una sola corsia in ognuno dei due tubi. Per finanziare i costi, l'impresa privata preleverebbe un pedaggio che sarebbe pagato direttamente dagli automobilisti. Tuttavia, per quanto concerne il traffico pesante, lo studio si basa sull'ipotesi che i camion non pagherebbero un pedaggio diretto, ma sarebbero registrati da un sistema automatico e sottoposti ad un pedaggio ombra. Il numero dei camion sarà automaticamente registrato. In seguito, la Confederazione verserebbe al gestore del tunnel un pedaggio per ogni veicolo. L'adozione di due sistemi diversi – uno per le automobili e uno per i mezzi pesanti – è una conseguenza dell'accordo bilaterale sui trasporti terrestri concluso tra la Svizzera e l'UE. Quest'ultimo fissa il costo massimo del transito attraverso la Svizzera per un camion (tra 325 e 380 franchi secondo la categoria). Dal momento che i costi della TTPcP può raggiungere anche 368 franchi, le possibilità di un pedaggio che copra le spese sono limitate. Nella pratica, un pedaggio ombra potrebbe essere finanziato almeno parzialmente dagli introiti della TTPcP.

<sup>3</sup> Il presente dossierpolitica si basa sullo studio: Wolfram Kägi, David Liechti (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG), Raphael Steiner (AIL), Hans Tschamper (Basler & Hofmann), 2012 : PPP-Lösung für zweite Gotthard-dröhre, che può essere scaricato dal sito [www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch).

<sup>4</sup> L'accento era posto sulla fattibilità tecnica e finanziaria e non politica.

► Per tutta la durata del contratto, il gestore sarà responsabile della manutenzione della galleria

Il gestore privato è inoltre responsabile della manutenzione delle due canne per tutta la durata del contratto. Il modello prevede 40 milioni di franchi all'anno a titolo di manutenzione.

Sono stati esaminati tre modelli. Questi ultimi si basano sulle stesse ipotesi di base, ma si differenziano per alcune varianti di finanziamento.

► La costruzione della seconda canna e il risanamento della prima possono essere totalmente finanziati da risorse private

### Variante 1: un pedaggio per le automobili e un pedaggio ombra per il traffico pesante

Nel modello di base, ogni automobilista dovrebbe pagare mediamente 20,7 franchi per l'attraversamento della galleria del Gottardo. Potrebbero essere proposti degli sconti agli automobilisti che utilizzano frequentemente la galleria. Per il traffico pesante, i poteri pubblici pagherebbero un pedaggio ombra tra gli 81,55 e i 123,30 fr. Con questa variante sarebbe possibile un finanziamento privato integrale del progetto.

#### Tabella 1

► Ipotesi e principali risultati dello studio di fattibilità per un modello PPP al Gottardo

<b>Ipotesi</b>	
Tipo di pedaggio	Auto: L'utente paga Camion: pedaggio ombra
Investimento enti pubblici	0
Rendimento capitali propri	9,75% (per tutta la durata del progetto)
Fondi propri della società che gestisce il progetto	370 milioni di franchi
<b>Risultati</b>	
Importo del pedaggio	Auto: 20.72 franchi (prezzo medio) Camion: 81.55 Semirimorchio: 123.30 franchi
Capitale estero	1480 milioni franchi
Calcolo della redditività dal punto di vista della Confederazione (Net Present Value)	+ 148 milioni franchi

Fonte: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2012

#### Valore attuale netto (VAN): il bilancio finanziario per gli enti pubblici

Il valore attuale netto (VAN) rappresenta il bilancio finanziario di un progetto realizzato mediante un PPP per gli enti pubblici. Per poterlo fare, si esaminano da una parte gli importi effettivamente versati al gestore privato (come il pedaggio ombra e gli investimenti) e, dall'altra parte, i costi che lo Stato risparmia (per dei lavori di risanamento e delle misure d'accompagnamento, ad esempio). Un VAN positivo indica che, per un progetto realizzato mediante un PPP, i poteri pubblici sono finanziariamente vincitori – senza contare che l'opera viene consegnata gratuitamente allo Stato una volta trascorsa la durata del contratto.

La prima variante mostra chiaramente che un PPP sarebbe finanziariamente interessante per i poteri pubblici nel caso del Gottardo, sulla base delle ipotesi utilizzate.

► Il bilancio finanziario è meno positivo se lo Stato paga un pedaggio ombra anche per le automobili

### Variante 2: pedaggio ombra per le automobili e i camion

L'importo medio del pedaggio ombra diminuisce leggermente se le automobili non pagano un pedaggio diretto: esso sarebbe di quasi 19,40 fr. per le automobili e tra i 76,25, e i 115,30 franchi per i camion. Questa variante potrebbe anche essere finanziata senza investimenti pubblici. Tuttavia, l'introduzione di un pedaggio ombra per le automobili e i mezzi pesanti deteriora il bilancio puramente finanziario dei poteri pubblici.

#### Tabella 2

► Ipotesi e principali risultati dello studio di fattibilità per un modello PPP al Gottardo

<b>Ipotesi</b>	
Tipo di pedaggio	Pedaggio ombra per auto e camion
Investimento enti pubblici	0
Rendimento capitali propri	9,75% (per tutta la durata del progetto)
Fondi propri della società che gestisce il progetto	370 milioni di franchi
<b>Risultati</b>	
Importo del pedaggio	Auto: 19.37 franchi (prezzo medio) Camion: 76.25 Semirimorchio: 115.28 franchi
Capitale estero	1474 milioni franchi
Calcolo della redditività dal punto di vista della Confederazione (Net Present Value)	- 5,3 miliardi franchi

Fonte: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2012

► Se la Confederazione investe delle risorse, l'ammontare dei pedaggi diminuisce significativamente

### Variante 3: la Confederazione contribuisce all'investimento

La terza variante parte dal principio che la Confederazione effettua un versamento unico a favore del gestore, di un importo equivalente al costo del risanamento del primo tubo (1,3 miliardi circa). Ciò permetterebbe di ridurre sostanzialmente il pedaggio. Questo diminuisce anche i capitali propri e di terzi necessari.

#### Tabella 3

► Ipotesi e principali risultati dello studio di fattibilità per un modello PPP al Gottardo

<b>Ipotesi</b>	
Tipo di pedaggio	Auto: l'utente paga Camion: pedaggio ombra
Investimento enti pubblici	1,3 miliardi franchi
Rendimento capitali propri	9,75% (per tutta la durata del progetto)
Fondi propri della società che gestisce il progetto	185 milioni di franchi
<b>Risultati</b>	
Importo del pedaggio	Auto: 14.06 franchi (prezzo medio) Camion: 55.31 franchi Semirimorchio: 83.62 franchi

Capitale estero	740 milioni franchi
Calcolo della redditività dal punto di vista della Confederazione (Net Present Value)	- 297 milioni franchi

Fonte: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2012

E' interessante constatare che, su 50 anni e nonostante un investimento dello Stato, questo modello non implichi costi supplementari significativi rispetto al modello 1. Questo si spiega in particolare per il fatto che l'investimento iniziale permette di ridurre il pedaggio (ombra).

## Domande frequenti a proposito di una soluzione PPP al Gottardo

### Un modello PPP al Gottardo è giuridicamente possibile?

Le ipotesi alla base dello studio sono conformi alle condizioni quadro giuridiche in vigore. Soltanto il prelievo di un pedaggio sarebbe subordinato a una decisione parlamentare, poiché la Costituzione prevede che l'utilizzo delle strade svizzere è di principio libero da tasse.

### Un secondo tubo stradale al Gottardo è compatibile con l'articolo sulla protezione delle Alpi?

Sì, non vi sarebbe un aumento della capacità stradale al Gottardo poiché la circolazione nelle due canne avverrebbe su una sola via (la seconda pista essendo riservata alle emergenze). Questa soluzione sarebbe dunque conforme alle disposizioni dell'articolo sulla protezione delle Alpi. Un parere che è condiviso anche dal Consiglio federale.

► Il previsto modello PPP è compatibile con la protezione delle Alpi

### Come verrebbe incassato il pedaggio?

Lo studio prende in considerazione diversi modelli d'incasso:

- Una registrazione dei veicoli di passaggio mediante videocamera di identificazione o l'installazione di apparecchi nelle vetture, o perfino una combinazione dei due sistemi. Il loro vantaggio si situa nella semplicità d'installazione e nella salvaguardia della fluidità del traffico. L'inconveniente risiede nelle eventuali difficoltà d'incasso, nella misura in cui la tassa di pedaggio sarebbe fatturata in seguito.
- L'installazione di una rete di caselli d'incasso agli ingressi della galleria darebbe maggiore sicurezza finanziaria per il gestore, ma comporterebbe importanti spese di installazione e una gestione del traffico più complessa.

Esistono tuttavia modelli sperimentati in entrambi i casi. Ognuno costerebbe all'incirca attorno ai 15 milioni di franchi.

### **Quali sarebbero le durate di costruzione di un secondo tubo e del risanamento del tubo esistente con una soluzione PPP?**

Nello studio si legge che queste due opere sarebbero concluse al più presto nel 2030 e al più tardi nel 2037. Si stima che la costruzione del nuovo tunnel dovrebbe durare sette anni. Secondo il Consiglio federale, un rinvio del risanamento del tubo esistente fino al 2035 è ammissibile, sebbene questo termine non costituisca un limite assoluto dal punto di vista tecnico. Secondo alcuni esperti, un rinvio della fine dei lavori fino al 2037 sarebbe possibile.

► Per il traffico privato, l'introduzione di un pedaggio dovrebbe tradursi in una diminuzione del traffico del 10%

### **Quali effetti avrebbe una soluzione PPP sull'evoluzione del traffico?**

Attualmente, 17 093 veicoli attraversano quotidianamente la galleria autostradale del Gottardo, tra cui 5295 mezzi pesanti. Secondo le previsioni dell'Ufficio federale delle strade, il numero delle vetture di passaggio potrebbe aumentare a 7900 entro il 2080, mentre il traffico pesante dovrebbe rimanere stabile. Lo studio stima che l'introduzione di una tassa di pedaggio si tradurrebbe in una diminuzione del traffico privato dell'ordine del 10%. Non vi sarebbero per contro ripercussioni sul numero dei camion, poiché essi rimarrebbero sottoposti al pedaggio ombra.

### **Quali effetti avrebbe una soluzione PPP con due tubi unidirezionali in termini di sicurezza e di fluidità del traffico?**

È chiaro che questi effetti sarebbero positivi. Da uno studio del 1999 risulta che la frequenza degli incidenti è inferiore del 40% nei tunnel unidirezionali. A ciò si aggiunge il fatto che il sistema attuale di passaggio – il contagocce – che fissa un limite al numero di veicoli orari dopo l'incendio del tunnel del 2001 – potrebbe essere abbandonato. Questo sistema del contagocce aumenta la sicurezza, ma riduce contemporaneamente la capacità di assorbimento del traffico, con la formazione di code durante i periodi di punta. La soppressione di questo sistema permetterebbe di ristabilire le condizioni di traffico antecedenti all'incendio migliorando la sicurezza, ma senza comportare un aumento della densità del traffico.

### **Che cosa avverrà con il tunnel al termine della durata contrattuale?**

Il modello di finanziamento dello studio si basa su una durata contrattuale di 50 anni. Dopo di che l'opera, che sarà stata oggetto di una manutenzione costante, sarà gratuitamente consegnata allo Stato.

## Conclusioni

► Nel complesso, un modello PPP è conveniente per lo Stato

### Infrastrutture di grande valore grazie al modello PPP

- Il presente studio, basato sull'esempio del tunnel stradale del Gottardo, fornisce la prova che una soluzione PPP può essere messa in atto dal punto di vista della gestione tecnica e del finanziamento nel contesto delle condizioni quadro esistenti.
- Grazie ad una soluzione PPP al Gottardo, i poteri pubblici otterranno un'infrastruttura stradale sicura e di grande valore, che avrà inoltre un effetto positivo sul piano finanziario. Nel modello 1, il valore attuale netto (VAN) per lo Stato è di 148 milioni di franchi.
- Una soluzione PPP permetterà allo Stato di concentrarsi sulle proprie competenze in materia di trasporti, di pianificazione a livello nazionale e di sviluppo delle infrastrutture, lasciando al settore privato le sue competenze in materia di finanziamento, costruzione e manutenzione delle opere interessate.
- La competizione tra i subappaltatori durante l'appalto dei lavori, nonché la possibilità per i partner PPP di pianificare le scadenze (finanziamento, costruzione, gestione e manutenzione) in maniera efficace sull'insieme della durata contrattuale, condurranno a soluzioni migliori in termini di efficienza. In Germania, la scelta di soluzioni PPP ha comportato dei guadagni d'efficienza dell'ordine del 10%.

Tenuto conto di questi vantaggi, occorre valutare attentamente l'opzione dei partenariati pubblico-privati per ogni progetto d'infrastruttura futuro. Il risanamento del tunnel stradale del Gottardo potrebbe rappresentare un progetto pilota interessante per una futura e promettente forma di partenariato tra i settori pubblico e privato.

### Informazioni:

stefan.vannoni@economiesuisse.ch  
dominique.reber@economiesuisse.ch

### Impressum:

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