

UNIVERSITÀ DELLA SVIZZERA ITALIANA
FACOLTÀ DI SCIENZE ECONOMICHE
LUGANO

Un'analisi empirica delle determinanti del partenariato pubblico-privato nei governi locali in Svizzera

Tesi di dottorato

Autore: Tobiole Matteo Gianella

Presidente della commissione: Prof. Dr. Paolo Urio

Membro esterno: Prof. Dr. Frédéric Marty

Direttore di tesi: Prof. Marco Meneguzzo

Lugano, 12 dicembre 2008

Abstract

Il partenariato pubblico-privato è stato sviluppato in differenti Paesi del mondo in un contesto di radicali cambiamenti facenti riferimento alle riforme del *public management*. Tra i diversi Stati che hanno adottato questi programmi di riforma vi sono delle caratteristiche comuni, una delle quali include la possibilità per l'ente pubblico di introdurre dei sistemi di gestione dal settore privato, quali: la privatizzazione, la decentralizzazione delle funzioni e delle responsabilità, il *contracting out* e *contracting in* dei servizi e, per finire, il partenariato tra lo Stato ed il settore privato. Si viene dunque a creare una terza via 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 (le quali sono costituite sia da imprese *for profit*, sia da imprese *no profit*) collaborano per fornire un bene o servizio pubblico ai cittadini. Pertanto il partenariato pubblico-privato è definito come una collaborazione tra attori pubblici e privati con un carattere di durabilità, in cui gli attori sviluppano insieme prodotti e servizi ed in cui i rischi, i costi ed i benefici sono condivisi.

Questo lavoro si prefigge come obiettivo fondamentale l'identificazione di una serie di condizioni per cui un Comune svizzero dovrebbe attivare un partenariato pubblico-privato. Successivamente, attraverso un'analisi empirica, si intendono testare cinque ipotesi per verificare qual è o quali sono le condizioni che maggiormente influenzano la creazione del partenariato.

Keywords: partenariato pubblico-privato, *public management*, *public governance*, ente pubblico locale svizzero, analisi logit.

Indice generale

Abstract	I
Lista delle tabelle e delle figure	IV
Preambolo	1
1. Introduzione	2
1.1. Il contesto di analisi della ricerca	2
1.2. L'obiettivo della ricerca	9
1.3. Le domande di ricerca	10
1.4. La struttura della tesi	12
2. Il paradigma del public management	14
2.1. Il public management: un processo innovativo di riforma nell'ambito della pubblica amministrazione	14
2.2. Il public management in relazione al contesto svizzero	17
2.2.1. Le municipalità elvetiche	18
2.2.2. Il public management	24
2.3. Dal public management alla public governance	27
2.4. La relazione tra il partenariato pubblico-privato e le riforme della pubblica amministrazione	35
3. Il partenariato pubblico-privato	39
3.1. Le definizioni di partenariato pubblico-privato	39
3.2. I modelli di gestione alternativi al partenariato pubblico-privato	42
3.2.1. I differenti modelli di Stato	42
3.2.2. Le formule gestionali nel contesto svizzero	45
3.2.3. La situazione negli altri Paesi europei	52
3.3. La storia del partenariato pubblico-privato: dalle prime concessioni agli sviluppi recenti	59
3.3.1. Le prime concessioni	59
3.3.2. La storia recente	60
3.4. Il partenariato pubblico-privato nel contesto svizzero	61
3.5. Le ipotesi della ricerca	67
3.5.1. Le ipotesi economico-finanziarie	68
3.5.2. Le ipotesi demografico-territoriali	70
3.5.3. L'ipotesi politico-istituzionale	73

4.	La metodologia della ricerca	76
5.	La raccolta dei dati e l'analisi dei risultati ottenuti	82
5.1.	La raccolta dei dati	82
5.2.	L'analisi dei risultati ottenuti	88
6.	Conclusioni	105
6.1.	Discussione dei risultati	105
6.2.	La rivalutazione della metodologia utilizzata	107
6.3.	Le limitazioni della ricerca	108
6.4.	I possibili sviluppi della ricerca	109
6.5.	Sommario	111
	Bibliografia	114
	Allegato I	125
	Allegato II	131
	Allegato III	137
	Ringraziamenti	143

Lista delle tabelle e delle figure

Tabella 1.1	Gli approcci teorici del PPP	7
Figura 1.1	Il modello teorico: antecedenti e conseguenze	11
Tabella 2.1	La grandezza dei Comuni svizzeri	20
Tabella 2.2	Entrate, uscite e debito pubblico dei Comuni svizzeri	23
Figura 2.1	La concettualizzazione della <i>governance</i> come ampliamento del <i>government</i> e del PM	30
Tabella 2.3	PM vs. <i>public governance</i>	31
Tabella 2.4	I modelli di Stato e di PA	32
Tabella 2.5	Le definizioni di PPP	36
Tabella 2.6	I quattro modelli di <i>public governance</i>	37
Figura 3.1	Le alternative per l'offerta dei servizi pubblici	46
Figura 3.2	La città di Lugano	49
Figura 3.3	La città di Zurigo	51
Figura 3.4	La città di Berna	52
Tabella 3.1	Le formule gestionali, il modello interpretativo e le esperienze in atto	57
Tabella 3.2	Le principali fonti bibliografiche relative al PPP nel contesto svizzero	62
Figura 5.1	Le variabili indipendenti vs. la propensione al PPP	84
Tabella 5.1	Le variabili (dipendente ed indipendenti) osservate	87
Tabella 5.2	Il peso ipotizzato dei coefficienti	87
Tabella 5.3	I dati raccolti	88
Tabella 5.4	La media dei PPP per regione linguistica	91
Tabella 5.5	La rilevanza del PPP in Svizzera	92
Figura 5.2	Le forme giuridiche – Svizzera	93
Figura 5.3	Le tipologie di settore pubblico – Svizzera	95
Tabella 5.6	Media, deviazione <i>standard</i> e coefficienti di correlazione per la variabile dipendente e le variabili indipendenti	96
Tabella 5.7	Coefficienti ipotizzati ed osservati, valori dei coefficienti ed errore <i>standard</i>	98
Tabella 5.8	Gli effetti marginali nell'analisi <i>logit</i>	100
Tabella 5.9	Le <i>predicted probabilities</i> nell'analisi <i>logit</i>	101
Tabella 5.10	I valori predetti nell'analisi <i>logit</i>	102

Figura 5.4 La distribuzione delle differenze nell'analisi *logit* 103

Preambolo

In tutti i Paesi del mondo il ruolo dello Stato è da sempre un soggetto al centro del dibattito delle cittadine e dei cittadini di ogni ceto ed estrazione sociale. Si discute sulle scelte che esso fa, sul perché le prende e, soprattutto, su quali sono le conseguenze, a breve e medio termine, delle sue decisioni. In quest'ottica, il partenariato pubblico-privato rappresenta sempre di più una parte fondamentale ed assai importante dell'insieme degli strumenti di gestione di cui lo Stato può disporre.

Questo lavoro si prefigge come obiettivo fondamentale l'identificazione di una serie di condizioni per cui un Comune dovrebbe attivare un partenariato pubblico-privato. Successivamente, attraverso un'analisi empirica, si intendono testare cinque ipotesi per verificare qual è o quali sono le condizioni che maggiormente influenzano la creazione del partenariato.

Il mio augurio ed il mio desiderio è quello di fornire un ulteriore elemento di analisi e di discussione su questa tematica per tutti coloro che ne sono interessati.

Porza-Lugano, 12 dicembre 2008

Tobiolo M. Gianella, lic. oec.

Capitolo 1

Introduzione

1.1. Il contesto di analisi della ricerca

L'oggetto ed il fenomeno concreto della Pubblica Amministrazione (di seguito denominata PA) e del settore pubblico è indagato principalmente dalle seguenti discipline (Borgonovi 2005):

1. Sociologia: studio delle differenti forme di organizzazione sociale, da quelle naturali (come la famiglia) a quelle con vario grado di formalità (etnie, gruppi religiosi, gruppi di interesse), a quelle codificate e formalizzate (sociologia delle istituzioni).
2. Scienza della politica: studio delle differenti forme di struttura sociale “politicamente organizzate”, dei sistemi di rappresentanza degli interessi e di cambiamento dei sistemi elettorali e delle conseguenze sui comportamenti dei soggetti che aggregano e rappresentano valori, interessi, ideologie (i partiti, i movimenti, in generale le forze politiche) e dei soggetti che *pro tempore* esercitano poteri e funzioni in “nome e per conto” di certe popolazioni (organi in cui si articolano le diverse forme di Stato).
3. Diritto: studio dei diversi sistemi di “regole codificate” che qualificano le differenti forme di Stato (diritto pubblico e/o costituzionale) o le modalità ed i limiti entro cui devono e possono essere esercitati i poteri e le funzioni “sovraordinate e/o potestative” degli enti pubblici (diritto amministrativo nei Paesi in cui esso costituisce un settore autonomo della disciplina giuridica). Va ricordato che gli enti pubblici svolgono una parte della loro attività come soggetti privati e, in questo caso, sono soggetti alle norme del diritto civile, commerciale, penale e tributario.
4. Economia nelle sue componenti di microeconomia (teoria dei beni, delle tariffe e dei prezzi pubblici) e di macroeconomia (politica economica e scienza delle finanze) per quanto riguarda i principi, le politiche, gli strumenti finalizzati a regolare gli equilibri economici

di sistema (equilibri macroeconomici) ai diversi livelli (locale, regionale, centrale e sovranazionale).

5. Economia aziendale: studio dei processi economici interni degli enti/istituti, nei quali si articola il sistema pubblico, le loro relazioni economiche con altri soggetti esterni, le condizioni, i principi, i criteri, gli strumenti per perseguire l'equilibrio economico del singolo ente-azienda.
6. Discipline tecniche o specialistiche che studiano i processi operativi e tecnici che consentono di dare risposte ai diversi bisogni, come ad esempio l'erogazione di gas, l'acqua, l'elettricità, i trasporti, i servizi sociali, la tutela dell'ambiente, la conservazione dei parchi, eccetera.

L'enorme e rapido sviluppo del fenomeno economico ha determinato una progressiva distinzione tra due sistemi di regole: quello riferito all'organizzazione politica della popolazione (in Stati sovrani ed in altri enti pubblici) e quello riferito alla produzione di ricchezza. Quest'ultimo sistema è fondato essenzialmente su due elementi (Borgonovi 2005):

- Una forma organizzata dell'attività umana di tipo nuovo, l'impresa, che si caratterizza come nuovo un ente/istituto della società moderna.
- Un sistema di scambi guidato dal principio dell'utilità e della convenienza individuale, il mercato.

La differenziazione di questi due sistemi di regole si è consolidata nel ventesimo secolo, dando vita alla distinzione tra settore privato e settore pubblico. Il primo finalizzato a guidare lo sviluppo tramite lo stimolo delle motivazioni individuali e/o particolari e la capacità di dare risposte a tali interessi in condizioni di equilibrio che si modificano continuamente a seguito delle scelte e dei comportamenti di soggetti individuali (fisici o giuridici). Il settore pubblico è finalizzato a perseguire interessi comuni (pubblici) tramite scelte di ordine generale rispetto alle scelte di convenienza degli individui o di gruppi particolari.

Questa distinzione ha avuto riflessi sullo sviluppo delle discipline nel senso che (Borgonovi 2005; Meneguzzo 1995):

- Le regole del sistema pubblico fossero riconducibili prevalentemente agli schemi della sociologia istituzionale, della scienza politica e, soprattutto, del diritto e delle discipline tecniche per i diversi tipi di attività (servizi sociali, trasporti, ambiente, eccetera).
- Le regole del sistema privato fossero riconducibili essenzialmente alla disciplina economica.

Nell'ambito della disciplina economica vi è stata un'ulteriore distinzione, ossia che fosse peculiare del sistema privato la dimensione di produzione della ricchezza e tipica del sistema pubblico la dimensione allocativa o redistributiva della ricchezza. Oggi, tale distinzione appare superata e semplicistica, in quanto le dimensioni della produzione e della distribuzione della ricchezza sono strettamente interdipendenti e sono fortemente influenzate sia dalle regole del mercato e dalle scelte dei soggetti che in esso operano, sia dalle regole del sistema pubblico e dalle scelte dei soggetti che in essi esercitano poteri sull'uso di risorse economiche. Tuttavia durante la maggior parte del ventesimo secolo si è consolidata una correlazione secondo cui il settore pubblico dovesse essere considerato oggetto privilegiato di studio della macroeconomia e della politica economica, mentre il sistema privato (il mercato e le imprese) dovesse essere oggetto privilegiato di studio dell'economia aziendale (Borgonovi 2005; Meneguzzo 1995).

Anche il concetto di *management* (inteso come gestione di attività complesse) è stato prevalentemente inteso negli Stati Uniti, e poi importato in Europa, come sinonimo implicito di *business management*, ossia di *management* delle imprese. Ciò ha contribuito ulteriormente ad una divaricazione tra i contenuti ed i paradigmi utilizzati per il sistema privato e quelli utilizzati per il sistema pubblico, penalizzando soprattutto gli studi di economia aziendale ad esso applicati.

Il contributo delle PA alla competitività dei sistemi economici deve essere pertanto valutato attraverso due differenti prospettive (Borgonovi 2005):

- Quella riguardante l'estensione dell'intervento pubblico in economia che influenza il livello della tassazione: è un aspetto che va affrontato sul piano della concezione di stato e di libertà individuali e di impresa in campo economico e sociale, di politica economica dei modelli e concezioni politiche in senso lato.
- Quella dei livelli di efficienza delle PA che è tipico campo di studio dell'economia aziendale e del *management*.

Di conseguenza, dopo aver elencato e specificato le ragioni principali per cui è necessario tenere in considerazione l'approccio relativo all'economia aziendale nel settore pubblico è opportuno precisare che per il presente lavoro di ricerca si fa riferimento proprio a questa disciplina e sono pertanto oggetto di indagine le relazioni tra le logiche di riforma connesse al *public management* (di seguito denominato PM) ed alla *public governance* con la tematica del partenariato pubblico-privato (di seguito denominato PPP). Infatti, questi tre approcci vanno nella direzione di creare maggiore efficienza ed efficacia all'interno del settore pubblico, nonché generare una crescente attenzione alla qualità della vita dei cittadini che è sempre più riconducibile alla qualità dei servizi erogati dalla PA.

Anche il PPP assume una connotazione teorica molto ampia, nel senso che vi sono differenti approcci teorici e di ricerca che rendono impossibile raggiungerne una definizione condivisa. Weihe (2006) introduce il termine *partnership* imprenditoriale per indicare le forme collaborative che coinvolgono rappresentanti della società civile, del mondo pubblico e del settore privato. Sempre Weihe (2006) individua quattro approcci teorici presenti in letteratura sul PPP a cui è possibile aggiungerne un quinto riferito al coinvolgimento di soggetti privati (*for* e *no profit*) nelle relazioni internazionali.

Il primo approccio, il *policy approach*, utilizza il termine PPP come sinonimo di relazioni pubblico-privato in una determinata area pubblica. In questo metodo il *focus* è orientato alla funzione di produzione dei beni e dei servizi pubblici e di come essa è suddivisa tra il settore pubblico e quello privato, esaminando ed identificando nel contempo quale, tra i due settori, è meglio applicabile per ogni specifico contesto pubblico.

Il secondo orientamento, il *local regeneration approach*, si riferisce alla letteratura avente come oggetto di indagine lo sviluppo del PPP a livello locale per quanto riguarda il rinnovamento ed il risanamento di aree urbane. In particolare, i partenariati di questo tipo riguardano la cooperazione tra pubblico e privato nell'ottica di valorizzare determinate risorse degli enti pubblici locali.

Il metodo successivo, l'*infrastructure approach*, si orienta alle relazioni di partenariato aventi per interesse gli assetti finanziari tra pubblico e privato. Rientrano in questa tipologia i progetti denominati *BOT*¹, *BOOT*² e *DBO*³.

Il *development approach* concerne dei partenariati internazionali tra organizzazioni non governative (come ad esempio la Banca Mondiale o l'Organizzazione delle Nazioni Unite) ed altri attori (ad esempio governi ed organizzazioni *for o no profit*) nell'ottica di sviluppare politiche di sostegno in differenti ambiti (lotta alla corruzione, sfide ambientali, povertà, eccetera).

L'ultimo approccio, quello relativo al *governance approach*, riguarda i progetti di partenariato che si riferiscono a tutti gli ambiti di intervento pubblico e ad ogni livello di governo (locale, regionale e centrale). In questo contesto i progetti di PPP sono parte integrante delle riforme connesse al PM ed alla *public governance*, in cui essi rappresentano proprio una continuazione degli

¹ Il termine *BOT (Build-Own-Transfer)* è una forma di cooperazione in cui un attore privato riceve una concessione dal settore pubblico per finanziare e costruire una determinata struttura per un periodo limitato, dopo il quale la proprietà è trasferita di nuovo allo Stato.

² Il termine *BOOT (Build-Own-Operate-Transfer)* è molto simile al *BOT*, solamente che viene aggiunta un'altra fase prima del trasferimento della proprietà allo Stato, ossia quella della gestione.

³ Il termine *DBO (Design-Build-Operate)* è una forma di cooperazione in cui un attore privato riceve una concessione dal settore pubblico per progettare, costruire e gestire una determinata struttura per un periodo limitato, dopo il quale la proprietà è trasferita allo Stato.

strumenti di gestione introdotti per la prima volta negli anni '80 e '90 nei Paesi industrializzati. In questo approccio si pone tuttavia poca attenzione agli aspetti legali e finanziari dei progetti.

La tabella sottostante presenta i cinque approcci teorici del PPP in forma schematizzata.

Tabella 1.1 Gli approcci teorici del PPP

Approccio teorico	Descrizione
<i>Policy approach</i>	Utilizza il termine PPP come sinonimo di relazioni pubblico-privato in un determinato settore.
<i>Local regeneration approach</i>	Si riferisce alla letteratura avente come oggetto lo sviluppo locale.
<i>Infrastructure approach</i>	Il PPP è usato come sinonimo di progetti infrastrutturali che coinvolgono investimenti privati.
<i>Development approach</i>	Il PPP è utilizzato per sviluppare politiche internazionali di sostegno allo sviluppo (ad esempio programmi pubblici di sanità).
<i>Governance approach</i>	Il PPP è visto come leva strategica all'interno del paradigma del PM, comprendendo le diverse modalità di coinvolgimento del privato nella fornitura di servizi pubblici.

Fonte: Adattamento da Weihe (2006)

All'interno di questa tesi di dottorato verrà pertanto approfondito solamente l'orientamento teorico concernente la *governance approach*. Infatti, questo particolare approccio risulta essere quello più promettente ed interessante ai fini del presente lavoro. A questo proposito è utile ricordare che, per quanto attiene al contesto svizzero, solamente i lavori di Giauque (2005) e di Perret-Gentil (2005) contemplano il PPP in un'ottica che fa riferimento al PM ed alla *public governance*.

Il PPP è stato sviluppato in differenti Paesi del mondo in un contesto di radicali cambiamenti facenti riferimento alle riforme del PM (OCSE 1990). Tra i diversi Stati che hanno adottato questi programmi di riforma vi sono

delle caratteristiche comuni, una delle quali include la possibilità per l'ente pubblico di introdurre dei sistemi di gestione dal settore privato, quali: la privatizzazione, la decentralizzazione delle funzioni e delle responsabilità, il *contracting out* e *contracting in* dei servizi e, per finire, il partenariato tra lo Stato ed il settore privato (Drewry 2000).

Si viene dunque a creare una terza via (Klijn e Teisman 2000), una zona grigia (Drewry 2000) o una zona d'ombra (Collin 1998a) 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 (le quali sono costituite sia da imprese *for profit*, sia da imprese *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 2000). Klijn e Teisman (2004) definiscono pertanto il PPP come una collaborazione tra attori pubblici e privati con un carattere di durabilità, in cui gli attori sviluppano insieme prodotti e servizi ed in cui i rischi, i costi ed i benefici sono condivisi.

In altre parole, da un modello di Stato che provvede alla produzione ed erogazione di beni e servizi, si passa ad uno Stato regolatore, ossia coordinatore e finanziatore di beni e servizi. All'interno di questo ambito, lo Stato decide quali compiti e servizi garantire; decide chi deve provvedere all'erogazione dei servizi (*make or buy decision*) e monitora e controlla l'erogazione del servizio. Per riuscire in questo intento, l'autorità garante dovrebbe essere capace di formulare ed eseguire strategie, coordinare dei *networks*, gestire le procedure di offerta e selezionare i *providers*, formulare e negoziare contratti complessi, monitorare e controllare la prestazione dei *providers* e rimpiazzare il servizio in caso di fallimento del *provider* (Gläser e Shleifer 2001; Reichard 2006). Meneguzzo (2007b) elenca un ulteriore modello di Stato che è andato formarsi nella letteratura contemporanea. Si parla quindi di *performing State*, in cui esso produce alcuni beni e servizi ed i suoi livelli di *performance* influenzano il benessere economico e sociale dei propri cittadini. Di conseguenza, lo Stato è responsabile di un numero

sempre maggiore di funzioni che vengono però svolte in maniera differente e sempre più indiretta. La principale ricaduta di questo modello di Stato sulle aziende pubbliche è una continua esigenza di riforme portate avanti nel nome del PM e, più recentemente, della *public governance*.

Trovare un equilibrio tra le esigenze dello Stato e le modalità del loro finanziamento costituisce una sfida politica ed il crescente bisogno finanziario e la complessità dei compiti assegnati allo Stato creano sempre più difficoltà ai poteri pubblici ad operare da soli. Di conseguenza, la netta separazione tra il settore pubblico e quello privato non risultano più essere una soluzione adeguata (Bolz 2005). In materia di esecuzione della missione di servizio pubblico anche la Svizzera deve scoprire nuove vie per risolvere il conflitto tra economia, qualità del servizio e coerenza sociale e politica. La collaborazione con il settore privato nel quadro di un PPP è una di queste (Bolz 2005).

1.2. L'obiettivo della ricerca

Nonostante l'elevata letteratura su questo argomento e le pubblicazioni che ne sono seguite a livello internazionale, pochissime di queste trattano in maniera completa ed approfondita la relazione che sussiste tra il PPP e gli enti pubblici locali. A questo proposito è possibile citare solamente i lavori di Collin (1998a)⁴ e di Perret-Gentil (2005)⁵. Tuttavia, in questi lavori solo Collin (1998a) utilizza una metodologia quantitativa. Di conseguenza, lo scopo della presente tesi di dottorato è quello di porre un limite alla carenza di materiale in questo settore e, pertanto, di colmare fin da subito il *gap* esistente.

Si è scelto il PPP come argomento per la tesi di dottorato in quanto rappresenta una tematica di notevole attualità sia nel contesto svizzero, sia in quello europeo e mondiale. Inoltre, studi a livello internazionale (Bolz 2005; Collin 1998a; Osborne 2000; Reichard 2006; Savas 2000) indicano

⁴ Questo lavoro mette in luce la propensione delle municipalità svedesi all'utilizzo del PPP attraverso un approccio di tipo quantitativo.

⁵ Ricerca di tipo qualitativa relativa al PPP effettuata nell'ambito locale svizzero.

che sempre di più gli Stati (sia a livello centrale, sia a livello regionale e locale) fanno ricorso a questo strumento di gestione per i propri servizi e, di conseguenza, l'intento è quello di verificare se anche nel nostro Paese è possibile trovare una reale evidenza dell'utilizzo di questo strumento per quanto riguarda il contesto degli enti pubblici locali.

L'obiettivo della presente tesi di dottorato è pertanto duplice.

Innanzitutto si intendono presentare i processi di riforma che hanno coinvolto le PA della quasi totalità dei Paesi industrializzati dagli anni '80 ad oggi. In particolare si farà riferimento ai nuovi strumenti introdotti con il PM e successivamente si metteranno in evidenza le relazioni tra il PM e la *public governance* e poi tra il PPP e questi processi di riforma. Non sarà trascurata, evidentemente, la relazione tra il PM e l'ambito pubblico locale svizzero.

Secondariamente si procederà alla classificazione delle caratteristiche fondamentali del PPP. Di conseguenza, si effettuerà una rivisitazione della letteratura attualmente presente in ambito accademico e, sulla base di quest'ultima, si definiranno una serie di ipotesi che serviranno a verificare l'esistenza o meno di condizioni che influenzano la nascita del PPP. L'analisi empirica dovrebbe permettere di verificare quali sono le condizioni che maggiormente influiscono la creazione di un PPP nell'ambito pubblico locale. Per riuscire in questo intento, si intende utilizzare la tecnica dell'analisi statistica multivariata ed in particolare l'analisi della regressione logistica (a questo proposito si rimanda al paragrafo 5.1.).

1.3. Le domande di ricerca

Si presentano di seguito le tre domande di ricerca che si vogliono investigare per riuscire a raggiungere l'obiettivo del presente lavoro.

Domanda di ricerca principale:

1. Perché, nell'ambito locale, si introduce il PPP come forma di gestione alternativa dei servizi pubblici?

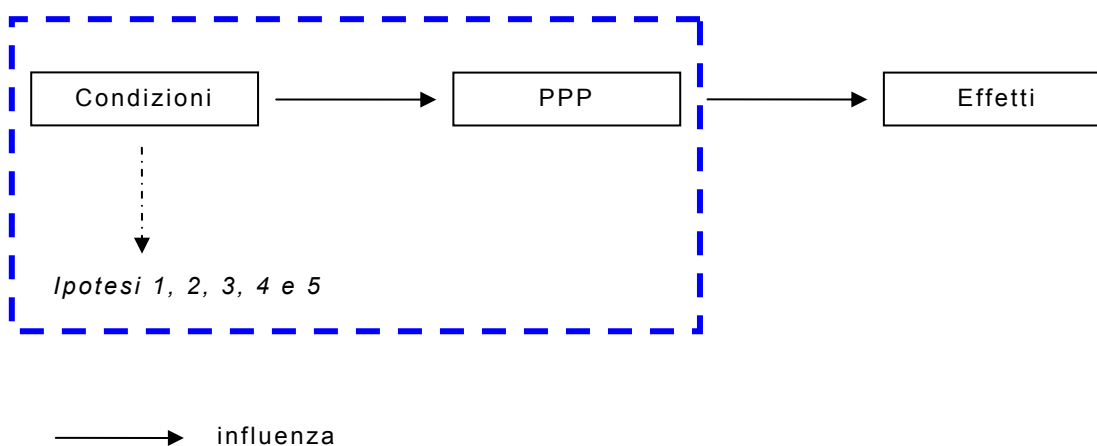
Domande subordinate:

2. Esistono delle condizioni che potrebbero favorire od ostacolare la nascita del PPP negli enti locali?
3. Quali e di che tipo sono queste condizioni?

La figura 1.1 sottostante presenta il modello schematizzato su cui si basa questo lavoro. A sinistra vi sono le condizioni che influenzano un ente locale ad utilizzare un PPP, mentre a destra vi sono gli effetti che un PPP dovrebbe generare sull'ente pubblico. Tuttavia, ai fini di questo lavoro non si entra nel merito degli effetti prodotti dal PPP.

Per riuscire nell'intento di rispondere alle domande sopraesposte è necessario effettuare una ricerca empirica che permetta di formulare e di testare delle ipotesi (le quali saranno esposte nel paragrafo 3.5.) e quindi verificare se una determinata condizione (o determinante) ha o non ha un impatto sul PPP e dunque se una condizione influisce in maniera maggiore o minore rispetto alle altre nella creazione di un PPP.

Figura 1.1 Il modello teorico: antecedenti e conseguenze



Fonte: Elaborazione propria

1.4. La struttura della tesi

La presente tesi di dottorato comprende due macro aree di attività. La prima parte, che comprende i capitoli 1, 2, 3 e 4 è teorica e comprende le argomentazioni legate alle basi fondamentali del PPP (ossia il PM e la *public governance*) ed alla metodologia. La seconda parte invece, che comprende i capitoli 5 e 6, concerne gli aspetti pratici ed empirici, nonché la discussione dei risultati ottenuti attraverso l'analisi empirica del *logit*.

Il primo capitolo fa riferimento alla parte introduttiva ed alla postulazione dell'obiettivo e delle domande di ricerca. Dopodiché, nella parte iniziale del capitolo 2, si procede all'esposizione delle principali innovazioni nell'ambito gestionale all'interno della PA, in modo specifico quella relativa al paradigma del PM. Si mette poi in luce la relazione tra il PM e le municipalità svizzere attraverso la presentazione di due indagini effettuate negli scorsi anni nell'ambito locale. Nei paragrafi finali del capitolo si introduce pure il modello della *public governance* e le conseguenti evoluzioni dal modello del PM a quello della *public governance*, nonché le relazioni tra il PPP e le riforme del settore pubblico.

Nel capitolo 3 vengono presentate le tematiche di maggior rilievo relative al PPP. Sono elencate le caratteristiche vere e proprie del PPP, ossia le definizioni ad esso associate, i modelli di gestione alternativi al PPP e la storia del PPP (dalle prime concessioni agli avvenimenti recenti). Nella parte conclusiva del capitolo 3 si fa specifico riferimento al contesto svizzero e vengono pertanto elencate le condizioni per cui un ente pubblico dovrebbe attivare un progetto di PPP. L'ultimo paragrafo espone le ipotesi formulate per questo lavoro di ricerca.

Il capitolo 4 descrive con particolare cura tutto l'aspetto metodologico, ossia il processo logico utilizzato e la tipologia del campionamento statistico.

Il capitolo 5 illustra gli aspetti relativi alla raccolta ed all'elaborazione dei dati. Mentre il capitolo 6 presenta la discussione dei risultati ottenuti, la rivalutazione della metodologia utilizzata, le limitazioni ed i possibili

sviluppi della ricerca. Infine, le ultime sezioni contengono le fonti bibliografiche impiegate nella tesi, sia in formato cartaceo, sia in quello elettronico, nonché gli allegati della ricerca, i quali fanno riferimento ai questionari inviati alle cancellerie comunali.

Capitolo 2

Il paradigma del public management

2.1. Il public management: un processo innovativo di riforma nell'ambito della pubblica amministrazione

A partire dagli anni '80 si è sviluppato un importante dibattito attorno al ruolo dello Stato, alla sua attività, alle sue prerogative monopolistiche, alla necessità dei suoi interventi ed alla sua immagine che hanno rimesso in discussione l'organizzazione ed il funzionamento del settore pubblico. Nello stesso periodo, in diversi Paesi anglosassoni hanno trovato diffusione, sotto la denominazione paradigmatica di PM, una serie di principi ed elementi descrittivi, normativi ed ideologici tesi a migliorare i meccanismi amministrativi ed i rapporti tra i cittadini e lo Stato, concependo il cittadino quale utente da soddisfare con i servizi di cui egli necessita, nel rispetto delle esigenze di qualità, economicità, efficienza ed efficacia. Il PM implica quindi l'introduzione nel settore pubblico di tecniche manageriali e di sistemi gestionali provenienti dal settore privato (Barzelay 2001; Bolgiani 2002; Hood 1995b; Pollitt e Bouckaert 2000; Urio 1998).

L'introduzione e la diffusione delle logiche di PM sono legate a molteplici motivazioni, che si sono presentate con modalità ed intensità diverse nelle esperienze nazionali. In particolare, si possono ricordare l'esigenza di un utilizzo razionale delle risorse, la necessità di un controllo/contenimento della crescita della spesa pubblica (crisi finanziaria), la necessità di un sistema amministrativo efficiente ed efficace⁶, la difficoltà nel rispondere alla domanda ed alle esigenze degli utenti (Hinna et al. 2006; Hood 1991, 1995a, 2000; Pollitt e Bouckaert 2000).

I principali ambiti di applicazione delle logiche di PM sono stati la riforma dell'attività di regolamentazione e semplificazione, attraverso anche la

⁶ Dal punto di vista economico efficacia significa raggiungere gli obiettivi fissati. Efficienza significa raggiungere un obiettivo o portare a termine un compito con risorse ridotte quali l'impiego di personale, di materiale e di tempo. Il PM esige una marcata conduzione indirizzata agli obiettivi fissati (*management by objectives*). Questo comporta una verifica continua dell'efficacia del lavoro svolto.

creazione delle agenzie operative ed indipendenti; questo processo ha portato ad un deciso ridimensionamento ed alleggerimento dell'amministrazione centrale, ponendo come questione di primaria importanza il governo ed il coordinamento del sistema di agenzie. Particolare enfasi è stata attribuita alla valutazione delle *performances*: dall'adozione di risultato al rafforzamento dei sistemi di controllo strategico e di valutazione delle politiche (Meneguzzo 1995; Pollitt e Bouckaert 2000).

A queste leve di manovra si collegano il ridimensionamento della struttura organizzativa e della dotazione di personale delle PA – attraverso decisi interventi di *downsizing* – l'introduzione di modalità competitive tra le PA, la ricerca di modalità più efficaci ed a costi minori per l'offerta di servizi mediante l'adozione di *contracting-out* – affidamento ad imprese private ed organizzazioni *no profit* – e di *contracting-in* – affidamento ad altre PA – (Barzelay 2001; Hinna et al. 2006; Hood 2000; Pollitt e Bouckaert 2000).

In questo contesto gli enti pubblici stanno attraversando un periodo di importanti ed incisivi cambiamenti che hanno portato ad esaminare criticamente il rapporto tra il processo di produzione delle prestazioni pubbliche ed il risultato della produzione stessa. Inoltre, il *management* pubblico è anche visto come una nuova tipologia di attività ed è confrontato con la vecchia forma, la PA. In altre parole, il nuovo termine è visto come un sintomo di modernizzazione, una forza dinamica ed incessante di cambiamento. Il PM può quindi essere legittimato da tutti quei soggetti, in particolare politici e funzionari pubblici, che intendono essere identificati come forze del “progresso” (Pollitt e Bouckaert 2000).

Il PM si fonda dunque su determinate e specifiche logiche di gestione della PA, le quali fanno riferimento a campi di applicazione tanto vari quali la gestione delle risorse umane, l'introduzione della contabilità analitica e dei relativi indicatori di prestazione, il *controlling* e la gestione della qualità (Barzelay 2001; Hinna et al. 2006; Pulitano 2001). È altresì possibile utilizzare il termine *management* pubblico in almeno tre significati principali (Pollitt 2003; Pollitt e Bouckaert 2000): può indicare l'attività dei

dipendenti pubblici e dei politici; può essere utilizzato per fare riferimento alle strutture ed ai processi del potere esecutivo e può indicare lo studio sistematico di attività, strutture e processi. Per riassumere, si possono elencare ulteriori elementi riferiti alla gestione della PA secondo il paradigma del PM (Hood 2000; Pollitt e Bouckaert 2000; Pulitano 2001):

- Orientamento ai bisogni degli utenti-clienti e dei collaboratori.
- Sistemi d'incentivazione per i collaboratori.
- Amministrazione snella.
- Adeguamento dei servizi pubblici alle esigenze del momento ed alle possibilità finanziarie.
- Creazione di mercati interni ed esterni e, di conseguenza, la concorrenza tra offerenti interni ed esterni.
- Netta separazione fra il livello strategico e quello operativo.
- Decentralizzazione e delega di competenze tramite la creazione di unità amministrative dotate di elevata autonomia (agenzie).
- *Budget* per gruppi di prodotti (*budget* globale).
- Gestione orientata alle prestazioni, ottenuta tramite la fissazione di obiettivi di prestazione e di qualità in contratti di prestazione.
- Controllo dei risultati, nell'ottica di un'erogazione dei servizi orientata all'utenza ed ai suoi bisogni effettivi. Ciò significa che la gestione delle attività dello Stato deve avvenire attraverso un rilevamento sistematico dei risultati, come pure dei desideri e dei bisogni degli utenti. L'esame dei risultati delle azioni intraprese è infatti uno degli elementi chiave di una moderna PA.

Anche Schedler (1995) sottolinea che un ulteriore e fondamentale aspetto del cambiamento all'interno della PA è costituito dalla separazione tra la responsabilità politica e quella gestionale dei servizi pubblici. Il politico è infatti responsabile degli effetti mentre l'amministrazione delle prestazioni. In tutte le tipologie di aziende, comprese quelle pubbliche, esiste una funzione autonoma di chi le gestisce – non definibile in termini di pura

delega da parte del soggetto politico – che attiene alle necessità oggettive del mantenimento dell’equilibrio e della promozione dello sviluppo aziendale (Del Vecchio 2001).

In altri termini, è necessario introdurre un altro concetto, quello di riforma, che implica, nell’ottica della PA, non soltanto il cambiamento, ma un miglioramento che porti dei benefici ai cittadini. Questo termine si riferisce non ad un’innovazione globale, ma ad una riformulazione di un processo o di un’attività già esistente. Pertanto, la riforma del *management* pubblico riguarda dei mutamenti deliberati di strutture e di processi delle organizzazioni pubbliche con l’obiettivo di migliorarne il funzionamento (Barzelay 2001; Pollitt e Bouckaert 2000).

2.2. Il public management in relazione al contesto svizzero

Uno dei punti più importanti del PM è, come si è visto nel paragrafo precedente, l’orientamento ai risultati. A questo proposito in Svizzera si parla di PM orientato agli effetti (Pulitano 2001). Si tratta di un modello per la riorganizzazione dei meccanismi di gestione amministrativa adattato al contesto svizzero, in cui è presente un sistema parlamentare basato sul consenso, la democrazia diretta⁷ ed il federalismo.

La cancelleria federale, l’organo di Stato maggiore del Consiglio federale, fornisce questa definizione del concetto di PM riferito al contesto elvetico: *Elemento centrale è il cosiddetto outsourcing, la delega a terzi, di quelle prestazioni che non devono necessariamente essere fornite dalle autorità stesse. Ciò permette loro di concentrarsi sui propri compiti centrali. La politica è maggiormente incentrata sull’efficacia delle prestazioni e sugli effetti. L’uso economico delle risorse finanziarie e personali aumenta la redditività dell’amministrazione. Aumenta la trasparenza e la vicinanza al cittadino. Il PM esige dai collaboratori del servizio pubblico un nuovo atteggiamento* (Cancelleria federale svizzera 2000).

⁷ La democrazia diretta è la forma di democrazia nella quale i cittadini, in quanto popolo sovrano, non sono soltanto elettori che delegano il proprio potere politico ai rappresentanti, ma sono anche legislatori, ossia aventi il diritto costituzionalmente garantito di proporre e di votare direttamente le leggi e di modificare articoli della Costituzione.

2.2.1. Le municipalità elvetiche

La Confederazione Elvetica è stata fondata nel 1291 da tre Cantoni (Uri, Svitto ed Untervaldo) per difendersi dall'Impero Asburgico. Oggi, dopo più di 700 anni di unità confederata, il nostro Paese conta 7.5 milioni di abitanti suddivisi in 26 Cantoni – ognuno dei quali con una propria sovranità sulla base dell'articolo 3 della Costituzione federale – su una superficie di 41'285 km². Le lingue nazionali sono quattro – il tedesco (parlato dal 65% della popolazione), il francese (18% della popolazione), l'italiano (12% della popolazione) ed il romancio (1% della popolazione). Le prime tre sono anche lingue ufficiali, vale a dire che ogni documento ufficiale pubblicato in Svizzera deve essere disponibile in tedesco, francese ed italiano e se ne fornisce una versione in romancio solo su richiesta (Ufficio federale di statistica 2007).

Sulla base di questa precisazione è pertanto possibile suddividere la Confederazione in quattro aree o regioni linguistiche che comprendono i Cantoni che parlano lo stesso idioma. Si parla allora di Svizzera tedesca, di Svizzera francese (o romanda), di Svizzera italiana (il Canton Ticino ed il Grigioni italiano) e di Svizzera romancia (il Canton Grigioni).

Considerando quindi la sovranità riconosciuta ad ogni Cantone (senza però dimenticare anche quella attribuita ai Comuni), l'organizzazione e la gestione dei compiti degli stessi avviene su base individuale, onde per cui vi sono delle differenze tra Cantone e Cantone e regione e regione (Schedler 2003). Questo aspetto, anche se è stato verificato nell'ambito comunale, è altresì confermato da due ricerche effettuate sull'introduzione del PM nei Comuni svizzeri (Schedler 2003; Steiner 2000).

Nel contesto mondiale la Svizzera viene percepita come uno Stato piccolo ed accogliente. In effetti il Paese ha 7.5 milioni di abitanti (stato al 31 dicembre 2007) che vivono in quattro differenti regioni linguistiche. Nonostante la sua dimensione, la Confederazione è suddivisa in 26 Cantoni e 2'732 Comuni. Le responsabilità delle autorità locali elvetiche comprendono differenti aree, come ad esempio l'educazione, il benessere

sociale, le infrastrutture e l'offerta di servizi a rete come acqua ed elettricità.

A differenza di altri Paesi, le municipalità svizzere hanno dimostrato di essere estremamente stabili anche se la loro grandezza varia considerevolmente. Tra il 1848 ed il 2000, il numero delle comunità locali è sceso da 3'203 a 2'899, mentre dal 2000 al 2005 il loro numero è passato a 2'732. Negli ultimi dieci anni vi sono state delle fusioni comunali solamente in pochi dei 26 Cantoni svizzeri (Dafflon 1998). Questo è altresì confermato dal fatto che molte delle municipalità sono assai piccole. Poco più della metà hanno meno di 1'000 abitanti, mentre solo una piccola percentuale della popolazione vive in questi Comuni. L'altra metà della popolazione svizzera vive in Comuni con più di 1'000 abitanti (Steiner 2000).

Bisogna però aggiungere che nel corso degli anni 2000 nel Canton Ticino è stato promosso un discorso concernente i progetti di aggregazione o fusione comunale. Il progetto della nuova Lugano rappresenta il più importante processo di aggregazione in Svizzera. Dal 2001 al 2003 il Municipio ha promosso una nuova politica di aggregazione intesa a valorizzare il territorio ed a meglio ridistribuire servizi e prestazioni in modo equo ed equilibrato su tutta la nuova giurisdizione con lo scopo di provocare, già a media scadenza, un reciproco arricchimento in tutto il territorio (Zanolini 2003).

La tabella successiva fornisce la grandezza dei Comuni svizzeri (stato al 31 dicembre 2005). In Europa, solamente Grecia, Francia e Islanda hanno piccole autorità locali come nel nostro Paese. La maggior parte degli altri Stati hanno implementato riforme territoriali già dal 1950 (Council of Europe 1995).

Tabella 2.1 La grandezza dei Comuni svizzeri

Grandezza del Comune	Numero	In %
meno di 500	835	30.6%
501-1'000	546	20.0%
1'001-2'000	524	19.2%
2'001-5'000	516	18.9%
5'001-10'000	188	6.9%
10'001-15'000	56	2.0%
15'001-20'000	35	1.3%
20'001-50'000	23	0.8%
50'001-100'000	3	0.1%
Più di 100'001	6	0.2%
Totale	2'732	100.0%
Media abitanti per Comune	2'703	

Fonte: Rielaborazione propria dal sito Internet dell'ufficio federale di statistica (2007)

Il sistema politico ed amministrativo del livello locale svizzero presenta le seguenti caratteristiche (Schedler 2003):

- Un'assemblea generale o un corpo rappresentativo comparabile ad un parlamento, ma nominato diversamente, determinato dalle rispettive leggi cantonali, che rappresenta il potere legislativo.
- Un consiglio governativo cittadino che comprende da cinque a sette membri eletti direttamente dal popolo (secondo un sistema di voto proporzionale o maggioritario a dipendenza della legge elettorale cantonale), che rappresenta il potere esecutivo.
- Differenti commissioni politiche, ognuna delle quali eletta direttamente dall'assemblea generale.
- L'amministrazione comunale, i cui membri lavorano sotto contratto con l'ente pubblico.

Un'ulteriore peculiarità del sistema di governo svizzero (nazionale, regionale e locale) è rappresentata dalla democrazia diretta, la quale garantisce elevati diritti democratici al popolo attraverso i referendum contro la promulgazione di nuove leggi approvate dal parlamento e le iniziative per la proposizione di nuove leggi o di singoli articoli. Ad esempio questi strumenti possono essere utilizzati per contrastare l'introduzione di nuove aliquote fiscali oppure la costruzione di un nuovo stabile. Nonostante il fatto che soltanto il 45% circa degli elettori si rechi alle urne (Ufficio federale di statistica 2007), il diritto al voto è custodito gelosamente. Per queste ragioni è molto importante che il processo di implementazione del PM deve essere compatibile con i principi democratici presenti nel nostro Paese (Schedler 2003).

Negli ultimi anni i Comuni svizzeri sono sempre di più sotto pressione per differenti ragioni, come ad esempio l'aumento del numero dei compiti loro assegnati e delle loro complessità, a questo proposito si pensi all'estensione dei settori sociale e culturale. All'inizio degli anni '90, la recessione economica ha determinato un peggioramento della situazione finanziaria dei Comuni con un conseguente aumento del debito pubblico comunale (Dafflon 1998; Schedler 2003). Dal 1970 al 2005 si è passati da un debito complessivo di 15 miliardi ad uno di 38.7 miliardi di franchi (Ufficio federale di statistica 2007). Differenti autori (Häfelin e Müller 1993; Meylan 1986) sottolineano l'importanza dei compiti perseguiti dagli enti pubblici locali elvetici, in particolare:

- Educazione: asili nido, scuole elementari e scuole medie.
- Sistema sociale e sanitario: cura dei poveri, Stato sociale, assicurazione sociale, ospedali e case di riposo.
- Servizi a rete: acqua, elettricità e trasporti.
- Costruzioni: piano regolatore, edifici, protezione del territorio e dei monumenti artistici, rete stradale, strutture sportive e culturali.

- Organizzazione interna: nomina delle autorità cittadine, organizzazione dell'amministrazione comunale e gestione delle risorse umane.
- Gestione finanziaria: amministrazione delle attività finanziarie comunali e gestione delle tasse.
- Polizia comunale: autorità di polizia e vigili del fuoco.

Per mantenere la capacità di offrire anche in futuro i propri servizi, i Comuni svizzeri hanno intrapreso la via delle riforme. Queste fanno riferimento sia a logiche connesse al PM, sia a differenti forme di cooperazione tra le municipalità (Germann 1998). La distinzione può essere fatta tra riforme interne e globali. Quelle interne fanno riferimento al processo decisionale politico a livello locale, al processo decisionale generale (governo locale, legislativo, eccetera), all'amministrazione (*downsizing*, riorganizzazione, eccetera) o all'intero sistema politico-amministrativo. Quelle globali concernono le forme di cooperazione orizzontale (cooperazione tra Comuni ed imprese private) e verticale (cooperazione con i Cantoni e distribuzione dei compiti).

Germann (1998) identifica cinque aree di riforma principali:

1. Riforme territoriali: ridefinizione dei confini territoriali comunali, fusioni di Comuni.
2. Riforme funzionali: divisione dei compiti tra il livello federale ed i Cantoni, tra i Cantoni ed i Comuni, riorganizzazione dei dipartimenti, privatizzazione, creazione di istituzioni parastatali, sviluppo di sistemi di valutazione e di pianificazione.
3. Riforme amministrative: eliminazione dello statuto di funzionario.
4. Riforme finanziarie: nuovi modelli contabili, pianificazione finanziaria.
5. Riforme gestionali: ispirate dai metodi di gestione delle imprese private, razionalizzazione delle risorse ed aumento dell'efficienza.

Lo scopo principale di queste riforme è quello di accrescere la *performance* dei Comuni (efficienza ed efficacia). La *performance* di una municipalità può essere misurata con obiettivi concreti e sociali, come ad esempio l'uso efficiente delle risorse finanziarie, l'orientamento al cliente, la partecipazione politica, la legalità e la legittimazione ed infine l'equità legale (Germann 1998). Un ulteriore aspetto peculiare della Svizzera è che i Comuni sono estremamente autonomi e questo sulla base dell'articolo 50 della Costituzione federale. Circa il 75% delle entrate dei Comuni proviene da imposte, tasse e contributi. Sulla base delle leggi cantonali, ogni Comune può scegliere un'appropriata forma amministrativa ed un moltiplicatore comunale⁸. Inoltre, essi svolgono differenti compiti che non sono di competenza né dei Cantoni, né della Confederazione. Questo permette loro di avere maggiore libertà di azione.

Tabella 2.2 Entrate, uscite e debito pubblico dei Comuni svizzeri

	2003 In mio	2004 in mio	2005 in mio
A. Entrate correnti	42'639	43'360	44'480
Imposte	20'711	20'879	21'089
Sovvenzioni	7'293	7'379	7'340
Contributi	11'917	12'414	12'888
Altre entrate	2'718	2'688	3'163
B. Entrate da investimenti	1'484	1'506	1'359
Totale entrate	44'123	44'866	45'839
Totale uscite	44'131	44'330	45'079
Risultato	-8	536	760
Debito pubblico	39'000	39'400	38'700
	2003 In mio	2004 in mio	2005 in mio

Fonte: Rielaborazione propria dal sito Internet dell'ufficio federale di statistica (2008)

⁸ Il moltiplicatore comunale è una cifra espressa in percentuale che ogni Comune svizzero decide di applicare ai propri contribuenti in funzione dell'imposta complessiva che gli stessi pagano a livello cantonale. L'imposta comunale è quindi prelevata in funzione di quella cantonale del medesimo anno.

La tabella 2.2 mostra l'evoluzione delle entrate e delle uscite dal 2003 al 2005 dei Comuni svizzeri. Appare evidente che il debito pubblico, a fronte di un miglioramento dei risultati, rimane piuttosto stabile intorno ai 39 miliardi di franchi. La situazione finanziaria appare dunque molto critica.

Molte delle riforme in Svizzera sono pertanto eseguite direttamente dai Comuni stessi. Il caso più attuale riguarda quello delle fusioni comunali. Ad esempio, il Canton Lucerna alcuni anni fa tentò di aggregare tra loro più Comuni. Inizialmente i Comuni si servirono di un'attività di lobby con i politici locali per affossare il progetto e secondariamente spostarono l'attenzione verso la cooperazione intermunicipale ed agli elementi di PM (Steiner 2000). Differente è il caso del Canton Ticino e di Lugano in particolare, il quale, grazie all'attività del Municipio luganese, è riuscito a confluire differenti Comuni in un progetto condiviso e, alla fine, vincente (Zanolini 2003).

2.2.2. Il public management

A metà degli anni '90, Haldemann e Schedler (1995) identificarono numerosi progetti di riforma connessi al PM in Svizzera a livello sia federale, sia cantonale e comunale. Da allora il numero delle riforme di PM è aumentato considerevolmente sia a livello regionale, sia a quello locale. Un'indagine del 1998 mostra che diversi progetti di riforma erano in atto in 24 dei 26 Cantoni (Ladner e Steiner 1998), e che più di un terzo dei Comuni (34.7%) aveva già considerato il PM come strumento di riforma della PA, mentre il 25.3% aveva già iniziato ad applicarlo concretamente.

Lo studio di Steiner (2000) mette in luce i differenti strumenti implementati in ambito comunale riferiti al PM. Dei Comuni in cui sono stati introdotti i primi elementi di PM, solamente una piccola parte ha attivato gli elementi principali – come l'orientamento al prodotto, il *budget* globale ed il controllo dei risultati. Steiner illustra che più del 60% dei Comuni ha effettuato dei cambiamenti nell'ambito della gestione delle risorse umane, in particolare eliminando lo statuto di funzionario pubblico per il personale amministrativo del Comune; introducendo il salario in base

alle prestazioni raggiunte e lo sviluppo di misure formative. Questo aspetto si può spiegare con il fatto che si tende ad avere sistemi di retribuzione nell'ambito delle municipalità simili a quelli del sistema privato e, di conseguenza, mostrare alla popolazione che gli impiegati pubblici non hanno privilegi speciali. Anche lo studio successivo di Ladner (2001) conferma che la priorità delle riforme dei Comuni svizzeri fa riferimento all'ambito della gestione delle risorse umane. Altri cambiamenti introdotti con il PM riguardano la suddivisione dei compiti tra i politici e l'amministrazione, l'orientamento ai risultati e l'introduzione della contabilità analitica.

Nella sua ricerca Steiner (2000) dedica un capitolo all'elenco delle caratteristiche e delle specificità degli enti locali che hanno introdotto gli elementi di PM.

Il primo aspetto a risultare evidente è che i Comuni con più di 5'000 abitanti sono quelli più propensi ad introdurre il PM, il risultato non sorprende perché sono proprio le municipalità di maggiori dimensioni e, pertanto, anche quelle che possiedono le risorse finanziarie ed umane per implementare il PM.

Secondariamente, il PM è stato introdotto in tutti i Cantoni, anche se la frequenza varia molto da Cantone a Cantone e da regione linguistica. Prendendo come anno di riferimento il 2000, solamente in quattro Cantoni (Basilea Città, Nidwaldo, Obwaldo e San Gallo) la maggioranza delle municipalità hanno diffuso il PM al loro interno. Nei Cantoni di Berna, Zugo e Zurigo vi è circa il 50% dei Comuni con elementi di PM. Con riferimento alle regioni linguistiche, la Svizzera tedesca è quella maggiormente attiva (il 35% dei Comuni di lingua tedesca hanno introdotto il PM) rispetto al Ticino (13%) ed alla Svizzera romanda (10%). Steiner spiega questa situazione con il fatto che i principali fautori del PM – Ernst Buschor e Kuno Schedler – sono professori di madre lingua tedesca e la Svizzera tedesca è quella maggiormente favorevole a soluzioni innovative

che provengono dalla Germania, dall'Olanda e, più in generale, dai Paesi Angloassoni. I Cantoni svizzero francesi sono maggiormente orientati alla Francia, Paese in cui il PM è diffuso in maniera minore rispetto agli altri. Inoltre, sempre secondo questo studio, i Cantoni occidentali e, in particolare, quelli di lingua francese sono anche quelli che instaurano maggiormente delle collaborazioni intercomunali, onde per cui gli strumenti di PM trovano maggiori difficoltà per la loro attivazione (Steiner 2000).

Anche un altro studio (Ladner et al. 2000) mostra che un terzo dei Comuni di lingua tedesca ha introdotto delle logiche di riforma sotto forma di PM. Sempre Ladner (2001) indica che la Svizzera francese differisce da quella tedesca in quanto vi sono due differenti concezioni del ruolo dello Stato. Nella parte francofona della Svizzera vi è un'elevata distanza tra lo Stato (e la sua amministrazione) ed i cittadini per via di una forte cultura di *étatisme*. Nella parte tedesca, al contrario, è presente una più armoniosa relazione tra Stato e cittadini.

Un successivo elemento di indagine riguarda la relazione tra l'introduzione del PM e la forza finanziaria del Comune. I Comuni che hanno avuto nel periodo 1996-1999 con un avanzo di esercizio hanno già introdotto, nella misura del 30%, elementi di PM. Le municipalità che hanno chiuso con un deficit hanno introdotto il PM nella misura del 30% circa, mentre i Comuni con i conti in pareggio hanno attivato progetti di PM nella misura del 20%. Risulta pertanto evidente che gli enti locali che attivano riforme di PM sono anche quelli che hanno maggiori difficoltà finanziarie, mentre coloro che non presentano deficit introducono il PM per altre ragioni (opportunità di miglioramento continuo ed immagine moderna del Comune) (Ladner et al. 2000; Steiner 2000).

Per quanto attiene alle specifiche aree di intervento, il 51% dei Comuni ha messo in atto il PM nell'intera amministrazione comunale, mentre il 49% ha utilizzato il PM solamente per alcuni compiti specifici. In questo caso, il 74% dei progetti di PM fa riferimento ai compiti generali

dell'amministrazione comunale, il 39% allo smaltimento dei rifiuti e per il 10% circa ai trasporti pubblici (Steiner 2000).

2.3. Dal public management alla public governance

La *governance* pubblica è un concetto complesso, oggetto di approcci e di definizioni che differiscono secondo il combinarsi di una serie di variabili quali il settore disciplinare e gli scopi specifici con i quali si affronta il tema, il contesto geografico e culturale, le tradizioni amministrative ed i processi di riforma e di modernizzazione della PA. In tutti i diversi filoni di studio e di ricerca a livello internazionale, riconducibili alle scienze sociali, il tema della *governance* pubblica si è affermato progressivamente a partire dalla metà degli anni '90, come risposta ai limiti ed alle difficoltà incontrate dalle logiche di PM (Meneguzzo e Cepiku 2006).

Meneguzzo (2004) si interroga sul reale significato di *governance*, spiegando che questo termine, al pari di altri molto diffusi nel linguaggio quotidiano delle PA, assume molteplici significati. Per *governance* si intende dunque la capacità di coordinare ed orientare l'azione dei diversi attori – pubblici, privati *no profit* e *for profit* – del sistema sociale ed economico, da quello regionale a quello locale, valorizzando le attività di regolazione ed orientamento, svolte dalle PA operanti a diversi livelli ed alleggerendo l'infrastruttura amministrativa e decisionale messa in atto dalle stesse amministrazioni. Alla *governance* si accompagna anche una nuova modalità di gestione delle risorse finanziarie da parte dell'operatore pubblico, che dovrebbe vedere lo sviluppo del PPP (finanza di progetto, finanza di patto, cofinanziamento su fondi dell'Unione Europea).

Tuttavia, a partire dal 2000, si è avuto un rilevante sviluppo degli studi e delle ricerche sulla *governance* pubblica da parte degli economisti aziendali, sviluppo che ha interessato rispettivamente le aziende sanitarie pubbliche, le PA presenti nel settore artistico e culturale e, soprattutto, le amministrazioni regionali e locali.

La parola *governance* ha origini etimologiche che diversi autori identificano nel verbo governare, che risale alla parola latina *gubernare* e che a sua volta

si riferisce al greco *kybernân* o *kubernetes*, timonieri di navi nell'antichità (Barrett 2001, 2002; O'Grady 2002; Rosenau 2000). In tempi più recenti il suo significato si è ampliato ed il termine è diventato qualcosa di più della guida, è divenuto un concetto multi-dimensionale di non facile e condivisa definizione. Il tema della *governance* interessa diversi contesti, quali: il mondo delle aziende private (*corporate governance*), le PA (*public governance*), le istituzioni internazionali e le loro politiche verso i Paesi membri (*global governance*) (Cepiku 2005). Nel 1993 due autori olandesi (Kooiman e Van Vliet 1993) distinguono tre diversi ambiti in cui inserire il concetto di *governance*: il livello micro (singola PA), il livello meso (sistema di aziende e di PA) ed il livello macro (sistema socio-economico). In questo contesto multi-livello dove nessun attore svolge un ruolo primario, la PA è responsabile delle *performances* di sistema e la *governance* è la struttura che assume il sistema sociale e politico a seguito delle interazioni congiunte dei diversi attori in esso presenti (Kooiman 1993). Un ruolo differente lo riveste il *government*, in quanto esso deve attivare e coordinare i diversi attori del sistema da parte della PA in modo da affrontare complessità, differenziazione e dinamicità dell'ambiente esterno. In sintesi, per Kooiman (1993, 2003) la *governance* dipende dall'effetto combinato delle integrazioni sociali tra attori, strutture e processi.

Meneguzzo e Cepiku (2006) introducono la distinzione dei tre livelli di Kooiman e Van Vliet – livello micro, meso e macro – nell'ottica delle Regioni italiane (le quali possono essere paragonate ai Cantoni del nostro Paese), che più di altre tipologie di PA si stanno misurando con la tematica della *governance*. A livello micro le Regioni stanno ridefinendo i loro assetti organizzativi in relazione alle funzioni svolte, attraverso l'attivazione di agenzie operative in alcuni settori di intervento come la protezione dell'ambiente e la programmazione sanitaria e sociosanitaria. A livello meso le amministrazioni regionali sono impegnate nel governo e nel coordinamento strategico del terziario pubblico regionale. Questo settore ingloba, oltre al ruolo centrale della Regione, anche una rete di amministrazioni ed aziende pubbliche, formata da Comuni e Province,

comunità montane⁹, associazioni di Comuni ed aziende sanitarie locali¹⁰. Infine, a livello macro le Regioni si propongono di avviare, consolidare e sostenere i processi di crescita e di sviluppo locale. L'elemento centrale del modello di *governance* è rappresentato dalla presenza di *networks* che riescono a dare una risposta a problemi socio-economici complessi.

Rhodes (1997) riconosce che la *governance* si caratterizza per il fatto che la formulazione delle politiche e l'erogazione dei servizi vedono l'alternarsi di varie combinazioni di tre tipologie di attori: PA, imprese private ed aziende *no profit*. Secondariamente, la *governance* viene riconosciuta anche nel cosiddetto fenomeno di "svuotamento dello Stato" (*hollowing of the State*) a causa della delega di poteri e funzioni alle istituzioni internazionali e, al livello locale, ad agenzie esecutive ed autorità indipendenti.

Reichard (2001) identifica nell'attuale sistema di *governance* un modello di Stato attivo, sintesi delle posizioni neoliberali e del *welfare State* che integra dinamiche competitive, regolamentazione e valori condivisi dalla società civile. Nel contesto svizzero, Schedler (2003) definisce la *public governance* come le strutture e le procedure che garantiscono decisioni democratiche, un quadro economico ed un intervento affidabile dello Stato.

Nel contesto italiano, Meneguzzo (1995) definisce la *governance* come la struttura che un sistema sociale e politico assume a seguito degli interventi effettuati dai diversi attori in esso presenti. Rispetto al PM, il quale fa riferimento alle logiche di funzionamento delle singole PA, la prospettiva di *governance* è più attenta al recupero della capacità di governare sistemi e reti di soggetti economici e sociali ed allo sviluppo della funzione di regolazione. L'approccio ed i contenuti distintivi del PM evolvono quindi in una prospettiva di *governance* portando all'attenzione la centralità delle

⁹ Una comunità montana è un ente territoriale locale costituito da Comuni montani e pedemontani, anche appartenenti a Province diverse. Lo scopo è la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, nonché l'esercizio associato di funzioni comunali.

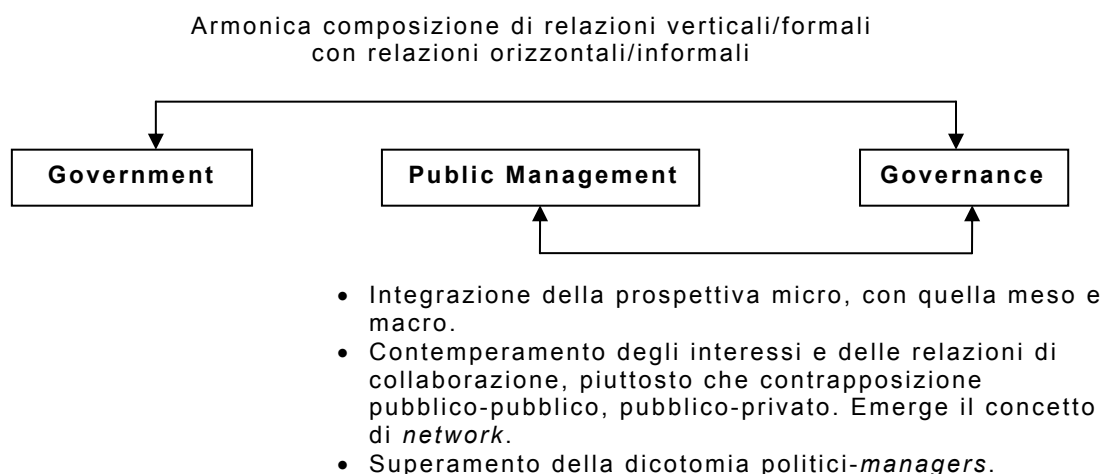
¹⁰ Nell'ordinamento italiano, l'azienda sanitaria locale (ASL) è un ente pubblico locale al quale compete l'organizzazione finanziaria e gestionale delle prestazioni sanitarie. Le ASL fanno parte del Servizio sanitario nazionale e sono aziende con personalità giuridica pubblica.

interazioni con gli attori presenti ai vari livelli nel contesto politico e sociale; il governo ed il coordinamento di reti complesse nel sistema sociale e l'orientamento all'esterno (in particolare verso l'ambiente economico e sociale). Borgonovi (2005) osserva il fenomeno della *governance* dal punto di vista dell'amministrazione o dell'azienda pubblica che trova di fronte a sé due modelli differenti:

- Un modello di *government*, secondo cui la legittimità dell'autorità decisionale deriva dal sistema istituzionale formale e viene esercitato attraverso poteri sovraordinati che si concretizzano in strumenti formali e conseguenze "obbligatorie".
- Un modello di *governance*, ossia di esercizio dei poteri formali e/o informali con l'obiettivo di creare consenso attorno a specifiche scelte.

Nella figura 2.1 seguente è possibile visualizzare il quadro interpretativo del concetto di *governance* pubblica.

Figura 2.1 La concettualizzazione della *governance* come ampliamento del *government* e del PM



Fonte: Cepiku (2005)

La prospettiva di *governance* porta al centro dell'attenzione il governo ed il coordinamento di reti e l'orientamento esterno (Meneguzzo 1995). In questo senso, il modello della *public governance* è visto come un arricchimento del paradigma del PM che interessa principalmente il rapporto tra il livello politico e quello amministrativo; un affinamento degli strumenti di coinvolgimento degli *stakeholders* nella definizione ed implementazione delle politiche pubbliche ed un'evoluzione delle relazioni di collaborazione interne ed esterne alla PA.

La tabella 2.3 mette a confronto il PM con la *public governance*.

Tabella 2.3 PM vs. *public governance*

	PM	Public governance
Prospettiva	Micro. Enfatizza l'utilizzo di modalità gestionali aziendali nelle PA.	L'ottica di intervento è rivolta verso l'esterno. Sono presi in considerazione il livello micro (singola PA), meso (sistema di aziende e di PA) e macro (sistema socio-economico). La PA recupera la capacità di governare sistemi e reti di soggetti economici e sociali.
Oggetto di riferimento	<i>Management</i> . Efficienza interna. Logiche di funzionamento delle singole PA.	<i>Policy-making</i> , ma anche erogazione servizi, <i>management</i> , democrazia. Efficienza a livello di sistema, efficacia. Relazioni di sistema di PA, siano esse orizzontali o verticali. Reti interistituzionali.
Natura relazioni esterne alla PA	Competizione/contrapposizione pubblico/pubblico e pubblico/privato. Frammentazione/disgregazione del sistema PA.	Collaborazione tra PA ed altri soggetti pubblici e privati. Contemperamento degli interessi a livello di sistema economico-politico.

Natura relazioni interne alla PA	Separazione del livello politico dal livello amministrativo (gestionale).	Superamento della dicotomia politici- <i>managers</i> . Contemperamento degli interessi a livello aziendale.
Approccio	Strumentalista. Specializzazione.	Sistemico. Integrazione/coordinamento.

Fonte: Cepiku (2005)

Le differenze tra il PM e la *public governance* si attenuano se si considerassero i seguenti tre modelli di Stato: modello di mercato o di Stato efficiente; modello decentralizzato o di Stato flessibile; modello della qualità o di Stato partecipativo. Per un maggior approfondimento si rimanda alla tabella sottostante (Urio 1998).

Tabella 2.4 I modelli di Stato e di PA

<p>❑ Modello di mercato o di Stato efficiente. Alla PA viene richiesto di aumentare la produttività delle risorse impiegate, in primo luogo il personale, di ricercare costantemente l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, di svolgere un attento controllo della spesa pubblica e di procedere ad una decisa razionalizzazione del settore pubblico. Nel modello di mercato è presente un estensivo ricorso a leve di manovra come la riduzione delle dimensioni organizzative o il <i>downsizing</i>, la misurazione delle <i>performances</i> (la valutazione ed il controllo dei risultati) ed il ricorso ai meccanismi di tipo mercato, principalmente attraverso l'affidamento di attività all'esterno.</p> <p>❑ Modello decentralizzato o di Stato flessibile. Si focalizza sulla semplificazione delle procedure e sulla deregolamentazione attraverso, secondo alcuni autori, un processo definito come "deregolamentare per ri-regolamentare". L'enfasi viene attribuita a de-burocratizzazione ed alleggerimento della PA, attraverso la decentralizzazione di funzione e responsabilità e la revisione dell'assetto organizzativo. In questo modello si introducono cambiamenti negli assetti organizzativi verso modelli di tipo dipartimentale ed a matrice, volti ad introdurre il <i>lean management</i>.</p> <p>❑ Modello della qualità o di Stato partecipativo. Centrato sul miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti ai clienti/utenti/cittadini, in questo modello viene attribuita sempre maggiore attenzione al personale, in una prospettiva di comunicazione interna, sviluppo delle competenze e motivazione/valorizzazione ed integrazione degli <i>stakeholders</i> interni ed esterni nel processo di formulazione delle politiche pubbliche.</p>
--

Fonte: Urio (1998)

I tre modelli di Stato e di sistema PA sono caratterizzati dall'intensità e dalla rilevanza assunta dalle leve di manovra messe in atto all'interno delle esperienze nazionali di PM. Il modello di mercato ha sicuramente caratterizzato i processi di modernizzazione amministrativa e gestionale delle amministrazioni centrali nelle diverse esperienze nazionali di PM. Il modello decentralizzato ed il modello partecipativo hanno visto un'estesa diffusione nelle amministrazioni locali e nelle agenzie operative, che intervengono nei settori dei servizi alla persona (Meneguzzo e Cepiku 2006).

Prendendo in esame il caso italiano, sono state le Regioni (in parte), le Province, i Comuni e le aziende sanitarie locali a fare riferimento a questi modelli, come peraltro evidenziano i progetti di innovazione rivolti ad utenti/clienti interni ed utenti/clienti esterni, sviluppati a partire dalle prime edizioni dei premi nazionali per l'innovazione (Cento Progetti) e presenti nelle banche dati nazionali¹¹.

Il modello decentralizzato e soprattutto quello partecipativo contengono sicuramente elementi significativi del paradigma di *public governance*. Un significativo esempio è rappresentato dall'integrazione degli *stakeholders* interni ed esterni nel modello di Stato/PA partecipativo.

PM e *public governance* tendono così a ricomporsi o meglio a trovare un terreno comune di sviluppo. A questo proposito, a fronte della posizione di alcuni autori e di *networks* internazionali di ricerca sul tema del PM, che sostengono la presenza di un antagonismo strutturale tra i due approcci, altri vedono nel modello della *public governance* un arricchimento del "paradigma" del PM (Cepiku 2005; Reichard e Wegener 1998). Il PM viene ad essere integrato dall'affinamento degli strumenti di coinvolgimento degli *stakeholders* nella definizione ed implementazione delle politiche pubbliche, da un'evoluzione delle relazioni di collaborazione interne ed esterne alla PA e dall'introduzione del concetto di *accountability* della PA verso i cittadini (Jones et al. 2004). La qualità e la solidità dei sistemi operativi

¹¹ A questo proposito si consulti il seguente sito Internet: www.buoniesempi.it

interni, principale preoccupazione del PM, sono del resto delle condizioni necessarie sebbene insufficienti per costruire un qualunque modello affidabile e credibile di *governance* (Cepiku 2005).

La *governance* pubblica implica il superamento di una visione della modernizzazione limitata al solo ambito del *management* interno, ed il presidio delle diverse aree di *governance* pubblica quali l'area dell'erogazione dei servizi pubblici, l'area della democrazia e l'area della definizione delle politiche pubbliche. La *public governance* come contrapposizione al PM, inoltre, è più attenta alle specificità nazionali. I vari modelli di *governance*, per esempio l'esperienza dei patti territoriali e dei contratti di sviluppo sociale ed economico, promossi all'interno dei programmi finanziati dai fondi strutturali in Italia, Finlandia, Irlanda ed Olanda, si presentano con forti specificità legate ai sistemi amministrativi nazionali e regionali/locali a forte caratterizzazione locale rispetto ad esperienze di PM più facilmente generalizzabili e confrontabili (Cepiku 2005).

La ricerca sulla *governance* pubblica non può che essere di natura multidisciplinare. L'approccio economico-aziendale e di *management* pubblico si è dovuto infatti misurare e confrontare negli ultimi anni con altri approcci disciplinari che si stanno sempre più interessando al tema della *governance* pubblica, dall'analisi delle politiche pubbliche alla scienza della politica, alla scienza dell'amministrazione ed alle discipline giuridiche, alla stessa economia politica ed all'economia pubblica ed infine alla sociologia ed alla sociologia dell'organizzazione. Nello stesso ambito delle scienze manageriali e dell'economia aziendale forti sono le ibridazioni con il filone della ricerca della *corporate governance*, anche se recentemente l'approccio del PM ha definito i confini della ricerca tra logiche di *governance* nel pubblico, nelle imprese e nel settore *no profit* (Cepiku 2005).

2.4. La relazione tra il partenariato pubblico-privato e le riforme della pubblica amministrazione

Fin dagli anni '80 è emersa una caratteristica peculiare delle riforme di PM tra i Paesi dell'area OCSE, ossia la presenza di una varietà eterogenea di esperienze di collaborazione tra pubblico e privato (OCSE 1990).

Come è già stato presentato in precedenza, alla base del paradigma teorico del PM si trova l'adozione di tecniche e di strumenti manageriali propri del settore privato (ad esempio sistemi di *budgeting*, adozione di sistemi premianti e di definizione degli obiettivi) ed il ruolo del mercato come sistema necessario per migliorare l'allocazione delle risorse ed il miglioramento dei risultati delle PA. Le riforme proposte secondo le logiche del PM hanno da sempre richiesto una trasformazione del ruolo del settore pubblico da fornitore di servizi pubblici ad acquirente e regolatore della fornitura, a garanzia della gestione concorrenziale tra fornitori pubblici e privati (Festuccia 2007). Se si considera l'adozione della normativa privata da parte delle PA l'effetto prodotto è stato quello di un *downsizing* degli apparati pubblici e di una rapida crescita di un settore privato capace di fornire servizi pubblici grazie a strategie di *outsourcing* e di privatizzazione (Festuccia 2007).

In letteratura si possono ritrovare diverse definizioni di PPP a seconda della prospettiva che si intende evidenziare (Linder 1999). La tabella 2.5 seguente le illustra in dettaglio.

Comprendere le diverse definizioni di PPP aiuta ad individuare in che modo sono in relazione con le specifiche modalità di interpretazione della *public governance* intesa come modo in cui gli *stakeholders* interagiscono tra loro al fine di influenzare i risultati delle politiche pubbliche (Bovaird 2006).

Tabella 2.5 Le definizioni di PPP

Prospettiva di analisi	Definizione
Riforme manageriali della PA	Il termine <i>partnership</i> include accordi contrattuali, alleanze, accordi cooperativi, attività svolte in collaborazione, al fine di sviluppare politiche pubbliche, supportare ed offrire programmi e servizi pubblici (Osborne 2000).
Condivisione del rischio	Una collaborazione pubblico-privato è una relazione che è costruita su obiettivi condivisi e compatibili, nonché su una riconosciuta distribuzione dei ruoli specifici e delle responsabilità tra i partecipanti che può essere formale o informale, contrattuale o volontaria, tra due o più parti. Ciò implica un investimento cooperativo di risorse ed un'assunzione dei rischi condivisa, una condivisione dell'autorità e dei benefici tra i <i>partners</i> (Lewis 2002).
Ridefinizione dell'offerta di servizi pubblici	Un accordo tra due o più soggetti che si impegnano a lavorare in modo cooperativo verso obiettivi condivisi e compatibili nei quali è presente una suddivisione di responsabilità e ruoli.

Fonte: Adattamento da Linder (1999)

Considine (2001) individua quattro modelli di *public governance* adottati dai Paesi occidentali (a questo proposito si veda la tabella 2.6):

- Il *procedural model*, dominante negli anni '90, è basato su un'impostazione burocratica in cui le norme sono l'elemento regolatore dell'intero sistema amministrativo.
- Il *corporate governance model* basato sulla nozione di *accountability* e sugli strumenti di gestione manageriale applicati al settore pubblico.
- Il *market model* incentrato sullo strumento del contratto, focalizzato sul concetto di *performance management*, sull'imprenditorialità e sulla separazione fornitore/acquirente.
- Il *network model* che si fonda sull'integrazione tra l'approccio *policy network* e le teorie interorganizzative¹².

¹² Secondo l'approccio *policy network* una politica si realizza attraverso complesse interazioni tra un numero elevato di attori che avviene nella rete di attori interdipendenti (Klijn e Teisman 2000). Le teorie interorganizzative spostano il *focus* dall'interazione tra individui all'interazione tra organizzazioni.

Tabella 2.6 I quattro modelli di *public governance*

Modello	Idee portanti	Forme di controllo e di coordinamento
<i>Governance</i> procedurale	Legge	Regole
<i>Corporate governance</i>	<i>Management</i>	Piani
<i>Market governance</i>	Competizione	Contratti
<i>Network governance</i>	Relazioni	Collaborazione

Fonte: Adattamento da Considine (2001)

Molti studi di autori che scrivono in lingua inglese analizzano forme di collaborazione che possono essere ricondotte in linea teorica al *market model* di *governance* pubblica¹³.

A questo filone di studi si deve l'analisi di tre forme paradigmatiche di PPP (Festuccia 2007):

- Le forme contrattuali di fornitura esterna (*outsourcing*) di particolari servizi.
- Le forme di fornitura privata ad infrastrutture pubbliche e di servizi (ad esempio negli Stati Uniti).
- Le forme conosciute come *Private Finance Initiative*¹⁴ (di seguito denominato PFI) in cui il privato fornisce i mezzi finanziari necessari a sostenere gli investimenti del progetto. Caratteristiche fondanti di queste forme sono il coinvolgimento su un orizzonte temporale di lungo termine tra pubblico e privato e la fornitura da

¹³ Negli Stati Uniti autori come Savas (2000) utilizzano un approccio descrittivo per definire le strategie di privatizzazione e le scelte finalizzate ad espandere il ruolo dei soggetti privati nell'offerta di servizi pubblici.

¹⁴ Il PFI è stato introdotto nel 1992 dal governo conservatore inglese ed è uno strumento per fornire risorse finanziarie a progetti di PPP. L'autorità pubblica firma un contratto con una società creata apposta per il progetto (denominata *Special Purpose Vehicle*) in cui essa si impegna a fornire determinati servizi pubblici al posto dell'ente pubblico. Tipicamente i contratti hanno una durata di 25-30 anni e si calcola che i PFI hanno generato investimenti pari all'11% degli investimenti pubblici totali.

parte del privato dei mezzi finanziari, delle infrastrutture e dei servizi¹⁵.

L'enfasi sulle forme di PPP legate allo schema di PFI soprattutto nei Paesi dell'Europa si può spiegare con la necessità di ridurre l'impegno pubblico in termini di spesa nel finanziamento degli investimenti a causa del debito eccessivo registrato negli anni '80 e '90.

Gli studi relativi ai processi di riforma delle PA che rientrano nel paradigma del PM hanno analizzato il PPP in termini di tipologie possibili (concessioni di servizio, contratti, *partnerships*), aree di applicazione (fornitura di servizi pubblici locali, servizi educativi, sanità, eccetera), attraverso diverse prospettive teoriche anche di derivazione non aziendalista che comprendono la teoria dei costi di transazione (Huet e Saussier 2003) e la teoria dei diritti di proprietà (Hart 2003).

Come osserva Festuccia (2007) le forme di PPP negli Stati Uniti differiscono rispetto allo schema previsto dai PFI per il ruolo assunto dal soggetto pubblico nelle relazioni di collaborazione. Mentre nel PFI è il pubblico a definire gli elementi del progetto, definendo i servizi richiesti, le fasi del monitoraggio e gli ambiti di regolazione, negli Stati Uniti si preferisce creare un sistema di incentivi in cui il PPP può svolgersi, lasciando al *partner* privato più libertà nel definire la natura e la forma dei servizi forniti.

¹⁵ Lo sviluppo di tale forma di PPP è auspicato anche nel libro verde che la Commissione Europea ha elaborato nel 2004. Il documento sottolinea l'importanza del coinvolgimento del settore privato nel finanziamento dello sviluppo infrastrutturale dei Paesi membri e nella definizione dell'allocazione del rischio tra i *partners*. Anche Bolz (2005), per il contesto svizzero, utilizza gli stessi termini.

Capitolo 3

Il partenariato pubblico-privato

Il PPP si è sviluppato a partire dall'inizio degli anni '90 per rispondere all'esigenza di individuare nuove modalità di finanziamento degli investimenti in infrastrutture da parte della PA e per introdurre maggiore flessibilità, managerialità ed imprenditorialità nella progettazione, realizzazione e gestione degli investimenti pubblici. Si è quindi ricercato un equilibrio tra le esigenze dello Stato di mantenere il governo ed il coordinamento strategico dei processi di investimento e la necessità di coinvolgere dei soggetti privati (società di *engineering* e di progettazione, imprese costruttrici, imprese di servizi e banche) nei processi di realizzazione e di finanziamento (Meneguzzo e Gianella 2007). Pilota è stata l'esperienza del Regno Unito che, nel 1991, al termine della prima fase di PM, ha lanciato il PFI che ha cambiato denominazione in PPP nel 1997. Il cofinanziamento pubblico-privato dei grandi e dei piccoli progetti di investimento in vari settori di intervento (reti di trasporto, reti di energia e del gas, infrastrutture viarie, ponti, gallerie, ospedali, università e centri di ricerca, eccetera), meglio conosciuto come finanza di progetto, è presente da tempo in tutti i Paesi europei (Meneguzzo e Gianella 2007).

3.1. Le definizioni di partenariato pubblico-privato

Il PPP, altrimenti conosciuto con il termine inglese di *public-private partnership*, è una forma collaborativa che si instaura tra un ente pubblico ed una società privata per la produzione e l'erogazione di un servizio o bene pubblico (Borys e Jemison 1989). Questo principio permette all'ente pubblico di esternalizzare dei compiti che altrimenti dovrebbe produrre e gestire internamente, con una conseguente riduzione dei costi, inoltre gli permette di avere l'accesso a specifiche competenze o di creare forti *competitors* per migliorare la concorrenza nel mercato locale (Collin 1998a). Per l'impresa privata è un'opportunità per accrescere le proprie attività lavorative e generare nel contempo una serie di relazioni economiche, sociali e commerciali con la PA. Secondo un recente studio pubblicato in

Svizzera nel 2005 (Giauque 2005) il PPP va nella direzione della separazione tra il livello strategico e quello operativo (questo aspetto è uno dei temi cardine sui quali si fonda il PM), in quanto esso permette di migliorare il funzionamento delle collettività pubbliche mettendole in relazione con il settore privato.

Prima di procedere alla revisione della letteratura, è altresì importante fornire una descrizione dei principali termini che vengono utilizzati nel presente lavoro. *Pubblico, ente pubblico, Comune, collettività/ente territoriale, municipalità, settore pubblico* e *Stato*, possono essere utilizzati in maniera intercambiabile, in quanto ognuno di essi rappresenta una serie di istituzioni in cui esercita un'autorità legittima sulla popolazione all'interno di una specifica e definita area geografica (Carroll e Steane 2000). *Privato* e *settore privato* fanno invece riferimento ad organizzazioni che hanno lo scopo di generare profitto per i proprietari. I proprietari sono individui privati, un'impresa pubblica oppure entrambe queste combinazioni (Carroll e Steane 2000). Anche le organizzazioni *no profit* rientrano in questa seconda categoria e hanno una pluralità di obiettivi che si caratterizzano meno nella ricerca del profitto e più nell'altruismo e l'aiuto al prossimo. In altre parole, il guadagno non viene distribuito ai proprietari, ma investito nuovamente nelle attività dell'organizzazione (Hansmann 1980).

Partendo da una definizione generale di questo termine, si può indicare la *partnership* come una cooperazione che fa riferimento ad un accordo tra diversi attori per la creazione di risultati positivi per ogni partecipante, in cui vi sono degli obiettivi sociali, economici o di potenziamento di una sinergia (Carroll e Steane 2000).

Tuttavia, il PPP può assumere differenti significati, i quali sono reperibili sulla base delle interpretazioni che molti autori ne hanno dato. È comune a tutti che il solo termine *partnership* implichi una cooperazione, ossia l'agire o il lavorare insieme, tra due o più soggetti tra loro.

Nondimeno, il PPP, nell'ottica di una politica pubblica, può essere definito come una cooperazione tra persone o organizzazioni del settore pubblico e privato per creare un beneficio reciproco (Holland 1984). Bailey (1994), in

un contesto di valorizzazione urbanistica, fornisce una definizione in termini di mobilitazione di una coalizione di interessi per preparare e sottoscrivere una strategia di rigenerazione per una specifica area urbana.

In una prospettiva di sviluppo economico, Bennet e Krebs (1994) definiscono il PPP come una cooperazione tra differenti attori in cui si stabilisce di lavorare insieme verso uno specifico obiettivo economico e si delinea la distinzione fondamentale tra le politiche comunitarie generalizzate per sviluppare un'ampia visione locale per l'area o l'economia locale ed i *networks* specifici che sono necessari per sostenere i progetti.

Kucera (1998) sostiene che una relazione con lo *status* di *partnership* si traduce in implicazioni legali, in particolare per quanto attiene al fatto che i *partners* potrebbero avere degli obblighi comuni per la riuscita della relazione e che l'azione di ognuno di esso è fondamentale per l'intero partenariato.

Anche dal punto di vista politico-istituzionale vi sono molteplici definizioni. Per lo Stato del Massachussets (Stato americano della costa orientale) un PPP è una collaborazione tra imprese private, organizzazioni *no profit* e governi, in cui i rischi, le risorse e le abilità sono condivisi in progetti dove il beneficio per ogni *partner* è lo stesso della comunità (Stratton 1989). All'interno di un contesto di urbanizzazione delle aree urbane, il governo della Gran Bretagna ha definito l'approccio del partenariato come un contributo di un vasto numero di soggetti – comunità ed autorità locali, dicasteri ed agenzie governative, imprese del settore privato – per lo sviluppo urbano, nell'ottica di definire una strategia di rinnovamento a lungo termine (The Scottish Office 1993). Anche in questo caso è evidente come tutti questi soggetti condividano rischi e benefici.

A livello di Unione europea, il partenariato rappresenta una stretta consultazione tra la Commissione europea, gli Stati membri interessati e le competenti autorità scelte dai livelli nazionali, regionali e locali, in cui ogni parte agisce come un *partner* che si prefigge un obiettivo comune (Commission of the European Community 1989).

Per quanto riguarda i motivi per cui un ente pubblico decide di attivare un PPP Collin (1998a) identifica tre principali categorie:

- Finanziaria, in quanto gli enti locali hanno delle forti difficoltà nel reperire sufficienti entrate fiscali.
- Speciali competenze di differenti tipologie, per esempio: risorse umane, tecnologiche ed infrastrutturali.
- Disposizione mentale verso il *business*, in quanto le imprese private hanno un orientamento al mercato.

Dal punto di vista del settore privato la ragione principale per attivare un PPP può essere identificata nel profitto (Kouwenhoven 1993). Un PPP può generare un buon profitto per il *partner* privato se offrisse un prodotto o un servizio commerciale al mercato. Per l'impresa privata vi sono dunque due principali effetti secondari: la realizzazione di sinergie tra i diversi attori coinvolti nel PPP e la reputazione che il PPP comporta. È quindi possibile affermare che il PPP 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.

3.2. I modelli di gestione alternativi al partenariato pubblico-privato

3.2.1. I differenti modelli di Stato

Come è già stato enunciato nel capitolo 1, il PPP è stato sviluppato in differenti Paesi del mondo in un contesto di radicali cambiamenti facenti riferimento alle riforme del PM (OCSE 1990).

Negli Stati che hanno adottato questi programmi di riforma vi sono delle caratteristiche comuni, una delle quali include la possibilità per l'ente pubblico di introdurre dei sistemi di gestione dal settore privato, quali (Drewry 2000; Pollitt 2003; Pollitt e Bouckaert 2000):

- La privatizzazione.
- La decentralizzazione delle funzioni e delle responsabilità.
- Il *contracting out* e *contracting in* dei servizi.
- Il partenariato tra lo Stato e il settore privato.

Nel corso degli anni si sono susseguiti differenti modelli di Stato, che possono essere elencati nella maniera seguente: Stato dei diritti formali, Stato sociale del benessere (*welfare State*), Stato imprenditore, Stato dei servizi, Stato regolatore e, infine, Stato contemporaneo (da alcuni definito Stato post-regolatore o anche *performing State*) (Meneguzzo 2007b).

Nel modello di Stato dei diritti formali la funzione essenziale degli enti pubblici è quella di introdurre nella società un sistema organico di diritti e di doveri. Alla PA vengono attribuite le funzioni di produzione e di messa a disposizione dei cosiddetti beni collettivi sul piano tecnico-economico. L'estensione dell'intervento pubblico in economia è perciò limitato e riguarda principalmente il prelievo dei tributi, la conservazione e la gestione economica del patrimonio collettivo e l'esercizio dei poteri di regolazione della società (Meneguzzo 2005, 2007b).

La seconda fase è caratterizzata dall'intervento delle PA per garantire i diritti sostanziali a contenuto economico. Si tratta del modello di Stato sociale del benessere (*welfare State*), caratterizzato da un intervento attivo in campo economico, una fase di forte sviluppo e diversificazione delle funzioni e delle attività della PA (Meneguzzo 1999, 2005).

Successivamente, si consolida il ruolo dello Stato imprenditore, ossia dello Stato che gestisce attività economiche tramite imprese pubbliche presenti in vari settori dell'economia. La funzione della PA, che nella fase dello Stato dei diritti formali era distinguibile da quella del sistema delle imprese, diventa in un primo momento sostitutiva ed integrativa di questa ed in seguito con essa concorrenziale (Meneguzzo 2007b).

Si arriva poi ad una terza fase, definibile come Stato dei servizi, nella quale gli enti pubblici sono largamente coinvolti nella produzione diretta dei servizi. Si sviluppa nell'amministrazione stessa un'attività di combinazione economica di fattori produttivi molto simile sul piano tecnico-

organizzativo a quella svolta dalle imprese. Questa fase, che in un primo momento può fare affidamento su un'ampia disponibilità di risorse economiche acquisite tramite l'aumento della pressione fiscale, si rileva poi di difficile sostenibilità, sia a causa dell'espansione della domanda dei servizi pubblici, sia a causa di una crescente opposizione all'aumento dei livelli di tassazione (Meneguzzo 2007b).

In altri termini, le analisi critiche sul ruolo degli enti pubblici che svolgono funzioni imprenditoriali attraverso la produzione dei servizi suggeriscono l'evoluzione verso una quarta fase, definita come quella dello Stato regolatore (Gläser e Shleifer 2001). Questo stadio si prefigura da vari interventi legislativi e dalle politiche di privatizzazione dei servizi pubblici, realizzato in modo più o meno rapido nei diversi Paesi. Se il *welfare State* si avvale della proprietà pubblica, dell'intervento diretto per soddisfare i bisogni ed erogare i servizi, integrando la definizione delle politiche con le funzioni attuative ed operative, lo Stato regolatore distingue tra politica ed amministrazione, spesso ricorrendo alla privatizzazione, per separare acquirenti da erogatori di servizi pubblici, attraverso l'esternalizzazione e la creazione di agenzie esecutive. Il ruolo ed il controllo esercitato dallo Stato diventa così indiretto e consiste nella regolazione dell'attività di terzi, attraverso la definizione di *standard* e di contratti (Gläser e Shleifer 2001; Reichard 2006).

Nella fase attuale, la letteratura intravede un nuovo modello di Stato contemporaneo denominato post-regolatore o *performing State* (Meneguzzo 2007b; Schick 2003). Questo in quanto esso esiste per produrre alcuni servizi e funzioni ed i suoi livelli di *performance* influenzano il benessere economico e sociale dei propri cittadini. Permangono le funzioni tradizionali dello Stato dei diritti formali che però vengono quasi date per scontate dai cittadini. Di conseguenza, lo Stato è responsabile di un numero maggiore di funzioni che vengono però svolte in maniera differente e sempre più in modo indiretto. La principale ricaduta di questo modello di Stato sulle aziende pubbliche è una continua esigenza di riforme portate avanti nel nome del PM e della *public governance* (Meneguzzo 2007b).

In altre parole, da un modello di Stato che provvede internamente alla produzione ed erogazione di beni e servizi attraverso la gestione diretta, si passa ad uno Stato regolatore, ossia coordinatore e finanziatore di beni e servizi. All'interno di questo ambito lo Stato decide quali compiti e servizi garantire; decide chi deve provvedere all'erogazione dei servizi (*make or buy decision*) e monitora e controlla l'erogazione del servizio. Per riuscire in questo intento, l'autorità garante dovrebbe essere capace di formulare ed eseguire strategie, coordinare dei *networks*, gestire le procedure di offerta e selezionare i *providers*, formulare e negoziare complessi contratti, monitorare e controllare la prestazione dei *providers* e rimpiazzare il servizio in caso di fallimento del *provider* (Gläser e Shleifer 2001; Reichard 2006). Meneguzzo (2007b) elenca un ulteriore modello di Stato che è andato formarsi nella letteratura contemporanea. Si parla quindi di *performing State*, in cui esso produce alcuni beni e servizi ed i suoi livelli di *performance* influenzano il benessere economico e sociale dei propri cittadini.

3.2.2. Le formule gestionali nel contesto svizzero

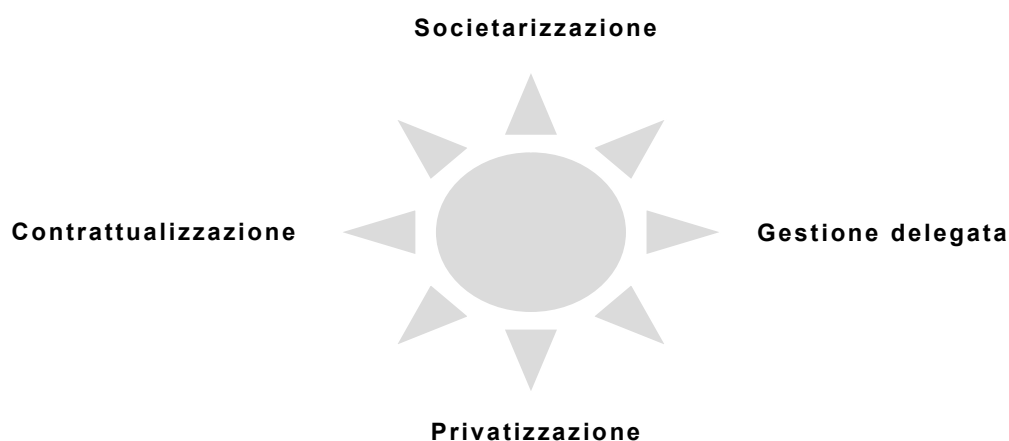
Per quanto concerne il contesto svizzero differenti autori, tra i quali Finger (1995, 2001), Finger e Genoud (2000) e Meneguzzo (2006), hanno sottolineato che anche i Comuni svizzeri, come quelli di altri Paesi europei, hanno da tempo optato per il ricorso a formule gestionali alternative alla gestione diretta. Le principali differenze rispetto alle esperienze in atto nei Paesi limitrofi sono rappresentate innanzitutto da un legame meno marcato tra le leve di manovra adottate dai Comuni stessi, riconducibili alle logiche di PM, con le leve di manovra basate sull'adozione di formule di gestione e di creazione di veri e propri gruppi pubblici locali, in cui il Comune gioca un ruolo di capogruppo di *holding* di tipo *corporate* e/o di tipo finanziario. Infatti, i 2'732 Comuni ed i governi cantonali si sono concentrati, seppur con strategie diverse, sul conseguimento di qualità ed efficienza, attraverso interventi riuniti all'interno delle proprie organizzazioni e sull'esternalizzazione di attività e di servizi (Meneguzzo 2006).

Particolarmente interessante a questo proposito è l'analisi svolta dal principale centro di competenza svizzero sulle imprese di servizio

pubblico: l'*Unité de management des entreprises publiques* dell'Idheap¹⁶ di Losanna che sviluppa da tempo considerazioni su diversi ambiti come le telecomunicazioni, l'energia elettrica, i trasporti pubblici, i servizi postali, il ciclo dell'acqua, focalizzando l'attenzione sulle *utilities* nazionali quali la Posta, le Ferrovie Federali Svizzere e la Swisscom (Finger 2001; Meneguzzo 2006).

Come mostra la successiva figura 3.1, esistono quattro differenti alternative strategiche per meglio rispondere alle esigenze degli utenti/clienti, per riconfigurare e riprogettare il processo di produzione ed offerta in funzione dell'innovazione tecnologica e per conseguire un miglior rapporto tra gli obiettivi ed i risultati di gestione (Finger 2001; Meneguzzo 2006).

Figura 3.1 Le alternative per l'offerta dei servizi pubblici



Fonte: Adattamento da Finger (2001)

La prima alternativa è la forma della contrattualizzazione, strettamente collegata alle logiche di PM. La PA crea una struttura autonoma, a cui può essere riconosciuta personalità giuridica autonoma, con cui la stessa amministrazione stipula un contratto di prestazione in cui sono definiti gli obiettivi a livello di risultato economico-finanziario, di *output*, di qualità dei servizi forniti e di soddisfazione degli utenti. La contrattualizzazione è

¹⁶ *Institut de hautes études en administration publique* (Idheap).

molto diffusa nei Cantoni della Svizzera tedesca ed è presente nell'esperienza di Amministrazione 2000 lanciata dal Canton Ticino e che prevede la creazione di unità amministrative e di unità indipendenti con cui vanno stipulati contratti di prestazione. A questo proposito è possibile citare gli esempi dell'USI (Università della Svizzera italiana), dell'EOC (Ente ospedaliero cantonale) e della SUPSI (Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana) a livello cantonale, mentre in prospettiva quello del nuovo servizio sport comunale della città di Bellinzona a livello comunale (Gianella e Ferrari 2007; Meneguzzo 2006).

Nella gestione delegata, che rappresenta la seconda alternativa, la PA rimane proprietaria dell'infrastruttura ma affida ad un soggetto privato o, in alcuni casi, ad un soggetto pubblico la gestione del servizio (ad esempio: acqua, gas, elettricità, raccolta e smaltimento rifiuti). La gestione delegata prevede molteplici e distinte relazioni contrattuali: da quella che vede il soggetto privato coinvolto unicamente nella gestione, ad una in cui lo stesso soggetto si occupa degli investimenti per la manutenzione ordinaria dell'infrastruttura, a quella infine in cui il soggetto privato si occupa della realizzazione dell'infrastruttura e della gestione del servizio (concessione per la costruzione e la gestione), anche attraverso forme di cofinanziamento pubblico – privato e di logiche di finanza di progetto (Finger 2001).

La privatizzazione prevede, sempre secondo l'impostazione dell'Idheap (Finger 1995, 2001) la trasformazione di un'unità amministrativa, a cui è stato affidato il servizio pubblico attraverso un contratto di prestazione, in una società anonima a capitale privato. E' importante a questo proposito distinguere chiaramente tra privatizzazione e societizzazione, dove la trasformazione in società anonima prevede che l'operatore pubblico mantenga la maggioranza azionaria. Quando si parla di PPP, il modello non viene spesso distinto dalle privatizzazioni. Tuttavia, rispetto alle privatizzazioni, le mansioni oggetto del PPP restano di responsabilità

pubblica mentre la loro realizzazione viene affidata ad operatori privati (Bolz 2005).

La societarizzazione presenta una maggiore complessità rispetto all'alternativa contrattuale. Viene infatti confermata l'attivazione di un contratto di prestazione tra i fornitori esterni ed il Comune (o l'associazione dei Comuni) destinatario dei servizi, o direttamente (come ad esempio nel caso di una società che fornisce servizi informatici o di supporto amministrativo/tecnico) o per conto degli utenti/clienti finali (come ad esempio nel caso di una società che opera nella raccolta rifiuti e nella distribuzione di energia). Il Comune-cliente svolge poi il ruolo di proprietario, come azionista unico e/o di maggioranza, e deve così mettere in campo adeguati strumenti di *corporate governance* (statuti, organi societari, organi di vigilanza) (Finger 2001; Finger e Genoud 2000).

Per quanto concerne il ruolo svolto dal Comune, esso si modifica a seconda delle diverse alternative strategiche. Da un ruolo di cliente nel caso della contrattualizzazione, della gestione delegata e della societarizzazione, in cui mantiene una funzione significativa di monitoraggio/controllo e non limitandosi semplicemente a stipulare e definire contratti *ex ante*, ad un ruolo di conferente di capitale e proprietario nel caso della societarizzazione e di conferente di fondi di dotazione e di fondi per investimenti e sviluppo nel caso di contrattualizzazione ed in alcune tipologie della gestione delegata (Finger 2001; Meneguzzo 2006).

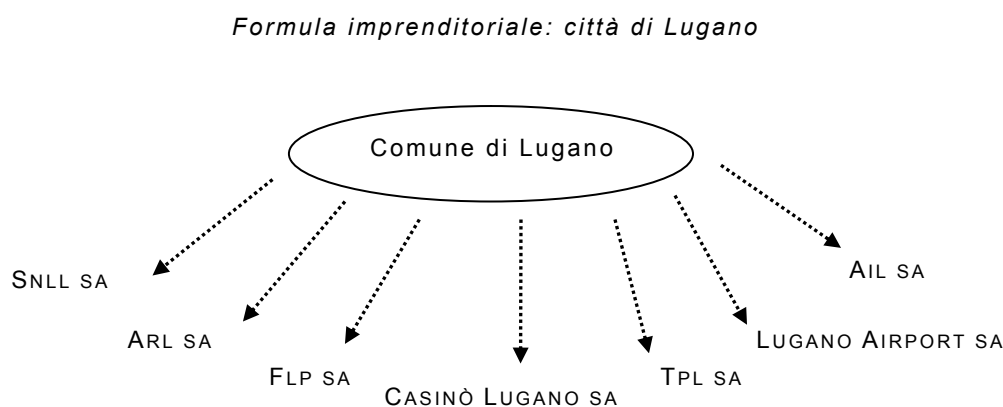
Inoltre, le autorità indipendenti esterne che in alcuni casi sono direttamente promosse dai Comuni stanno sempre più svolgendo una funzione di regolazione nel caso della privatizzazione e della gestione delegata (ad esempio nel caso delle logiche *BOT* o *BOOT*) (Meneguzzo 2006). Il tema della regolazione è sicuramente meno avvertito nel contesto elvetico rispetto ad altri Paesi europei e non presenta ancora un sistema articolato di autorità indipendenti sui servizi pubblici a rete, promosso a livello nazionale ed in alcuni casi dalle stesse città metropolitane (come ad

esempio in Spagna ed in Italia). All'opposto, il sistema di democrazia diretta basato sul referendum costituisce un'importante modalità di controllo e di orientamento/vincolo alle politiche dei Comuni da parte della collettività locale e degli utenti/clienti (Finger 2001; Meneguzzo 2006).

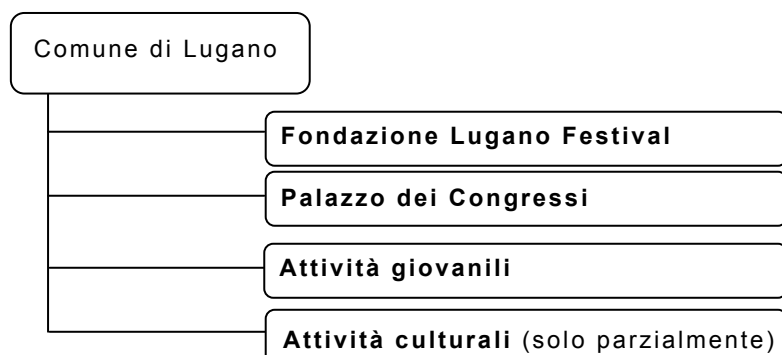
L'articolo di Meneguzzo (2006) illustra pure un confronto a livello svizzero tra le città di Lugano, Berna e Zurigo. Questi tre esempi mostrano che un Comune di maggiori dimensioni ha anche maggiori possibilità di creare nuove ed innovative formule gestionali per la fornitura dei servizi pubblici.

La città di Lugano si è orientata verso la formula imprenditoriale (a questo proposito si osservi la figura 3.2), dominante è il settore dei trasporti in cui il Comune ha promosso o detiene partecipazioni in ben cinque società. La formula imprenditoriale si ripresenta per il caso delle Aziende industriali di Lugano (AIL SA) e costituisce un esempio di *multiutility* a livello locale (ciclo dell'acqua, energia elettrica e distribuzione del gas).

Figura 3.2 La città di Lugano



SNLL: Società navigazione lago di Lugano. ARL: Autolinee regionali luganesi. FLP: Ferrovia Lugano-Ponte Tresa. TPL: Trasporti pubblici del luganese. AIL: Aziende industriali di Lugano.

Gestione diretta: città di Lugano*Mandato di prestazione: città di Lugano*

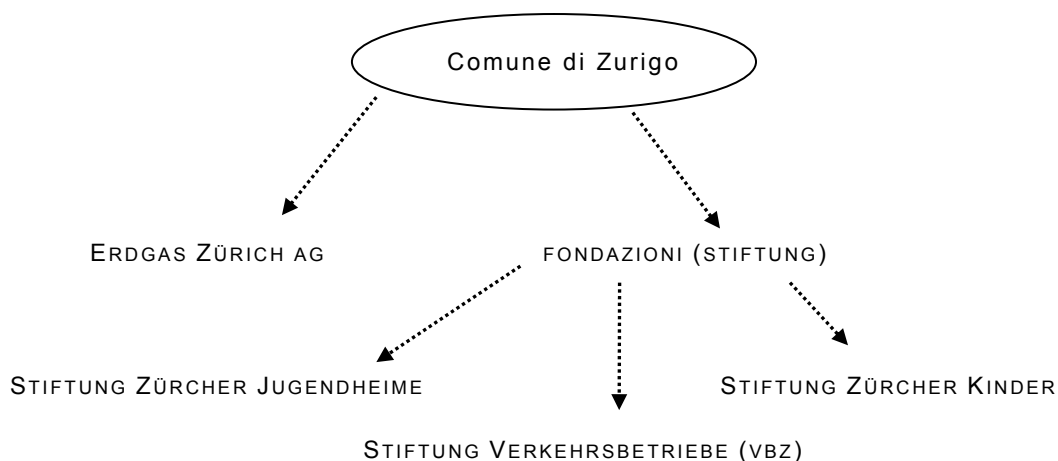
Fonte: Adattamento da Meneguzzo (2006)

Un'altra importante partecipazione è rappresentata dal Casinò di Lugano. Nel settore dei servizi alla persona e del tempo libero il Comune di Lugano ha stipulato con alcune unità amministrative (Palazzo dei Congressi, Fondazione Lugano Festival, attività giovanili ed attività culturali) dei mandati di prestazione. Un ulteriore elemento da sottolineare, oltre alla mancata integrazione dei trasporti nella *multiutility* luganese, è l'assenza di un centro di coordinamento strategico, sul modello delle *holding corporate*, delle partecipazioni nel settore dei trasporti gestite direttamente dal Comune-azionista (Meneguzzo 2006).

La città di Zurigo ha adottato un modello fortemente imperniato sulla gestione diretta (a questo proposito si veda la figura 3.3) che vede un modello di Comune forte, in particolare nell'area dei servizi a rete (ciclo dell'acqua, energia elettrica, smaltimento rifiuti), ben delineato dall'assetto organizzativo, con alcune interessanti specificità rispetto al caso di Lugano. In primo luogo occorre ricordare che a Zurigo, come in altre città svizzere e nella stessa Germania, la democrazia diretta ha condizionato il ricorso a formule gestionali alternative attraverso ad esempio un referendum che ha respinto la costituzione di una società autonoma nel settore del trasporto pubblico locale. La formula imprenditoriale è stata quindi circoscritta alla distribuzione del gas (Erdgas, creata nel 2001). Zurigo ha però attivato tre fondazioni di diritto privato, a partire dal 1999, destinate ad operare nel settore minori e giovani, dell'edilizia agevolata per gli anziani ed una che si occupa della gestione dei trasporti pubblici cittadini (Meneguzzo 2006).

Figura 3.3 La città di Zurigo

Formula imprenditoriale – Formula redistributiva: città di Zurigo

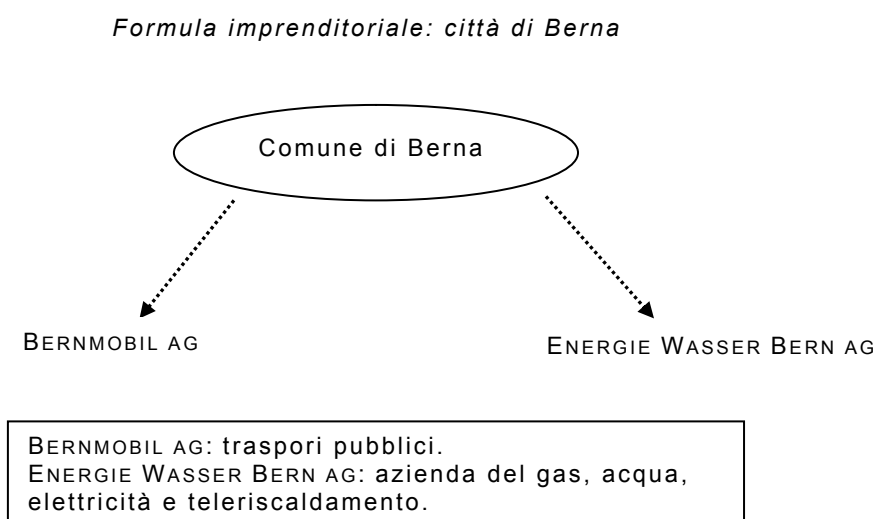


ERDGAS ZÜRICH AG: vendita di gas naturale.
 STIFTUNG ZÜRCHER KINDER: fondazione di diritto privato per la gestione degli istituti destinati all'infanzia ed alla gioventù.
 STIFTUNG ZÜRCHER JUGENDHEIME: fondazione di diritto pubblico per la gestione di appartamenti a basso costo destinati agli anziani.
 STIFTUNG VERKEHRSBETRIEBE (VBZ): fondazione di diritto pubblico per la gestione dei trasporti pubblici cittadini.

Fonte: Adattamento da Meneguzzo (2006)

Infine la città di Berna (a questo proposito si veda la figura 3.4) che si sta decisamente muovendo verso la strada della *multiutility*, ha proceduto, dopo l'abbandono della gestione diretta, alla creazione di due società operanti rispettivamente nel settore della distribuzione del gas e del teleriscaldamento urbano e dell'energia elettrica (EWB) che intervengono nelle tre aree di attività (energia elettrica, distribuzione del gas e ciclo dei rifiuti). Berna ha tenuto distinto, sul modello di Lugano, la società operante nel settore dei trasporti urbani (Bernmobil), creata nel 1998, ed appare saldamente orientata alla conferma della gestione diretta dei servizi nei settori della sicurezza sociale, dell'educazione, dell'integrazione sport, scuola e salute, delle attività culturali e della sicurezza (Meneguzzo 2006).

Figura 3.4 La città di Berna



Fonte: Adattamento da Meneguzzo (2006)

3.2.3. La situazione negli altri Paesi europei

Meneguzzo (2007a), attraverso il suo articolo sulle formule gestionali, ci propone un'interessante rappresentazione di tre differenti realtà europee in questo ambito. Si è tuttavia reso necessario modificare alcune informazioni sulla base degli aggiornamenti reperiti dai siti Internet delle varie organizzazioni. Le diverse esperienze di PM che hanno caratterizzato, a partire dall'inizio degli anni '90, i tre Paesi europei confinanti alla Svizzera

(Francia, Germania ed Italia) sono state nell'aver riservato una particolare attenzione all'adozione di formule gestionali innovative. Dalle società a capitale pubblico e misto (pubblico-privato) alle fondazioni ed alle associazioni, dalle agenzie pubbliche locali all'esternalizzazione verso le imprese private e le organizzazioni *no profit* o in alternativa verso altri enti ed organizzazioni pubbliche (fenomeno del *contracting out*) (Meneguzzo 2007a).

Particolare attenzione merita il caso della Francia, le cui esperienze nel campo della modernizzazione istituzionale ed amministrativa e nel campo della formulazione ed attuazione delle politiche pubbliche hanno influenzato le esperienze di modernizzazione e di sviluppo manageriale dei Cantoni della Svizzera romanda (Finger e Genoud 2000).

In Francia si assiste infatti ad un imponente processo di creazione di società miste a livello locale, denominate SEM (*Sociétés à économie mixte*)¹⁷.

Al 1° gennaio 2008, nei circa 33'000 Comuni francesi sono presenti 1'117 SEM, il 7% delle imprese pubbliche locali europee, con un fatturato complessivo di 14.5 miliardi di euro che operano in tre principali ambiti di attività:

1. L'ambito immobiliare, in cui sono collocate 262 SEM con 9'200 addetti ed un patrimonio immobiliare di quasi mezzo milione di alloggi.
2. La pianificazione urbanistica e territoriale e la gestione del territorio a cui fanno capo 281 SEM con 5'000 addetti.
3. L'offerta di servizi pubblici veri e propri, con 574 SEM (il 51% del totale) e 40'000 addetti. In questo ambito è possibile trovare SEM dei servizi, che si occupano di trasporti pubblici (28% dell'offerta nazionale), di parcheggi (20% dell'offerta totale), di gestione dei centri congressi e fiere, di reti cablate, della trasformazione di aree industriali dismesse, di parchi acquatici e di gestione di infrastrutture

¹⁷ A questo proposito si consulti il seguente sito Internet: www.fnsem.asso.fr

sportive (impianti sciistici) e delle reti di distribuzione dell'energia elettrica e del gas.

Il caso francese presenta alcune rilevanti specificità. In primo luogo, le SEM sono caratterizzate da un ruolo forte se non predominante dell'azionista pubblico di riferimento (in particolare Comuni e Dipartimenti¹⁸) e da una debole presenza di capitali privati. In secondo luogo, le SEM non intervengono in ambiti quali i servizi pubblici a rete ed i servizi socioassistenziali così come avviene in altri Paesi europei ed in particolare in Germania, in Italia ed in Svizzera (Meneguzzo 2007a).

La Germania è stata, dalla metà degli anni '90 in poi, un riferimento importante per lo sviluppo di logiche di PM nei Cantoni della Svizzera tedesca. Anche i referenti scientifici dei centri di ricerca delle Università di Berna e di San Gallo hanno svolto un ruolo determinante, con una particolare enfasi sui sistemi di programmazione, *budgeting* e controllo (i concetti di *controlling* e della contabilità analitica) e sui sistemi di gestione della qualità (in particolare con il *Total Quality Management*) (Meneguzzo 2007a; Steiner 2000). Sensibili sono le differenze con il caso francese dove i servizi a rete sono un ambito di scarsa presenza del ricorso a formule gestionali alternative, ma del tutto simile è l'ampiezza della presenza di società pubbliche locali. In Germania operano ben tre associazioni nazionali di categoria delle imprese locali di servizi di pubblica utilità (Meneguzzo 2007a):

1. La VKU (*Verband kommunaler Unternehmen*)¹⁹. Al 1° gennaio 2008, la VKU raggruppa 1'355 imprese pubbliche locali che operano nei settori dell'energia, del gas, dell'acqua, dei rifiuti, delle telecomunicazioni e della protezione dell'ambiente, con un fatturato annuo di 71 miliardi di euro e con 233'000 dipendenti.

¹⁸ I Dipartimenti francesi possono essere equiparati ai Cantoni svizzeri o alle Regioni italiane.

¹⁹ A questo proposito si consulti il seguente sito Internet: www.vku.de

2. La DSG (*Deutscher Sparkassen und Giroverband*)²⁰. Al 1° gennaio 2008 raggruppa 670 tra gruppi finanziari e casse di risparmio e conta 380'000 dipendenti ed una somma di bilancio di 3.4 miliardi di euro.
3. La VDV (*Vereinigung Deutscher Verkehrsunternehmen*)²¹. Al 1° gennaio 2008 comprende 595 imprese associate, suddivise tra imprese di trasporto pubblico locale (433) ed imprese di trasporto commerciale (162). Il fatturato complessivo risulta essere pari a 9 miliardi di euro.

Altre due rilevanti specificità della Germania sono rappresentate dallo sviluppo di un sistema di banche locali, che finanzia la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità e dall'esistenza di almeno 1'000 fondazioni che vedono presenti come soci fondatori e *stakeholders* locali soggetti pubblici, banche, organizzazioni *no profit* ed imprese private che operano nel settore culturale (musei, teatri e biblioteche), nel tempo libero, nel settore socioassistenziale ed in quello sanitario (ospedali generali e specializzati, ospedali psichiatrici e centri di riabilitazione) (Meneguzzo 2007a).

A differenza degli altri due casi nazionali, l'esperienza di modernizzazione amministrativa e di riqualificazione gestionale ed organizzativa italiana ha giocato una debole influenza sullo sviluppo di logiche di PM nel governo cantonale e nei Comuni del Canton Ticino (Meneguzzo 2006, 2007a). Le logiche di PM della Svizzera italiana risentono molto dell'influenza dei Cantoni della Svizzera tedesca. È il caso del progetto Amministrazione 2000, con una forte enfasi sul *controlling* e sul miglioramento della qualità e della gestione comunale. Lo stesso processo delle fusioni e delle aggregazioni comunali in corso nel Canton Ticino, che ha visto la nascita della nuova Lugano, risulta poco fondato su un confronto ed un *benchmarking* con le esperienze di modernizzazione amministrativa e gestionale delle Regioni del nord Italia e della "regione insubrica" (Meneguzzo 2006, 2007a).

²⁰ A questo proposito si consulti il seguente sito Internet: www.dsgv.de

²¹ A questo proposito si consulti il seguente sito Internet: www.vdv.de

L'esperienza italiana si caratterizza, come quella francese e tedesca, per la particolare attenzione al ricorso a formule gestionali da parte dei Comuni. Gli 8'101 Comuni italiani, autonomi o in forma associata, si sono orientati alla costituzione di società di capitali pubbliche e/o miste (pubblico-private), alla creazione di fondazioni ed associazioni, in cui è previsto l'inserimento delle organizzazioni *no profit*, ed alla creazione di aziende municipalizzate, le quali possono essere paragonate alle *régies* presenti in Francia e nella stessa Svizzera francese. Alcuni Comuni hanno optato addirittura per l'esternalizzazione, cedendo a imprese private *for profit*, ad organizzazioni *no profit*, ad altri Enti locali e/o ad agenzie pubbliche, la gestione di servizi comunali (Meneguzzo 2007a).

Al 30 giugno 2006, le formule gestionali prevalenti sono le società di capitali pubbliche e miste (47%), le formule aziendali "ibride" come le aziende speciali (Comuni) e consortili, ossia dei consorzi dei Comuni (15%), gli enti autonomi e pubblici (7%) e le aziende sanitarie (8%). Modesto è invece il peso di fondazioni ed associazioni (4%); le rimanenti tipologie sono unità amministrative dei Comuni e delle Province a cui viene concesso un certo grado di autonomia imprenditoriale²².

Per finire Meneguzzo (2006) propone un confronto tra il modello dell'Idheap e le formule gestionali del governo locale in Europa. A questo proposito è possibile osservare, nella tabella 3.1, che le tipologie dell'Idheap possono includere più formule gestionali. Nella stessa tabella sono poi presentati degli esempi di queste formule riferiti al contesto svizzero ed a quello europeo. Ai tre casi di Italia, Germania e Francia (che hanno optato per un *mix* ragionato delle formule percorribili) si sono aggiunti i casi della Spagna, orientata come i Paesi precedenti ad un utilizzo combinato delle diverse formule e del Regno Unito, in cui prevale la formula contrattuale con un impiego mirato della formula redistributiva, attraverso la creazione delle Quangos (*Quasi autonomous not governmental organizations*) (Meneguzzo 2007a).

²² A questo proposito si consulti il seguente sito Internet: www.confservizi.net

Tabella 3.1 Le formule gestionali, il modello interpretativo e le esperienze in atto

Formule gestionali	Modello interpretativo Idheap	Esempi CH	Esempi UE
Imprenditoriale	Societarizzazione Privatizzazione	SA capitale pubblico SA capitale misto	SPA pubbliche e miste (Italia) SEM (Francia) SA pubbliche e miste (Spagna) Fondazioni di diritto privato (Italia, Spagna, Germania)
Redistributiva	Contrattualizzazione	Enti ospedalieri cantonali Unità amministrative autonome (UAA) Unità amministrative indipendenti (UAI) Fondazioni municipali (case per anziani)	Aziende speciali (Italia) Aziende ospedaliere e sanitarie (Italia) Organizzazioni autonome (Spagna) Fondazioni pubbliche (Italia, Spagna, Germania) Agenzie pubbliche locali (Italia, Germania) <i>Établissements publics</i> (Francia) Agenzie <i>Next steps</i> (UK)
Contrattuale <i>Contracting out</i> <i>Contracting in</i>	Gestione delegata Contrattualizzazione	Esternalizzazione ad imprese private Contratti di prestazione con UAA e UAI Contratti di prestazione con organizzazioni no profit	<i>Competitive tendering</i> (UK) Affidamento all'esterno ed <i>outsourcing</i> verso imprese private (Italia, Spagna, Germania) Convenzioni con organizzazioni <i>no profit</i> (Italia, Spagna, Germania)

Fonte: Adattamento da Finger (1995, 2001), Finger e Genoud (2000) e Meneguzzo (2006)

Va infine ricordato che in molti Paesi europei il dibattito sul confronto tra la gestione diretta e l'adozione di una pluralità di formule gestionali nei Comuni è stato decisamente sostituito da una riflessione sulle modalità di governo e di *governance* delle formule gestionali. I Comuni si trovano infatti

sempre più al centro di una rete di formule gestionali attivate per rispondere alle diverse esigenze. Nel contesto italiano, ma la situazione si presenta simile in tutti gli altri Paesi europei, Svizzera inclusa, il Comune può decidere se attivare proprie fondazioni ed associazioni, coinvolgendo il settore *no profit*, oppure creare istituzioni, che non sono altro che agenzie pubbliche dedicate ad intervenire nei settori dei servizi alla persona. Il governo locale può inoltre avvalersi, attraverso l'affidamento all'esterno, dei servizi forniti dalle imprese private o dalle organizzazioni *no profit*, oppure stipulare accordi di collaborazione con altri enti pubblici. Infine rilevante appare la presenza di aziende municipalizzate o di imprese locali, a capitale pubblico o pubblico-privato (Meneguzzo 2006, 2007a).

Si sono così venuti a creare dei veri e propri “gruppi pubblici locali” in cui i Comuni diventano centro di coordinamento strategico. Per meglio governare il gruppo si è assistito negli ultimi anni alla creazione di *holding* finanziarie a cui il Comune trasferisce tutte le partecipazioni nelle società attivate o di *holding* di tipo *corporate*, che prevedono la centralizzazione di funzioni comuni alle diverse imprese e società che possono così meglio concentrarsi sulla loro area di attività distintiva (Cristofoli 2002).

Le *holding corporate* si sono maggiormente sviluppate nell'area dei servizi a rete, attraverso la formula delle *multiutilities*. Le *multiutilities* si sono sviluppate integrando i servizi a rete come produzione e distribuzione di energia elettrica, distribuzione del gas, distribuzione e depurazione dell'acqua, ciclo dei rifiuti ed in alcuni casi attraverso la cablatrice urbana. Alcune le *multiutilities* si sono poi ulteriormente diversificate, integrando l'area del trasporto pubblico locale e di alcune aree di attività collaterali (gestione delle infrastrutture a valenza turistico commerciale – fiere, mercati e centri congressi – farmacie municipalizzate). (Cristofoli 2002; Cristofoli e Lombrano 2002).

3.3. La storia del partenariato pubblico-privato: dalle prime concessioni agli sviluppi recenti

3.3.1. *Le prime concessioni*

Le prime concessioni al mondo furono accordate in Francia nella metà del diciassettesimo secolo (Winch 2002), mentre una delle prime concessioni di cui si ha un riferimento documentato fu stipulata nel 1782 (Walker e Smith 1995). A quel tempo i fratelli Terrier fondarono una società che ottenne la licenza per 15 anni per fornire di acqua gassata l'area di Parigi, ma l'accordo non sopravvisse ai mutamenti politici che iniziarono in concomitanza della rivoluzione francese, cosicché il consiglio della città cancellò questa appalto (OCSE 2000; Walker e Smith 1995). Sul finire del 1700 vide la nascita il concetto di pedaggio, soprattutto negli Stati Uniti, molti dei quali costruiti grazie all'aiuto dello Stato federale sotto forma di concessioni di terreni o di sussidi (Levy 1996). Nei decenni successivi prese sempre più piede il coinvolgimento del settore privato nella gestione delle prigioni sottoforma di contratti (Schneider 2000).

In Europa il numero delle concessioni aumentò considerevolmente dal 1830 in Belgio, Germania, Italia, Spagna e Svezia. L'utilizzo delle concessioni diminuì gradualmente quando furono completati gli investimenti principali da parte di ogni Stato. Pertanto, all'inizio del 1900 vari governi decisero di utilizzare le proprie risorse fiscali e la propria sovranità per finanziare gli investimenti necessari (Walker e Smith 1995; Winch 2002).

A questo punto è possibile illustrare due esempi pratici di concessioni avvenute nel diciannovesimo secolo:

1. Il canale di Suez (Egitto): il 30 novembre 1854 fu siglato un accordo per la costruzione del canale di Suez tra il governo egiziano e l'ingegnere francese Ferdinand De-Lesseps. Alla società del canale di Suez fu dato il diritto di fissare una tassa in cui il 15% era da destinare al governo. La costruzione iniziò nel 1859 e terminò il 17

novembre 1869. Dopo 87 anni, nel 1956, il governo egiziano decise di nazionalizzare il canale (Levy 1996; Walker e Smith 1995).

2. Il canale di Brunkeberg (Svezia): nel 1884 il capitano Knut Lindmark ricevette una concessione di 50 anni per costruire un tunnel attraverso Brunkberg, nel centro di Stoccolma. Tuttavia, viste le difficoltà geo-fisiche del terreno e dei mezzi a disposizione, il tunnel fu aperto solamente nel 1896 e la strada principale fu completata nel 1913. La società che gestiva la concessione fallì a causa dei costi troppo elevati (Sveriges Industriförbund 2000).

3.3.2. *La storia recente*

La stagflazione degli anni '70 e della prima parte degli anni '80, nonché la riduzione dei *budget* degli enti locali, regionali e nazionali nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE promossero la ricerca di nuove forme collaborative che includevano *partnerships* con il settore privato ed i gruppi di volontariato (Walzer e Jacobs 1998).

Secondo Colman (1989) anche l'elezione dei presidenti americani Jimmy Carter e Ronald Reagan e del primo ministro conservatore Margaret Thatcher in Gran Bretagna incoraggiò i governi a vedere il settore privato come un modello e potenziale *partner*. Negli anni seguenti furono anche create potenti *lobby* nazionali a favore del PPP. A questo proposito è possibile citare il *The National Council for Public-Private Partnerships* per gli Stati Uniti e il *The Canadian Council for Public-Private Partnerships* per il Canada (Carroll e Steane 2000). In particolare, negli Stati Uniti vi è sempre stata una lunga tradizione delle *partnerships* tra lo Stato e le imprese private (Colman 1989). Questa tendenza ha subito una rapida accelerata tra gli anni '50 e '60, stimolata dal governo federale nei programmi di rinnovamento urbano per le regioni più povere del Paese (Colman 1989).

Nella storia recente il primo progetto che illustra tutte le caratteristiche di un PPP è quello del tunnel del porto di Honk Kong completato nel 1972. Anche se il termine *BOT* non era ancora stato coniato è tuttavia ipotizzabile che questo progetto ne rappresenta il primo esempio concreto

di applicazione (Walker e Smith 1995). L'acronimo *BOT* è stato usato per la prima volta all'inizio degli anni '80 dal primo ministro turco Turgut Özal (Grimsey e Lewis 2002). Il primo progetto ufficiale chiamato con questo termine è stato il reattore nucleare Akkuyu nel 1984. Altri esempi degli anni '80 fanno riferimento a differenti progetti infrastrutturali, quali: il secondo tunnel di Hong Kong, il ponte di Dartford in Gran Bretagna, il tunnel di Wijk in Olanda ed il tunnel portuale di Sydney in Australia.

Nel 1991 il governo conservatore inglese lanciò il PFI nel tentativo di ampliare la vecchia politica di privatizzazione e di *contracting out* iniziata nel 1979. L'intento ufficiale era quello di ampliare la partecipazione finanziaria del settore privato e di permettere al settore pubblico di beneficiare delle competenze di gestione del privato (Leiringer 2003). Tuttavia, questa iniziativa non ricevette il supporto sperato perché i rischi dei progetti cadevano sulle spalle del settore privato. Nel 1997, quando il nuovo governo laburista prese il potere, soltanto pochi progetti di PFI furono portati a termine con successo (Leiringer 2003).

Un altro importante esempio relativo al PPP nel contesto europeo risulta essere quello del tunnel sottomarino *Eurotunnel*. Nel 1984 il Regno Unito e la Francia decisero di realizzare il tunnel con un'operazione di PPP e nel 1986 esse conferirono a due società gemelle (che formarono il gruppo *Eurotunnel*) una concessione di 55 anni (poi estesa a 100 anni nel 1998) per la costruzione e poi la gestione dell'opera. Il finanziamento complessivo del progetto avvenne tramite il capitale privato dei promotori, l'emissione di nuove azioni ed il ricorso a prestiti obbligazionari e bancari.

3.4. Il partenariato pubblico-privato nel contesto svizzero

Nel contesto svizzero il PPP sta assumendo sempre di più un motivo di dibattito e di interesse da parte sia del settore pubblico, sia da quello privato. Anche in ambito accademico convegni e conferenze stanno includendo nei loro programmi la tematica del PPP²³. Tuttavia, a livello di letteratura è possibile citare solamente poche fonti bibliografiche che

²³ A questo proposito è possibile citare l'ultimo seminario in materia, svoltosi presso la *School of Management* di Zurigo dal 21 al 22 febbraio 2008.

hanno una reale attinenza e che includono il termine PPP al loro interno (a questo proposito si consulti la tabella sottostante). Il libro di Bolz (2005) presenta e raccoglie informazioni dettagliate sugli aspetti relativi al PPP sotto differenti aspetti e punti di vista, in particolare: economici, legali, di efficienza e di efficacia. I testi di Gianella (2008a, 2008b) e Meneguzzo e Gianella (2007) sottolineano l'importanza della tematica relativa al PPP come formula gestionale alternativa a quella diretta per il contesto delle municipalità svizzere e di quelle ticinesi in particolare.

Il lavoro effettuato da Giauque (2005) illustra, tramite un processo metodologico di tipo qualitativo, quali sono le principali motivazioni e restrizioni che si manifestano nell'attivazione di un PPP.

Gli articoli di Hofmeister e Borchert (2004) e di Lienhard (2006) presentano molteplici spunti di riflessione nell'ottica del PPP applicato al contesto svizzero. In particolare, il primo articolo sottolinea la difficoltà, da parte degli enti pubblici elvetici, ad introdurre il PPP come forma di gestione. Mentre il secondo mette in risalto alcuni esempi di PPP dal punto di vista economico e legale tenendo altresì in considerazione il quadro politico e culturale del nostro Paese.

Infine, Perret-Gentil (2005) presenta, nel suo rapporto sulle regioni urbane svizzere, una ricerca di tipo qualitativo considerando quattro città campione – Friburgo, Losanna, Lucerna e Winterthur – per la verifica della presenza o meno di progetti di *partnership*.

Tabella 3.2 Le principali fonti bibliografiche relative al PPP nel contesto svizzero

<ul style="list-style-type: none">❑ Bolz, U. (2005). Public Private Partnership in der Schweiz. Zurigo: Schulthess.❑ Gianella, T. (2008a). Pubblico e privato, un partenariato possibile. Bellinzona: La Regione Ticino.❑ Gianella, T. (2008b). Il Partenariato pubblico-privato (PPP): una nuova forma di gestione per le amministrazioni pubbliche ticinesi. Lugano: Gestione e servizi pubblici, No. 2, pp. 7-8.❑ Giauque, D. (2005). Projet 11674, Moteurs de l'adhésion des acteurs dans le cadre des partenariats public-privé-associatif. Sierre: Institut économie et tourisme HEVs.

- ❑ Hofmeister, A., Borchert, H. (2004). Public-Private Partnerships in Switzerland: Crossing the Bridge with the Aid of a New Governance Approach. London: International Review of Administrative Sciences, Vol. 70, No. 2, pp. 217-232.
- ❑ Lienhard, A. (2006). Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences—risks—potentials. London: International Review of Administrative Sciences, Vol. 72, No. 4, pp. 547-563.
- ❑ Meneguzzo, M., Gianella, T. (2007). Lo sviluppo del PM in Svizzera: le “culture”, le reti e i centri di competenza, il Partenariato pubblico-privato. In Meneguzzo, M., Ferrari, D., Vitta, C., Zanolini, K. (Ed.). Management pubblico in Ticino. Esperienze a confronto tra Svizzera e Europa. Milano: McGraw-Hill.
- ❑ Perret-Gentil, J.C. (2005). Projet Réserve stratégique MP 03-01, Rapport scientifique final, Partenariat public-privé pour le financement et la fourniture de services et infrastructures dans les régions urbaines: exigences et recommandations pour les collectivités publiques. Yverdon-les-Bains.

Fonte: Elaborazione propria

In Svizzera è cresciuta negli ultimi anni la consapevolezza che per meglio rispondere alla sfide legate alla realizzazione delle politiche di intervento della PA occorra muoversi con decisione verso una collaborazione molto intensa con le imprese private *for profit* nell’ambito del PPP (Bolz 2005).

Il ricorso al PPP richiede alle PA la capacità di gestire con successo una serie di cambiamenti rappresentati da sette fondamentali caratteristiche (Bolz 2005). La prima caratteristica sottolinea l’importanza che nel PPP deve essere presente una prestazione di servizio pubblico non unicamente commerciale. Il PPP, infatti, concerne sempre l’erogazione di una prestazione di servizio pubblico e si costituisce su un fondamento giuridico sotto forma di obbligo di garanzia o di autorizzazione all’esecuzione. Secondariamente, è necessaria una presenza di *partners* pubblici e privati, un PPP comprende almeno un *partner* del settore privato ed uno del settore pubblico. Vi è poi la necessità della messa a disposizione di una prestazione economica, ciò che significa, nel contesto del PPP, che il *partner* privato partecipa all’erogazione della prestazione sotto l’aspetto economico. È abitudine nel PPP che la contropartita economica prenda la forma di una remunerazione da parte dello Stato o dalle entrate provenienti dagli utenti. È poi imprescindibile la costituzione di una comunità morale

tra i due *partners* in cui l'impresa privata è co-responsabile della prestazione economica fornita, il che implica una cultura di collaborazione. Inoltre, riveste particolare importanza il discorso relativo al raggruppamento delle risorse, il PPP comprende la messa a disposizione di capitali, di mezzi di gestione e di *know-how*, con l'obiettivo di aumentare l'efficienza del servizio erogato. Le ultime due caratteristiche riguardano la ripartizione intelligente dei rischi, dove ogni *partner* si fa carico delle responsabilità e dei rischi alla luce della propria missione, e il principio del ciclo di vita, in cui la collaborazione nel contesto del PPP è un processo di lungo termine che esige la messa in opera di meccanismi d'adattamento e di organizzazione mirati.

È altresì possibile distinguere due tipologie principali di PPP (Bolz 2005):

1. La prima è il PPP di acquisizione e si configura come una soluzione alternativa alla procedura di acquisto classico. Lo Stato interviene come mandante e l'impresa privata come esecutrice e gestore di una infrastruttura o come fornitrice di un servizio a lungo termine. L'acquisizione è suddivisa sulla durata di vita del progetto (che include tipicamente la pianificazione, la costruzione, il finanziamento e la gestione). In Gran Bretagna ed in Germania questa forma di PPP viene applicata con successo da parecchi anni nei settori delle costruzioni, dell'infrastruttura stradale e dei trasporti pubblici.
2. La seconda è il PPP di esecuzione di servizi: all'origine vi è la constatazione che un determinato servizio pubblico particolare non possa essere eseguito in maniera ottimale dallo Stato. La collaborazione con *partners* privati offre dei vantaggi in termini di realizzazione di obiettivi, efficienza ed efficacia. I PPP di esecuzione dei servizi non si basano dunque sul principio del mandante-esecutore, bensì sull'impegno comune nell'ambito della realizzazione di una mansione pubblica. A questo proposito è possibile citare l'esempio della fondazione *Greater Zurich Area*, fondata nel 1998 a

Zurigo con la convinzione che la promozione e lo sviluppo di uno spazio economico possano essere resi più efficaci e redditizi associando i poteri pubblici con quelli privati. I membri della fondazione includono i Cantoni, le municipalità, le imprese private ed alcune banche.

Il PPP può essere un utile strumento per trovare delle soluzioni a difficoltà sempre maggiori, per contribuire ad un'esecuzione meno costosa dei compiti che toccano allo Stato o per promuovere la modernizzazione dell'amministrazione (Meneguzzo e Gianella 2007).

In Svizzera il settore privato è sempre stato coinvolto nelle costruzioni e nella gestione delle infrastrutture pubbliche (ad esempio la gestione dei rifiuti e l'Apitransit SA²⁴). 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 (Bolz 2005).

Inoltre, i finanziamenti speciali (come ad esempio per le strade o per i trasporti pubblici) e gli aiuti finanziari (la Confederazione ed i Cantoni partecipano al finanziamento dei progetti di infrastrutture urbane) che esistono in Svizzera non creano le condizioni di base per rendere attrattivo un PPP. Tra le altre motivazioni vanno ricordate la cultura amministrativa, la democrazia diretta, che incide come nel caso del PM sui processi decisionali e le ridotte dimensioni dei Comuni, che non rendono tali operazioni né convenienti né interessanti (Meneguzzo e Gianella 2007).

²⁴ L'Apitransit è un progetto svizzero di alta velocità ferroviaria in corso di realizzazione lungo gli assi del San Gottardo e del Lötschberg. Esso ha per obiettivo la costruzione di un tratto ferroviario sotterraneo nord-sud attraverso le Alpi, suddiviso in tunnel di base scavati a diverse centinaia di metri al di sotto di quelli attuali.

Vi è comunque un potenziale interessante, vista la tradizione elvetica di cooperazione tra pubblico e privato, per lo sviluppo di progetti di PPP. Alcuni esempi di PPP internazionali possono essere trasportati nel contesto elvetico. Altri, invece, devono essere confrontati alle peculiarità nazionali, in quanto ogni Stato deve concepire una propria strategia di PPP in funzione della propria legislazione e cultura. Per quanto riguarda la Svizzera, le ragioni per cui si dovrebbe incentivare maggiormente il PPP sono (Bolz 2005; Perret-Gentil 2005):

- Il PPP rappresenta un'alternativa importante per rispondere meglio alle nuove funzioni richieste al settore pubblico.
- Il PPP diventa un'opzione significativa per soddisfare le missioni di servizio di pubblico al miglior costo.
- Il PPP come un'opportunità per simulare la modernizzazione dell'amministrazione attraverso la *public governance* e la cooperazione con il settore privato (intermediari finanziari ed imprese).

La collaborazione con il settore privato apre un largo ventaglio di possibilità in quattro principali settori di intervento (Bolz 2005):

- Costruzioni: il potenziale in questo settore è molto grande, soprattutto per quanto riguarda la manutenzione straordinaria ed il rinnovamento degli edifici amministrativi, la gestione degli stabili amministrativi, la creazione di nuovi quartieri urbani, le installazioni sportive e del tempo libero.
- Trasporti: si possono citare gli esempi del settore ferroviario, di quello delle strade nazionali, cantonali e comunali.
- Promozione economica: il PPP potrebbe trovare delle applicazioni utili per la cooperazione intersettoriale dotate di una gestione integrata o per la gestione di conoscenze acquisite dal privato.
- *E-government*: in questo caso è necessario attivare un finanziamento congiunto dei progetti informatici.

Negli ultimi anni in Svizzera 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* eCH, il *Parkhaus* di Zurigo e lo stadio di calcio del *Wankdorf* di Berna (Lienhard 2006). In particolare, la scuola sul *web* è un progetto pilota federale in cui le imprese forniscono alle scuole svizzere materiale e dotazioni informatiche a condizioni preferenziali. I Cantoni ed i Comuni finanziano i salari degli insegnanti e gli affitti dei locali presi in gestione, mentre la Confederazione sostiene la formazione del corpo insegnante. Il carattere di PPP ha potuto essere ottimizzato grazie ad un'equa ripartizione delle opportunità e dei rischi e per merito anche di una definizione più chiara delle competenze di ogni *partner* coinvolto. 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 e 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 ed al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (Bolz 2005).

3.5. Le ipotesi della ricerca

Fabbris (1997) rileva che fare ricerca scientifica significa investigare il fenomeno che interessa seguendo il metodo scientifico, ossia:

- Raccogliere, ordinare e collegare informazioni sul fenomeno.
- Formulare precise ipotesi di ricerca.
- Vagliare le ipotesi ponendole a confronto con la realtà e concludere con l'accettazione o il rigetto delle stesse.

Una volta che le ipotesi sono state verificate (e quindi confermate oppure rifiutate) il ricercatore ha soddisfatto la curiosità scientifica manifestata nelle ipotesi di ricerca e ha posto le basi per la rielaborazione concettuale dei fenomeni che sta studiando.

Nel capitolo 4 viene specificato che la metodologia di questa tesi è di tipo quantitativo e che per rispondere alle domande di ricerca si intende effettuare un'indagine empirica in cui testare delle ipotesi per verificare l'influenza di specifiche condizioni sulla creazione del PPP nei Comuni svizzeri. Differenti testi ed articoli scientifici dimostrano l'esistenza di molteplici motivazioni, determinanti o condizioni per cui un ente pubblico intende attivare un progetto di PPP.

Di conseguenza, sulla base dei riferimenti bibliografici che sono stati analizzati, si sono identificate cinque ipotesi, le quali possono essere suddivise in tre differenti aree: economico-finanziaria (I1 e I2), demografico-territoriale (I3 e I4) e politico-istituzionale (I5).

3.5.1. Le ipotesi economico-finanziarie

Molteplici studi (Ahlbrandt 1986; Bolz 2005; Collin 1998a; Commissione delle Comunità europee 2004; De Bettignies e Ross 2004; Ewoh 2007; Ladner et al. 2000; Sedjari 2004; Steiner 2000) evidenziano che il PPP può essere, per l'ente pubblico, una soluzione a dei problemi di ordine economico e finanziario.

Bolz (2005) sottolinea il fatto che, per quanto attiene al contesto svizzero, il PPP è un'opportunità da cogliere in quanto si constata che le finanze pubbliche si deteriorano e che è molto urgente agire il più rapidamente possibile per adattarsi alle mutazioni demografiche ed economiche.

Anche De Bettignies e Ross (2004) ritengono che una delle ragioni più frequenti per attivare un PPP da parte degli enti pubblici sia quella di elevate difficoltà di liquidità e di prestiti già concessi e che dunque ne minano ulteriormente la situazione finanziaria. Lo studio sulle municipalità svedesi (Collin 1998a) più volte citato in questo lavoro afferma che due cause finanziarie sono predominanti nella creazione di PPP da parte degli

enti pubblici locali. In particolare, l'autore rimarca che i Comuni "sotto pressione" dal punto di visto economico, ossia quei Comuni che non riescono a reperire capitali tramite un adeguato gettito fiscale, potrebbero avere bisogno di un PPP per ottenere dal settore privato le risorse necessarie alla sua realizzazione. Per Collin (1998a), oltre al ruolo del gettito fiscale vi è anche quello del livello di indebitamento (o altrimenti detto debito pubblico) dell'ente statale.

Sedjari (2004) ritiene che la cooperazione tra settore pubblico e privato favorisca la nascita di PPP, soprattutto a causa dei *budgets* sempre meno elevati degli enti pubblici. Occorre quindi mobilitare nuove risorse finanziarie che si possono reperire dal *partner* privato.

Sia il libro verde dell'Unione Europea relativo al PPP (Commissione delle Comunità europee 2004), sia Ewoh (2007) mettono in risalto come il ricorso al PPP sia riconducibile alle restrizioni di bilancio cui le PA devono far fronte per riuscire comunque ad offrire dei servizi pubblici di qualità. Addirittura Ewoh (2007) afferma che negli Stati americani della California, Virginia e Washington, il ricorso al PPP ha permesso di evitare un aumento delle aliquote fiscali.

Tuttavia, sia Ladner et al. (2000), sia Steiner (2000) riscontrano come l'introduzione di logiche gestionali riferite al PM negli enti locali svizzeri sia assolutamente neutra rispetto alla situazione finanziaria del Comune (a questo proposito si rimanda al paragrafo 2.2.2.).

Pertanto, sulla base delle esposizioni sopra enunciate è possibile affermare che un Comune con delle difficoltà finanziarie dovrebbe avere una correlazione positiva nei confronti del PPP. In altre parole, una municipalità con un basso gettito fiscale ed un elevato livello di indebitamento dovrebbe avere una propensione positiva ad instaurare delle relazioni con il settore privato per la creazione di PPP. Viceversa, un Comune con un elevato gettito ed un basso debito pubblico dovrebbe avere una propensione negativa al PPP.

Le prime due ipotesi della presente ricerca sono così formulate:

- *Ipotesi 1: Il gettito fiscale di un Comune è negativamente correlato con la propensione ad usare il PPP.*
- *Ipotesi 2: Il livello di indebitamento di un Comune è positivamente correlato con la propensione ad usare il PPP.*

3.5.2. Le ipotesi demografico-territoriali

Anche le argomentazioni relative alla dimensione demografica e territoriale di un ente pubblico locale sono direttamente o indirettamente oggetto di analisi da parte di molteplici articoli scientifici. In particolare è possibile fare riferimento ai testi di Bolz (2005), Collin (1998a), Commissione delle Comunità europee (2004), Mackintosh (1992), Meneguzzo (2006, 2007a), Perret-Gentil (2005), Pollit (2003), Sedjari (2004) e Steiner (2000).

Secondo l'articolo di Collin (1998a) la seconda ragione per creare un PPP – dopo quella delle problematiche finanziarie – è collegata alla carenza di condivisione delle risorse da parte delle collettività nell'utilizzare dei *partners* privati per eseguire dei servizi pubblici. Questi due aspetti derivano dalla dimensione geografica e demografica del Comune stesso. In particolare, nei Comuni in cui l'organizzazione comunale è limitata e ristretta perché ha un ridotto numero di abitanti e non ha le sufficienti competenze per la produzione di un bene o servizio pubblico in maniera efficiente la propensione verso l'uso del PPP dovrebbe essere elevata.

Sotto questo aspetto anche Bolz (2005) mette in risalto l'importanza, da parte dell'ente pubblico, di accedere al *know-how* delle imprese private, alla loro esperienza in materia di gestione e di realizzazione dei progetti, di gestione dei rischi e del *marketing* attraverso il PPP.

Tuttavia Collin (1998a) segnala anche la possibilità che i Comuni di più grandi dimensioni in termini di abitanti sono anche quelli tendenzialmente più innovativi e quindi più disposti a sperimentare nuove idee, come ad esempio nuove forme organizzative. Infatti, le organizzazioni di più grandi dimensioni possono presumibilmente assorbire maggiori rischi rispetto a quelle più piccole e dunque favorire la nascita di PPP. Questo aspetto è

altresì già stato ripreso e sottolineato in maniera dettagliata da Meneguzzo (2006, 2007a) nel suo articolo sulle formule gestionali e presentato nel paragrafo 3.2.

Lo stesso Steiner (2000) sottolinea che più è grande un Comune in termini di abitanti e maggiore è la possibilità che lo stesso attivi dei processi di riforma innovativi.

Di conseguenza e viste le argomentazioni sopra esposte, l'ipotesi 3 è così formulata:

- *Ipotesi 3: Il numero di abitanti di un Comune è positivamente correlato con la propensione ad usare il PPP.*

Per quanto concerne la dimensione delle municipalità in termini di grandezza del settore pubblico, inteso in questo caso come il numero complessivo degli impiegati comunali, diversi autori ne osservano la rilevanza ai fini del PPP.

Come è già stato enunciato nel paragrafo 3.4., Bolz (2005) afferma che la ripartizione dei rischi in un progetto di PPP deve essere proporzionale alla capacità di assorbimento degli stessi da parte dei *partners* e che vi debba pure essere una prestazione economica. In altre parole, nel contesto del PPP, il *partner* privato partecipa all'erogazione della prestazione sotto l'aspetto economico. È abitudine nel PPP che la contropartita economica prenda la forma di una remunerazione da parte dello Stato o dalle entrate provenienti dagli utenti che usufruiscono di uno specifico servizio pubblico. Ovvio quindi che l'interesse dell'impresa privata per procedere ad una collaborazione di questo tipo con l'ente pubblico sia di tipo monetario. Anche Collin (1998a) puntualizza il fatto che il PPP rappresenta non solo una forma di *business* in senso stretto ma anche una struttura organizzativa attraverso cui l'impresa privata può applicare i principi del *business* e nel contempo sviluppare e migliorare la propria immagine nei confronti dei cittadini. Di conseguenza è ipotizzabile presumere che quando la dimensione del settore pubblico (e quindi il numero degli

impiegati comunali) è elevata, allora il settore privato avrà un interesse commerciale ad attivare un PPP.

Meneguzzo (2006) conferma lo stesso punto di vista di Collin (1998a). Nel suo articolo sulle formule gestionali mostra l'esempio delle città svizzere di Lugano, Berna e Zurigo. Queste città sono tra le prime dieci, in Svizzera, per grandezza in termini di numero di abitanti e di impieghi nel settore pubblico (Ufficio federale di statistica 2008). L'esempio illustra un aspetto molto interessante, ossia che negli enti pubblici di grandi dimensioni è anche più probabile l'introduzione di nuove ed innovative formule gestionali. Il PPP rappresenta pertanto una potenziale forma organizzativa alternativa alla gestione diretta.

Di conseguenza, attraverso l'uso del PPP, il settore privato potrà beneficiare di un potenziale di crescita delle proprie attività, mentre la municipalità potrebbe iniziare a diffondere al suo interno una cultura aziendale orientata al *business*.

Tuttavia, sia Meneguzzo (2006), sia Collin (1998a) mostrano che è possibile generare delle considerazioni opposte rispetto a quelle sopra enunciate. Meneguzzo (2006) non presenta nessun esempio concreto di PPP nei casi delle tre città elvetiche, conferma però che le grandi città possono utilizzare altre forme alternative rispetto a quella diretta ed utilizzare forme alternative rispetto al PPP per l'erogazione dei servizi pubblici.

Collin (1998a) invece sottolinea l'aspetto relativo alla auto-capacità, da parte degli enti pubblici locali con elevate dimensioni, di sopportare internamente la produzione di beni e servizi. Non vi è dunque, in questo caso, il bisogno di creare delle *partnerships* con degli altri attori privati.

Oltre alle considerazioni emerse delle pagine precedenti, sulla base di altri articoli e *papers* scientifici, si può definire il PPP come un fenomeno strettamente connesso con la volontà, da parte dell'ente pubblico, di beneficiare maggiormente del *know-how* e dei metodi di funzionamento del settore privato nel quadro della vita pubblica (Commissione delle Comunità europee 2004).

Secondo Mackintosh (1992) le motivazioni che spingono il settore pubblico alla creazione di un PPP risiedono nella mancanza (o nella perdita) di

risorse, le quali possono essere procurate sinergicamente attraverso una *partnership*. Anche Sedjari (2004) sottolinea la mancanza di competenze e di *know-how* da parte del governo locale come uno dei motivi per il PPP di svolgere i principali progetti di sviluppo necessari per soddisfare le esigenze dei cittadini.

Per Pollit (2003) uno dei motivi che stanno alla base della creazione del PPP è quella di ridurre (*downsizing*) la grandezza del settore pubblico per meglio raggiungere obiettivi di efficienza ed efficacia. Infine, Perret-Gentil (2005) evidenzia che il PPP è un mezzo per modernizzare i metodi di gestione della PA attraverso il rinnovamento dei servizi pubblici introducendo tecniche di gestione che sono abitualmente sviluppate dagli attori privati.

L'ipotesi 4 è così formulata:

- *Ipotesi 4: Il numero dei dipendenti comunali è positivamente correlato con la propensione ad usare il PPP.*

3.5.3. L'ipotesi politico-istituzionale

Più di un autore (Bolz 2005; Collin 1998a, 1998b; Hofmeister e Borchert 2004) specifica che una delle condizioni per cui un ente pubblico locale intende attivare un progetto di PPP risiede anche in motivi di carattere politico. In altre parole, questi autori sottolineano l'importanza dell'aspetto politico-ideologico per la creazione di PPP.

Collin (1998a, 1998b), facendo riferimento al contesto svedese, afferma che una municipalità è principalmente un'organizzazione politica con un dimensione ideologica e questo ci spiega pertanto la propensione alla creazione dei PPP. Egli sostiene pure che i partiti di centro-sinistra tendono a favorire il settore pubblico, in cui lo Stato provvede al supporto dei cittadini. Al contrario, i partiti di centro-destra tendono a favorire un settore pubblico con competenze limitate. Di conseguenza, per Collin (1998a) i partiti di centro-sinistra favoriscono la nascita del PPP in maniera maggiore rispetto a quelli di centro-destra.

A differenza di Collin (1998a), Hofmeister e Borchert (2004) non specificano e non danno indicazioni sull'ideologia politica che tende a favorire la nascita di PPP. Nel loro articolo i due autori indicano solamente che le opinioni politiche ed i politici stessi hanno idee diverse sul ruolo del governo e su quello del settore privato. Per gli autori il PPP è focalizzato proprio sul ruolo del governo e del settore pubblico, onde per cui i decisori politici cercano di ridurre al massimo eventuali rischi ma devono anche, nel caso in cui volessero essere rieletti, mostrare agli elettorali i risultati che hanno raggiunto.

Il testo di Bolz (2005) sottolinea sia la necessità di una forte collaborazione tra gli attori pubblici e privati, sia una elevata volontà da parte dei politici di dare un impulso decisivo alla creazione del PPP. Tuttavia, Bolz (2005) a differenza di Collin (1998a) afferma che il PPP può essere qualificato neutro sotto l'aspetto politico perché, a livello europeo, sono sostenuti e gestiti sia da governi di centro-sinistra, sia da governi di centro-destra. Un altro autore svizzero – Perret-Gentil (2005) – nel suo rapporto sulle regioni urbane svizzere presenta una ricerca di tipo qualitativo considerando quattro città campione – Friburgo, Losanna, Lucerna e Winterthur – per la verifica della presenza o meno di progetti di *partnership*. Ebbene, tre di questi enti locali sono governati da una maggioranza di centro-destra (ad eccezione di Losanna) e per ognuna di queste municipalità presenta molteplici progetti ed esempi di PPP.

È dunque difficile fornire un'esatta e precisa collocazione politica delle municipalità che utilizzano il PPP. Si possono fare alcune osservazioni sulla base dei principi che ogni partito (o coalizione di partiti) rappresenta. Nel contesto svizzero i partiti di centro-sinistra – rappresentati principalmente dai socialisti e dai verdi – tendono a favorire un settore pubblico molto forte, in cui lo Stato provvede al supporto dei bisogni dei cittadini. Al contrario, i partiti di centro-destra e di destra – rappresentati dai liberali-radicali, dai popolari democratici e rispettivamente dall'unione democratica di centro – tendono a favorire un settore pubblico che ricerchi una collaborazione con quello privato per offrire efficientemente ed

efficacemente quello di cui la popolazione necessita. Non vi è da dimenticare anche che nel nostro Paese le municipalità vengono elette attraverso un sistema di voto proporzionale o maggioritario (ciò dipende dalla tipologia del sistema di voto presente in ciascun Cantone).

In ogni caso è altresì fondamentale introdurre l'ipotesi seguente per verificare la propensione all'uso del PPP e quindi si ipotizza che una maggioranza politica di centro-destra possa favorire la creazione di un PPP in misura maggiore rispetto ad una coalizione di centro-sinistra.

L'ultima ipotesi è la seguente:

- *Ipotesi 5: Una municipalità con una maggioranza di centro-destra è positivamente correlata con la propensione ad usare il PPP.*

Nel capitolo 5 ed in particolare nella tabella 5.1 e nella figura 5.1 è possibile visualizzare schematicamente le cinque ipotesi e la loro relazione con la propensione al PPP.

Capitolo 4

La metodologia della ricerca

Il modello teorico che è stato presentato nella figura 1.1 fa riferimento ad un'impostazione già usata negli studi organizzativi (Whetten 2005). Tuttavia, come già accennato nel capitolo 1, il presente lavoro di ricerca intende investigare solamente le possibili condizioni per cui l'ente pubblico intende attivare un PPP. Pertanto, gli aspetti relativi agli effetti non vengono considerati.

In pratica, attraverso la rappresentazione grafica del modello si fornisce un aiuto visivo per mettere in evidenza le ipotesi principali che si intendono approfondire (Sutton e Staw 1995) e che verranno successivamente testate empiricamente (Asher 1976). Infine, un'ulteriore utilità è rappresentata dal fatto che lo schema grafico permette al ricercatore interessato all'argomento di approfondire, in future ricerche, alcuni aspetti relativi alle condizioni o agli effetti, oppure di identificare nuove ipotesi o domande di ricerca (Whetten 2005).

La tipologia della ricerca è di tipo esplicativo. In particolare, nei capitoli iniziali si è proceduto ad una descrizione delle caratteristiche del PM, della *public governance* e del PPP attraverso la presentazione delle terminologie, delle differenti tipologie presenti attualmente in Svizzera, delle origini e delle relazioni che sussistono tra questi approcci. In questa fase del lavoro si descrive la teoria da cui nasce il PPP. Dopodiché, per quanto attiene alla formulazione vera e propria delle ipotesi che saranno testate (a questo proposito si rimanda al paragrafo 3.5.), si arriva alla tipologia esplicativa. Questa classificazione ha come fondamento portante della sua analisi la necessità, da parte del ricercatore, di testare delle ipotesi e trovare poi conferma a proposizioni non ancora corroborate da sufficienti evidenze empiriche (Fattore 2005). La tipologia esplicativa è quindi strettamente connessa con un processo logico di tipo deduttivo. Questo archetipo di processo si basa proprio sulla possibilità, da parte del ricercatore, di valutare empiricamente la teoria tramite il controllo di specifici elementi

della teoria stessa (Fattore 2005). In altre parole, partendo da un'analisi globale della letteratura attualmente a disposizione si sono concettualizzate cinque ipotesi. Dalla valutazione empirica si potranno formulare delle spiegazioni per dire se ogni ipotesi è accettata o respinta.

L'osservazione dei risultati che si otterranno dalla verifica empirica delle ipotesi proposte porterà nel capitolo conclusivo del presente lavoro e attraverso un processo induttivo, alla formulazione di proposte per futuri lavori di ricerca.

Appare quindi evidente che questa tesi di dottorato include un processo sia deduttivo, sia induttivo²⁵. Questo processo è tuttavia necessario ed assai rilevante per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. D'altra parte anche Onida (1947) sottolinea la necessità dell'intrecciarsi di deduzione ed induzione, così come si deve trarre continuo alimento dall'osservazione della realtà mutevole e multiforme ed alla verifica della stessa realtà si deve sottoporre ogni risultato del ragionamento teorico. Ancora su questo punto Canziani scrive che i risultati dei migliori studi moderni includono sempre più a considerare l'induzione e la deduzione, non come due processi indipendenti ed escludenti l'un l'altro, ma piuttosto come due fasi di un medesimo processo (Canziani 1987).

L'approccio della parte empirica della presente ricerca è di tipo quantitativo in quanto l'intento principale è quello di testare le cinque ipotesi. Questo approccio permette di ottenere un'alta ed elevata *reality* dei dati raccolti. Per maggiori informazioni riguardanti l'approccio quantitativo si rimanda al paragrafo 5.1. Le modalità fondamentali per raccogliere i dati nell'ambito delle scienze economiche sono essenzialmente di tre tipi (Molteni e Piccarreta 2001).

In primo luogo si può fare riferimento agli enti che forniscono servizi di rilevazione (dati secondari). Nel contesto svizzero si possono citare

²⁵ Tradizionalmente, i due processi sono distinti in base al fatto che i processi induttivi vanno dal particolare al generale (dall'osservazione alla teoria), mentre quelli deduttivi vanno dal generale al particolare (la teoria spiega e prevede un particolare fenomeno).

L'ufficio federale di statistica e gli uffici di statistica di ogni Cantone. All'interno dei dati secondari si possono includere i cosiddetti dati primari, ossia quelle informazioni relative all'attività dell'oggetto che si sta osservando, per esempio informazioni sul gettito fiscale o sulla composizione partitica dei Municipi.

Un secondo metodo per ottenere dati è la sperimentazione. Nella realtà economica si trovano esempi non infrequenti di sperimentazione, per esempio ai test di prodotti o ai test pubblicitari.

Il terzo metodo, infine, consiste nell'effettuare un'indagine tramite questionario per dare origine alla raccolta di dati primari. In questa fase risulta importante il disegno del questionario stesso, nonché il controllo delle caratteristiche della popolazione ideale alla quale esso viene somministrato.

Nel caso del presente lavoro si fa riferimento al primo ed al terzo metodo, in particolare:

- Analisi e raccolta dei dati macroeconomici, politico e geografico-territoriale tramite i siti Internet dell'ufficio federale di statistica, degli uffici di statistica cantonali e dei Comuni.
- Informazioni concernenti il numero complessivo dei progetti di PPP tramite l'invio di questionari alla totalità dei Comuni svizzeri con più di 5'000 abitanti.

L'obiettivo del questionario è quello di generare dei dati che possano essere raccolti ed impiegati nell'analisi quantitativa del presente lavoro di ricerca (Fattore 2005). I vantaggi principali che presenta questa forma di raccolta di informazioni possono essere così riassunti in (Gillham 2000; Molteni e Piccarreta 2001):

- Bassi costi in termini di tempo e di denaro.

- Si hanno risposte standardizzate che permettono una maggior velocità nella risposta con conseguente maggior flusso di dati in entrata.
- Gli intervistati possono completare il questionario dove preferiscono e hanno la garanzia dell'anonimato.

Le domande e le relative risposte presenti nel formulario sono standardizzate, nel senso che esse sono state somministrate in modo uguale a tutti Comuni interessati dall'indagine. Il contenuto delle informazioni raccolte si riconduce a tre categorie principali. Nella prima parte vi sono domande relative al numero di progetti di PPP presenti nel Comune, alla forma giuridica utilizzata ed in quale settore pubblico il PPP è presente. Nella seconda ed ultima parte, invece, vengono poste domande concernenti informazioni sul Comune in cui la persona intervistata²⁶ lavora e l'atteggiamento che questa persona ha nei confronti dello sviluppo del PPP in Svizzera.

Il formato delle risposte è generalmente di tipo chiuso, in cui il rispondente può scegliere una tra diverse risposte. Tuttavia, laddove è stato espressamente indicato nel questionario l'intervistato è stato invitato ad inserire personalmente delle indicazioni sulle caratteristiche dei progetti di PPP o del Comune per cui lavora. È dunque possibile affermare che la formulazione delle domande è un mix tra domande chiuse e domande aperte. La quota parte di domande aperte è comunque minore rispetto a quella delle domande chiuse, considerando anche il disegno di ricerca del presente lavoro. Infatti, visto che l'intento è quello di avere il maggior numero possibile di questionari ritornati da parte dei Comuni interessati, le domande chiuse dovrebbero agevolare l'intervistato a rispondere celermente ai formulari ed a ritornarli al mittente secondo i termini. Un

²⁶ I questionari inviati ai Comuni selezionati sono stati spediti alle cancellerie comunali all'attenzione del/la segretario/a comunale in quanto è la persona con le maggiori competenze in materia. Il segretario comunale è la più alta carica amministrativa del Comune ed in quanto tale riveste un delicato ruolo di responsabile della cancelleria comunale, nonché del personale. Egli dirige, sorveglia, coordina ed esegue i lavori amministrativi a lui affidati dalle leggi, dai regolamenti o richiesti dal Municipio e dal sindaco.

altro aspetto rilevante delle domande chiuse è quello di evitare il successivo lavoro di interpretazione e di essere maggiormente coerente con un ragionamento di tipo deduttivo (Fattore 2005).

L'obiettivo del campionamento nella ricerca quantitativa è quello di individuare un sottoinsieme di elementi che rappresenti le caratteristiche della popolazione generale evitando nel contempo di dovere osservare tutti gli elementi che la compongono (Fattore 2005). Da un insieme di unità che costituisce l'oggetto di studio si estrae un numero di casi in grado di produrre conoscenze estendibili all'intera popolazione (Fattore 2005).

Di conseguenza, sulla base delle domande di ricerca presentate nel paragrafo 1.3. e sulla base delle ipotesi esposte nel paragrafo 3.5. si intende verificare l'incidenza delle stesse su una popolazione di Comuni svizzeri. In altre parole, attraverso l'individuazione di queste ipotesi si vuole verificare, sulla base di un riscontro empirico, quali sono le condizioni che maggiormente influenzano la nascita del PPP in ambito pubblico locale.

In ogni indagine statistica la popolazione si denomina nella maniera seguente (Fabbris 1997):

- Ideale, per intendere quella su cui sono costruite le ipotesi della ricerca.
- Osservata o rilevata, per intendere quella effettivamente raggiunta nell'indagine.
- Di riferimento o inferenziale, per intendere quella alla quale si riferiscono i risultati dell'analisi statistica. La popolazione di riferimento può essere quella osservata.

In Svizzera si contano 2'732 Comuni suddivisi in 26 Cantoni²⁷. Per fare in modo di garantire alla popolazione ideale una rappresentatività dell'intera

²⁷ A questo proposito si consulti il seguente sito Internet:
www.sg.vw.ch/d/Seiten/home.aspx

realtà geografico-territoriale svizzera è stata effettuata una selezione sulla base dei seguenti criteri:

- **Grandezza:** la media del numero di abitanti nei Comuni svizzeri (al 31 dicembre 2005) è di 2'703 unità, mentre la densità degli abitanti è di 180.7 abitanti per km². A questo proposito è necessario definire:
 - un valore minimo di abitanti, ossia 5'000 (questo valore rappresenta 311 Comuni svizzeri).
- **Geografia:** visto che la Svizzera ha un'estensione geografica molto particolare e le tre regioni linguistiche principali sono differenti tra loro è necessario che siano rappresentate in maniera proporzionale queste peculiarità.

Lo studio di Steiner (2000) nell'ambito dell'introduzione del PM nei Comuni svizzeri conferma proprio la particolarità che nelle collettività con almeno 5'000 abitanti la propensione all'implementazione di nuovi strumenti gestionali sia maggiore rispetto alle altre. Di conseguenza, il campo di ricerca è stato volutamente ristretto e limitato e comprende solamente quei Comuni con più di 5'000 abitanti. Ciò non significa tuttavia che anche nei Comuni con meno di 5'000 abitanti non vi siano dei PPP. Pertanto la popolazione ideale contiene 311 Comuni svizzeri suddivisi nella maniera seguente: il 77.5% della Svizzera tedesca, il 19% della Svizzera francese ed il 3.5% della Svizzera italiana. La popolazione osservata o di riferimento comprende invece quei Comuni che hanno effettivamente partecipato all'indagine statistica, ossia 104 Comuni (che rappresenta il 33.4% della popolazione ideale), così ripartiti: il 79.8% della Svizzera tedesca, il 14.4% della Svizzera francese ed infine il 5.8% della Svizzera italiana. Appare evidente che i Comuni della Svizzera tedesca sono quelli che rappresentano il numero più elevato delle osservazioni sia della popolazione ideale, sia di quella osservata. È dunque probabile che i risultati che deriveranno dall'analisi empirica subiranno degli influssi sulla base dei valori di questi Comuni.

Capitolo 5

La raccolta dei dati e l'analisi dei risultati ottenuti

5.1. La raccolta dei dati

I dati raccolti tramite il questionario e gli uffici di statistica possono essere classificati secondo due categorie principali: dati qualitativi e dati quantitativi (discreti o continui) (Molteni e Piccarreta 2001). I dati qualitativi sono tipicamente espressi in forma verbale, mentre quelli quantitativi sono legati a quantità numeriche e possono essere a loro volta suddivisi in discreti (in quanto informazione numerica che deriva da un processo di conteggio) e continui (in quanto informazione numerica che deriva da un processo di misurazione) (Molteni e Piccarreta 2001). Nel presente lavoro sono presenti entrambe le tipologie di dati. In particolare i dati qualitativi fanno riferimento alla maggioranza politica del Comune. I dati quantitativi discreti fanno riferimento al numero dei progetti di PPP ed al numero di abitanti; mentre quelli quantitativi continui sono identificabili nel gettito fiscale, nel debito pubblico e nel numero degli impiegati comunali.

Un'altra caratteristica delle variabili nei contesti di ricerca di tipo quantitativo è la classificazione delle stesse in base alla scala di misura adottata per la rilevazione (Fabbris 1997). La scala di misura di una variabile è l'insieme delle modalità con cui si osserva la popolazione statistica. Nel caso specifico di questa ricerca vengono utilizzate la scala a rapporti e quella dicotomica. La scala a rapporti è una variabile le cui modalità sono valori valutate da un'origine che rappresenta la nullità del fenomeno osservato (lo zero è un valore assoluto) (Fabbris 1997). Sono variabili a rapporti il numero di progetti di PPP, il gettito fiscale, il livello di indebitamento (o debito pubblico), il numero degli impiegati comunali e degli abitanti.

La variabile dicotomica, la quale può assumere il nome inglese di variabile *dummy*, rappresenta la maggioranza politica in Municipio ed è tipicamente una variabile con doppia modalità (valore uguale a 0 per i Comuni con una

maggioranza di centro-sinistra e valore uguale a 1 per i Comuni con una maggioranza di centro-destra). Nel contesto svizzero ed ai fini della presente ricerca sono considerati partiti di centro-sinistra il partito socialista, il partito dei verdi, il partito svizzero del lavoro/operaio ed altre liste di sinistra. Sono invece ritenuti partiti di centro-destra il partito radicale-liberale, il partito popolare democratico, la lega dei ticinesi, l'unione democratica di centro, il partito liberale ed il partito evangelico.

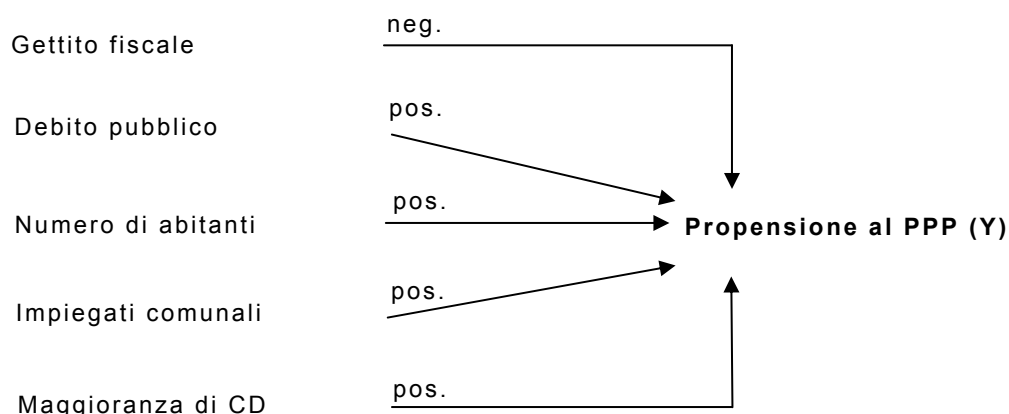
Ai fini di questo lavoro e sulla base del numero di progetti di PPP è stata creata un'ulteriore variabile *dummy* con l'intento di misurare la propensione di un Comune all'utilizzo del PPP. Di conseguenza i Comuni con almeno un progetto di PPP assumono valore uguale a 1, mentre quelli senza PPP un valore uguale a 0.

Un ulteriore aspetto da considerare in un processo di indagine statistica è quello di verificare se il modello è asimmetrico o simmetrico. Un modello si dice asimmetrico quando le variabili osservate vengono ripartite in due insiemi, uno di variabili dipendenti ed uno di variabili esplicative o predittive. La relazione tra i due insiemi si esprime come segue (Fabbris 1997):

$$\mathbf{X} \longrightarrow \mathbf{Y}$$

dove \mathbf{Y} denota l'insieme delle variabili dipendenti, \mathbf{X} quello delle variabili esplicative e la freccia indica la direzione della relazione ipotizzata, ossia che \mathbf{X} determina \mathbf{Y} .

La figura 5.1 sottostante illustra quali sono nel nostro caso la variabile dipendente (\mathbf{Y}), le cinque variabili indipendenti (\mathbf{X}) e la direzione della relazione tra le differenti variabili. Si può quindi affermare che il modello è asimmetrico.

Figura 5.1 Le variabili indipendenti vs. la propensione al PPP

Note. CD: centro-destra.

Fonte: Elaborazione propria

Come descritto nel capitolo 4, il presente lavoro di ricerca si pone in una logica di indagine di tipo quantitativa ed intende testare cinque ipotesi sulla popolazione ideale di 311 Comuni svizzeri per verificare quali sono le determinanti (o condizioni) per cui un Comune attivi un PPP.

Sulla base delle caratteristiche dei dati raccolti e presentate nelle pagine precedenti si fa riferimento al filone di studio dell'analisi statistica multivariata ed in particolare alla regressione logistica.

Un'analisi statistica si dice multivariata quando, rilevate più variabili presso un insieme di unità statistiche, si decide di analizzare le variabili a coppie o per gruppi di varia numerosità, in modo da evidenziarne le relazioni (Fabbris 1997).

In quest'ottica di analisi statistica fa parte anche la regressione logistica o analisi *logit*. Questo tipo di regressione si applica quando Y (la variabile dipendente) è dicotomica (o binomiale) e rappresenta un attributo (1=possesso, 0=non possesso) e si vuole spiegare il cosiddetto *logit*²⁸ della frequenza di Y nella popolazione. L'analisi di regressione è altresì un modo per studiare le determinanti del fenomeno rappresentato da Y . In altre

²⁸ Per *logit* di π si intende il logaritmo del rapporto $\pi / (1 - \pi)$, dove π è la frequenza attesa dell'attributo Y .

parole è un metodo per la stima della funzione di regressione che meglio collega la probabilità del possesso di un attributo dicotomico con un insieme di variabili esplicative (Fabbris 1997). L'analisi della regressione logistica si distingue da quella lineare perché per questa si ipotizza una distribuzione normale di Y , mentre se è dicotomica la sua distribuzione è, ovviamente, binomiale (Fabbris 1997). Analogamente, nell'analisi di regressione lineare anche la stima di Y ottenuta dalla regressione varia da $-\infty$ a $+\infty$, mentre nell'analisi di regressione logistica la stima di Y varia tra 0 e 1. La stima di Y nell'analisi della regressione logistica assume allora il significato di probabilità che Y sia uguale a 1: $P(Y=1 \mid \mathbf{x}) = \pi(\mathbf{x})$ (Fabbris 1997).

La funzione di regressione logistica si presenta pertanto nella maniera seguente:

$$\text{logit}(\pi(\mathbf{x})) = \beta_0 + \sum_i^q \beta_i x_i = \mathbf{X}\boldsymbol{\beta}$$

dove $\text{logit}(\pi(\mathbf{x}))$ denota il logaritmo naturale della probabilità di Y dato il vettore \mathbf{x} di q variabili predittive (o indipendenti):

$$\text{logit}(\pi(\mathbf{x})) = \ln \left[\frac{\pi(\mathbf{x})}{1 - \pi(\mathbf{x})} \right]$$

e $(\pi(\mathbf{x}))$ denota la probabilità che Y valga 1 in funzione delle variabili esplicative \mathbf{x} . La scelta del *logit* per descrivere la funzione che lega la probabilità di Y alla combinazione delle variabili predittive è determinata dalla constatazione che la probabilità si avvicina ai limiti 0 e 1 gradualmente e descrive una figura a S (detta “sigmoide”) che assomiglia alla cumulata della distribuzione casuale degli errori detta “funzione logistica”. La probabilità di Y si può scrivere come una funzione logistica:

$$\pi(\mathbf{x}) = \frac{e^{\mathbf{x}\boldsymbol{\beta}}}{1 + e^{\mathbf{x}\boldsymbol{\beta}}}$$

Pur non essendo il *logit* l'unica funzione che consenta di modellare la probabilità di un fenomeno, essa è privilegiata, dato che è una trasformata

del rapporto tra due probabilità complementari, ovvero tra il numero di successi per ogni insuccesso del fenomeno in esame (Fabbris 1997).

Per l'elaborazione e l'analisi dei dati viene utilizzato il software statistico Stata versione 10, il quale permette di visualizzare ed eseguire numerose operazioni di regressione multivariata ed in particolare quella logistica.

È stata privilegiata l'analisi statistica del *logit* in quanto non si ha indicazione della data in cui i Comuni svizzeri, oggetti dell'indagine, hanno iniziato ad attivare dei PPP (è possibile presumere un intervallo temporale). Sulla base della letteratura al riguardo, questo intervallo può essere collocato tra il 2000 ed il 2008²⁹. Pertanto, si è deciso di fare ricorso ad uno strumento statistico (il *logit* appunto) che misuri la generale propensione al PPP, evitando una discriminazione temporale tra i Comuni che hanno attivato un PPP all'inizio degli anni 2000 e quelli invece che lo hanno attivato in anni più recenti.

La successiva tabella 5.1 presenta in forma schematizzata la variabile dipendente – la propensione al PPP – e le variabili indipendenti – il gettito fiscale, il debito pubblico, il numero di abitanti, il numero degli impiegati pubblici e la maggioranza politica del Comune – osservate nel presente lavoro. Si tenga presente che la variabile dipendente non è il numero di progetti di PPP, ma la propensione all'utilizzo dello stesso in ambito comunale. Il numero di progetti di PPP è un valore che si ricava dai questionari inviati alle cancellerie comunali.

Inoltre, per tre variabili – il gettito fiscale, il debito pubblico ed il numero degli impiegati comunali – si è deciso di dividerne i valori per il numero di abitanti. Di conseguenza, queste tre variabili espongono dei valori “pro capite” per fare in modo di garantire un'uniformità tra le 104 osservazioni.

²⁹ Al contrario, lo stesso arco temporale non è stato preso in considerazione per reperire i dati relativi alle variabili indipendenti. Questo in quanto, per la maggior parte dei Comuni che hanno risposto al questionario, non si sono riusciti a reperire questi valori.

Tabella 5.1 Le variabili (dipendente ed indipendenti) osservate

Variabili	Descrizione
Propensione PPP (D)	Propensione PPP: misura se una municipalità ha almeno un PPP. (Q)
Gettito fiscale (I)	Gettito fiscale: esprime il valore pro capite del gettito fiscale del Comune. (US)
Debito pubblico (I)	Debito pubblico: esprime il valore pro capite del debito pubblico del Comune. (US)
Numero di abitanti (I)	Popolazione: esprime il numero degli abitanti al 31 dicembre 2005 per ogni Comune. (US)
Impiegati comunali (I)	Settore pubblico: esprime il valore pro capite degli impiegati nel settore pubblico (amministrazione e servizi) del territorio comunale. (US)
Centro-sinistra (I)	Centro-sinistra: maggioranza nel Municipio (potere esecutivo) di partiti di centro-sinistra. (US)
Centro-destra (I)	Centro-destra: maggioranza nel Municipio (potere esecutivo) di partiti di centro-destra. (US)

Note. (Q): dati reperiti dai questionari. (US): dati reperiti dagli uffici di statistica (federale e cantonali). (D): variabile dipendente. (I): variabile indipendente.

Fonte: Elaborazione propria

La tabella 5.2 fornisce una lettura del peso dei coefficienti per quanto attiene alle ipotesi di questo lavoro. Come si evince, solo la variabile relativa al gettito fiscale dovrebbe avere un impatto negativo sul PPP; tutte le altre variabili dovrebbero avere invece un'incidenza positiva.

Tabella 5.2 Il peso ipotizzato dei coefficienti

Variabile	Coefficiente ipotizzato
Gettito fiscale	$\beta_1 < 0$
Debito pubblico	$\beta_2 > 0$
Numero di abitanti	$\beta_3 > 0$
Impiegati comunali	$\beta_4 > 0$
Maggioranza di CD	$\beta_5 > 0$

Note. CD: centro-destra.

Fonte: Elaborazione propria

5.2. L'analisi dei risultati ottenuti

Per quanto riguarda la collocazione temporale dei dati raccolti, quella delle variabili indipendenti si riferisce all'anno 2005 in quanto è l'ultimo anno in cui tutti i Comuni forniscono informazioni al riguardo, mentre il dato del numero dei progetti di PPP varia tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008. Infatti, i questionari ai Comuni della Svizzera italiana e francese sono stati inviati nel corso dell'autunno 2007, mentre quelli alle collettività della Svizzera tedesca durante la primavera 2008.

La tabella successiva presenta i valori riferiti ai Comuni che hanno risposto al questionario. Questi dati sono stati reperiti direttamente dal sito Internet ufficiale del Comune oppure da quello dell'ufficio di statistica del Cantone di appartenenza. In particolare è possibile osservare come i dati sono organizzati ponendo le osservazioni per riga e le variabili per colonna. Per ogni regione linguistica e poi complessivamente è stata calcolata la somma dei PPP e la media dei valori delle differenti variabili.

Tabella 5.3 I dati raccolti

Comune	PPP	GF pro capite	DP pro capite	Abitanti	IC pro capite	Municipio
Biasca	0	2'131	4'772	5'938	0.0273	CD
Locarno	9	2'659	7'637	14'556	0.0249	CD
Losone	7	2'216	941	6'305	0.0124	CD
Lugano	6	5'131	3'335	49'223	0.0402	CD
Mendrisio	4	4'544	3'183	6'721	0.0302	CD
Minusio	2	2'855	3'969	6'751	0.0219	CD
Totale PPP	28					
Media	4.67	3'256	3'973	14'916	0.0262	
Villars-sur-Glâne	17	3'812	8'957	9'992	0.0162	CS
Lancy	2	3'230	4'061	26'905	0.0049	CS
Grand-Saconnex	0	2'829	5'002	9'736	0.0048	CS
Meyrin	1	3'748	229	19'661	0.0115	CD
Plan-les-Ouates	4	4'484	5'496	8'794	0.0099	CS
Veyrier	0	3'172	2'931	9'553	0.0061	CD
Chaux-de-Fonds	0	2'482	13'319	36'809	0.0301	CS
Aigle	0	1'869	6'266	7'995	0.0098	CS
Bex	0	1'959	7'837	5'978	0.0134	CD
Chavannes	0	2'317	3'693	6'146	0.0098	CS
Crissier	10	2'975	0	6'723	0.0140	CD
Lausanne	12	3'437	19'073	117'388	0.0278	CS

Montreux	2	3'128	1'939	23'023	0.0155	CS
Vevey	10	3'543	8'042	16'664	0.0197	CD
Conthey	0	2'352	-793	6'987	0.0182	CD
Totale PPP	58					
Media	3.87	3'022	5'737	20'824	0.0141	
Aarau	0	4'469	-8'222	15'454	0.0416	CD
Lenzburg	0	2'981	3'639	7'551	0.0403	CD
Möhlín	3	2'231	2'878	8'884	0.0215	CD
Oberentfelden	0	2'059	22	7'110	0.0193	CD
Obersiggenthal	0	2'709	1'239	7'871	0.0253	CD
Oftringen	0	1'827	1'169	10'635	0.0307	CD
Wettingen	1	2'746	10	18'318	0.0263	CD
Wohlen	5	2'067	166	14'035	0.0260	CD
Würenlos	0	3'002	1'987	5'180	0.0216	CD
Zofingen	1	2'878	-243	10'228	0.0450	CD
Burgdorf	1	2'358	1'033	14'796	0.0240	CD
Frutigen	0	1'944	959	6'691	0.0269	CD
Heimberg	2	1'733	-1'429	5'625	0.0220	CD
Interlaken	14	2'833	1'726	5'206	0.0175	CD
Nidau	0	2'194	-1'851	6'770	0.0430	CD
Saanen	0	5'333	-396	7'155	0.0261	CD
Sumiswald	0	1'774	-185	5'139	0.0212	CD
Thun	0	2'241	-500	41'138	0.0253	CD
Uetendorf	0	1'862	-469	5'878	0.0191	CD
Worb	2	2'096	-1'257	11'137	0.0238	CD
Zollikofen	0	2'115	-1'252	9'540	0.0189	CD
Birsfelden	4	1'833	390	10'240	0.0182	CD
Reinach	0	2'437	386	18'536	0.0126	CD
Düdingen	0	3'217	2'250	7'132	0.0045	CD
Davos	8	4'119	6'845	10'817	0.0212	CD
Igis	0	2'438	1'525	7'432	0.0176	CD
Buchrain	0	2'602	2'656	5'282	0.0184	CD
Emmen	3	2'561	3'954	26'906	0.0337	CD
Horw	0	2'920	2'206	12'431	0.0187	CD
Littau	0	2'657	3'441	16'160	0.0347	CD
Luzern	35	4'001	1'562	57'533	0.0484	CD
Malters	0	2'201	4'084	6'144	0.0409	CD
Meggen	0	3'541	-1'687	6'372	0.0228	CD
Sursee	1	3'463	5'498	8'187	0.0501	CD
Willisau	4	2'458	8'403	7'158	0.0472	CD
Buochs	0	577	1'404	5'323	0.0139	CD
Alpnach	0	1'749	3'123	5'183	0.0168	CD
Altstätten	0	1'587	4'101	10'547	0.0265	CD
Gaiserwald	1	2'122	1'901	7'985	0.0131	CD
Gossau	1	1'849	431	17'020	0.0214	CD
Kirchberg	0	1'378	5'136	8'062	0.0349	CD
Mels	0	1'384	1'474	7'918	0.0250	CD
Oberuzwil	0	1'654	-521	5'717	0.0212	CD

St.Gallen	7	2'054	1'115	70'316	0.0288	CD
St.Margrethen	0	1'426	3'454	5'314	0.0342	CD
Thal	4	1'597	3'543	5'996	0.0242	CD
Uznach	0	1'762	4'602	5'563	0.0316	CD
Uzwil	0	1'689	518	12'074	0.0201	CD
Neuhausen	0	2'954	2'480	9'880	0.0343	CD
Schaffhausen	70	3'242	2'360	33'569	0.0348	CS
Biberist	0	2'632	-574	7'757	0.0224	CD
Dornach	0	3'195	3'054	6'107	0.0110	CD
Ingenbohl	4	1'653	2'097	7'856	0.0229	CD
Küssnacht	4	3'096	1'234	11'636	0.0290	CD
Wollerau	2	3'128	541	6'996	0.0083	CD
Frauenfeld	2	2'794	-905	22'058	0.0352	CD
Kreuzlingen	2	2'479	-68	17'691	0.0179	CD
Altdorf	0	2'024	4'410	8'615	0.0204	CD
Naters	3	2'317	2'906	7'810	0.0137	CD
Baar	0	4'685	1'143	20'843	0.0297	CD
Hünenberg	3	6'887	4'069	8'098	0.0248	CD
Unterägeri	0	2'487	4'333	7'679	0.0232	CD
Adliswil	5	3'053	923	15'710	0.0376	CD
Bassersdorf	3	2'988	-4'333	9'341	0.0259	CD
Birmensdorf	1	3'086	-4'199	5'592	0.0166	CD
Buchs	0	2'664	-4'654	5'016	0.0134	CD
Dietlikon	0	3'164	-3'569	6'804	0.0316	CD
Gossau	0	2'854	-369	9'061	0.0207	CD
Hinwil	0	2'915	-1'415	9'761	0.0332	CD
Hombrechtikon	0	3'129	116	7'559	0.0337	CD
Illnau-Effretikon	0	2'718	-845	15'056	0.0265	CD
Küsnacht	4	11'057	-9'883	12'980	0.0365	CD
Maur	0	4'010	-6'853	8'998	0.0230	CD
Niederhasli	0	2'672	-1'285	7'764	0.0250	CD
Oberglatt	0	2'191	1'293	5'347	0.0217	CD
Pfäffikon	1	2'762	-419	9'951	0.0307	CD
Schlieren	1	3'634	-1'761	13'339	0.0331	CD
Seuzach	0	2'897	-1'647	6'637	0.0193	CD
Thalwil	0	3'461	-2'902	16'347	0.0201	CD
Wallisellen	2	3'545	-1'221	12'429	0.0368	CD
Wangen	0	3'136	-2'342	6'810	0.0186	CD
Wetzikon	2	2'659	-686	19'417	0.0348	CD
Winterthur	23	3'336	4'026	93'546	0.0478	CD
Totale PPP	229					
Media	2.76	2'774	673	12'840	0.0263	
Totale generale	315					
Media generale	3.03	2'838	1'594	14'112	0.0245	

Note. Debito pubblico pro capite: con segno negativo il Comune ha sostanza netta.
CD: centro-destra. CS: centro-sinistra.

Fonte: Elaborazione propria

Tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008 è stata condotta un'indagine empirica su una popolazione di 311 Comuni svizzeri per meglio capire a che punto è l'introduzione del PPP nel governo locale. Come illustrato alla fine del capitolo 4, sono stati selezionati i Comuni con più di 5'000 abitanti (sono 311 Comuni) e rappresentativi delle tre principali aree linguistiche. La popolazione ideale è dunque formata per il 77.5% da Comuni della Svizzera tedesca, per il 19% della Svizzera francese e per il 3.5% della Svizzera italiana. La percentuale della partecipazione dei Comuni per ogni regione linguistica assume una distribuzione leggermente differente rispetto all'intera popolazione ideale. Infatti, i Comuni rispondenti della Svizzera tedesca sono stati il 79.8%, della Svizzera francese il 14.4% e della Svizzera italiana il 5.8%.

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 vari in maniera abbastanza significativa tra le tre aree linguistiche. Nella Svizzera italiana 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.

Tabella 5.4 La media dei PPP per regione linguistica

Regione linguistica	Comuni	PPP	Media PPP per Comune
Svizzera italiana	6	28	4.67
Svizzera francese	15	58	3.87
Svizzera tedesca	83	229	2.76
Svizzera (totale)	104	315	3.03

Fonte: Elaborazione propria

Un altro aspetto molto interessante riguarda la percezione della rilevanza che il PPP rappresenta per gli enti pubblici locali. A questo proposito è stata posta una precisa domanda ai segretari comunali relativa all'importanza che il PPP riveste per il proprio Comune. A livello nazionale ben l'83% degli intervistati risponde che il PPP è "molto/abbastanza" importante. Solamente il 17% risponde che il PPP riveste "poca/per nulla" rilevanza. Nella Svizzera italiana ed in quella francese la risposta "molto/abbastanza" ottiene il 100% delle risposte, mentre nella Svizzera tedesca essa raggiunge il 79%. Queste percentuali rappresentano tutti i 104 Comuni che hanno partecipato all'indagine.

Tabella 5.5 La rilevanza del PPP in Svizzera

Regione linguistica	Molto/abbastanza	Poco/per nulla
Svizzera italiana	100%	0%
Svizzera francese	100%	0%
Svizzera tedesca	79%	11%
Svizzera (totale)	83%	17%

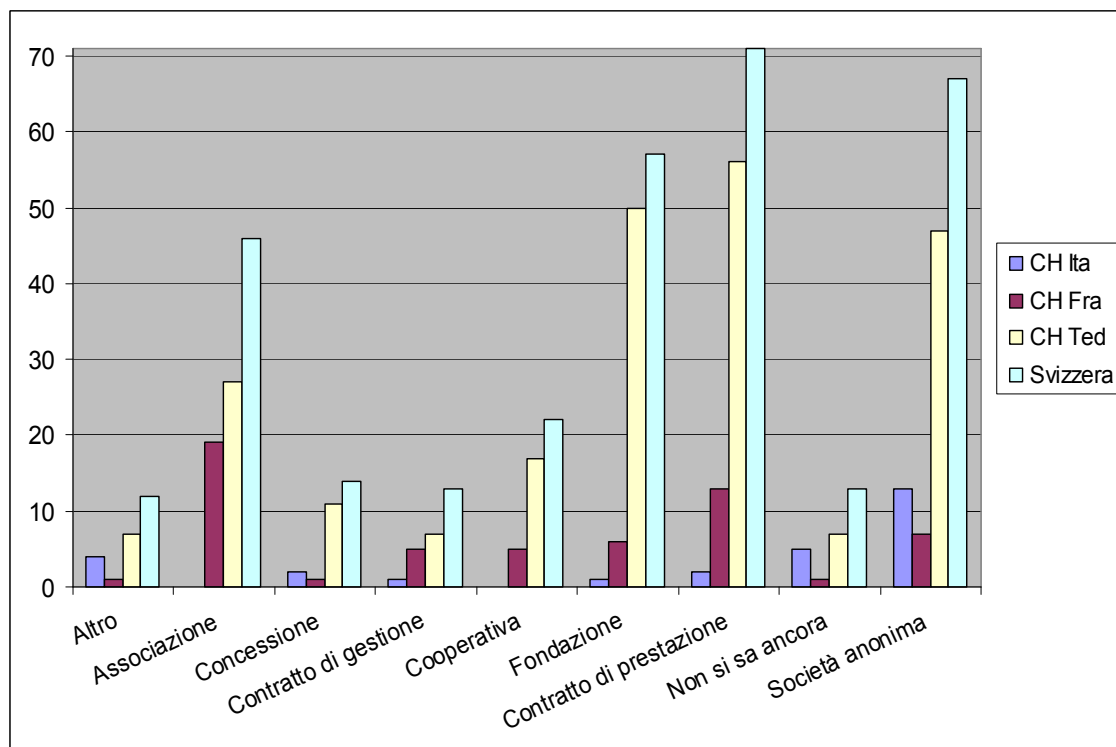
Fonte: Elaborazione propria

Si presentano adesso le tipologie di forme giuridiche che gli enti locali utilizzano per i loro PPP³⁰. A livello nazionale, la struttura gestionale maggiormente impiegata risulta essere il contratto di prestazione (71 casi – 22.5%), segue la società anonima (67 casi – 21.3%), la fondazione (57 casi – 18.1%) e l'associazione (46 casi – 14.6%). In misura minore sono adoperate la cooperativa (22 casi – 7%) e la concessione (14 casi – 4.4%).

³⁰ La società anonima è descritta negli articoli 620-763 del Codice delle obbligazioni. L'associazione è presentata negli articoli 60-79 del Codice civile. La concessione è definita come il provvedimento amministrativo con cui la PA conferisce *ex-novo* posizioni giuridiche attive al destinatario, ampliandone così la sfera giuridica. Il contratto di gestione è un normale accordo tra due o più soggetti per produrre effetti giuridici. La cooperativa è descritta negli articoli 828-926 del Codice delle obbligazioni. La fondazione è presentata negli articoli 80-89 del Codice civile. Il contratto di prestazione può essere definito come l'incarico conferito dal potere esecutivo ad un soggetto terzo esterno alla PA.

Per 13 progetti i Comuni non sanno ancora quale formula gestionale utilizzare (4.1%).

Figura 5.2 Le forme giuridiche – Svizzera



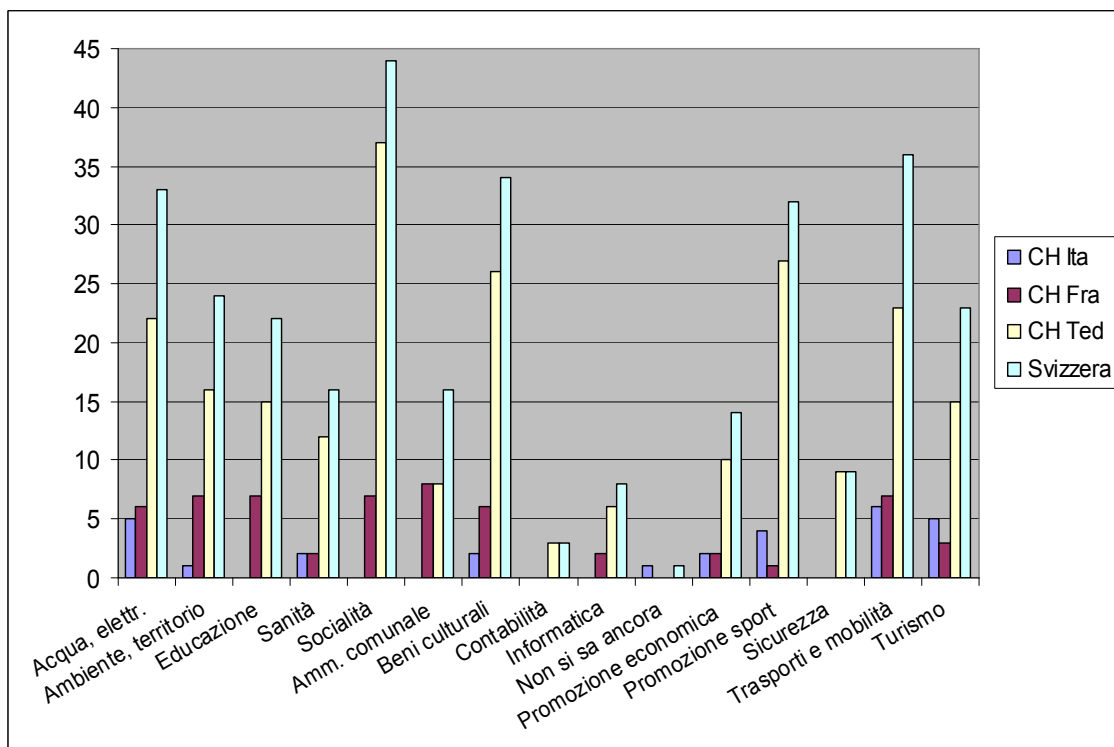
Fonte: Elaborazione propria

Nelle tre regioni linguistiche si osservano alcune interessanti e notevoli differenze. Nella Svizzera italiana la società anonima è quella che raccoglie il consenso maggiore (46.4%), seguita dalla concessione (14.3%). Da osservare che per il 18% dei progetti i Comuni non sanno ancora quale struttura giuridica utilizzare. Nella Svizzera francese l'associazione è la forma giuridica di gran lunga preferita (32.8%), seguita dal contratto di prestazione (22.4%), dalla società anonima (12%) e dalla fondazione (10.3%). Nella Svizzera tedesca invece il contratto di prestazione è quello che attrae il maggior interesse (24.4%), dopodiché vi sono la fondazione (21.8%) e la società anonima (20.5%); seguono ma più distaccate l'associazione (11.8%) e la cooperativa (7.4%).

La Svizzera italiana predilige quindi la società anonima, mentre quella tedesca e soprattutto la Svizzera francese tendono ad utilizzare l'associazione, la fondazione ed il contratto di prestazione. Nella Svizzera italiana e, in parte nella Svizzera tedesca, si privilegia un orientamento verso forme che sono tipiche del settore privato. Nella Svizzera francese si preferisce invece effettuare dei PPP con forme gestionali che non prevedono una completa e totale rinuncia da parte del settore pubblico al controllo del servizio erogato.

Per quanto concerne invece le tipologie dei 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 (44 casi – 14%), trasporti (36 casi – 11.5%), beni culturali (34 casi – 10.8%), acqua ed elettricità (33 casi – 10.5%) e promozione di attività sportive (32 casi – 10.2%). Altri settori rilevanti sono l'ambiente ed il territorio (24 casi – 7.6%), il turismo (23 casi – 7.3%) e l'ambito educativo (22 casi – 7%).

Così come per le forme gestionali, anche in questo caso esistono delle differenze tra la Svizzera italiana, quella francese e tedesca. Nella Svizzera italiana 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 12.1% i trasporti, il sociale/socioassistenziale, l'ambito educativo, l'ambiente ed il territorio. Infine con il 10.3% acqua ed elettricità ed i beni culturali. Infine, nella Svizzera tedesca gli ambiti di intervento pubblico interessati dal PPP sono in primo luogo quello sociale e socioassistenziale (16.2%), la promozione dello sport (11.8%), i beni culturali (11.4%), i trasporti (10%) ed infine l'acqua e l'elettricità (9.6%).

Figura 5.3 Le tipologie di settore pubblico – Svizzera

Fonte: Elaborazione propria

Nel contesto dei settori pubblici interessati dal PPP vi sono differenze ed analogie. Infatti, da un lato la Svizzera italiana e quella tedesca tendono maggiormente a focalizzarsi su specifici ambiti (turismo, trasporti e mobilità, promozione dello sport, acqua ed elettricità e 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). Questi aspetti ci portano quindi a presumere che la Svizzera francese tenda principalmente a sviluppare dei PPP con uno spiccato interesse sociale ed ambientale (socioassistenziale, educazione, beni culturali ed ambiente), mentre la Svizzera italiana e quella tedesca privilegiano i servizi cosiddetti a rete (acqua ed elettricità, trasporti e mobilità).

Nel paragrafo 3.4. si è proposta una classificazione degli ambiti di intervento pubblico che, secondo un autore svizzero sul PPP (Bolz 2005),

dovrebbero essere particolarmente interessati da questa forma collaborativa tra pubblico e privato. I risultati appena esposti sembrerebbero evidenziare come gli enti pubblici locali svizzeri stiano colmando questo *gap* e pertanto attivando dei progetti proprio laddove Bolz (2005) ritiene che la Svizzera sia rimasta indietro rispetto agli altri Paesi europei. In particolare è possibile citare il settore sportivo, quello dei beni culturali e del turismo (tempo libero) ed infine quello dei trasporti.

Nelle pagine successive si presentano i coefficienti di correlazione tra la variabile dipendente e quelle indipendenti, nonché gli indicatori o coefficienti che scaturiscono dall'analisi *logit*.

La tabella 5.6 riassume e fornisce le informazioni sulla tipologia della variabile (prima colonna), sulla media (seconda colonna) e la deviazione *standard* (terza colonna) delle sei variabili osservate. Le colonne da quattro ad otto indicano invece il coefficiente di correlazione che sussiste tra la propensione al PPP e le cinque variabili indipendenti.

Tabella 5.6 Media, deviazione *standard* e coefficienti di correlazione per la variabile dipendente e le variabili indipendenti

Variabile	M	DS	2	3	4	5	6
1. Propensione PPP (D)	0.46154	0.50093	0.255**	0.108	0.294**	0.136	-0.091
2. Gettito fiscale (I)	2'838	1'235.07		-0.207*	0.142	0.183	-0.065
3. Debito pubblico (I)	1'594	3'852.64			0.348**	-0.039	-0.461**
4. Numero di abitanti (I)	14'112	16'726.41				0.294**	-0.273**
5. Impiegati comunali (I)	0.02450	0.01016					0.263**
6. Maggioranza di CD (I)	0.90385	0.29623					

Note. Si veda la tabella 5.1 per la descrizione delle variabili. (D): variabile dipendente. (I): variabile indipendente. CD: centro-destra.

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

Fonte: Elaborazione propria

La correlazione tra la propensione al PPP e le altre variabili risulta essere sempre positiva ad eccezione del coefficiente numero sei. È interessante

osservare che le correlazioni tra la propensione al PPP ed il gettito fiscale (0.255), nonché tra la propensione al PPP ed il numero di abitanti (0.294) sono entrambe non molto elevate ma positive e soprattutto statisticamente significative. Con una probabilità di commettere errore dell'1% possiamo affermare che la relazione è statisticamente differente da zero.

Viceversa, le correlazioni tra la propensione al PPP, il debito pubblico (0.108), gli impiegati comunali (0.136) e lo schieramento politico (-0.091) presentano dei valori modesti ed in un caso addirittura molto vicino a 0 e leggermente negativo. Le tre correlazioni non presentano tuttavia delle relazioni significative di dipendenza tra queste variabili.

Relativamente alle ipotesi della ricerca si osserva come l'ipotesi 1 concernente il gettito fiscale non sia confermata osservando il coefficiente di correlazione positivo. Sarà dunque interessante verificare se anche con il *logit* si avrà un coefficiente positivo e statisticamente significativo. In caso affermativo l'ipotesi 1 avrà un impatto diverso da quello previsto, ossia che maggiore è il gettito fiscale di un Comune e maggiore è la propensione al PPP.

Tutti questi aspetti saranno successivamente paragonati e confrontati con i coefficienti che risulteranno dall'analisi *logit* e che ci permetteranno di verificare quali ed in che misura generano un impatto sulla propensione e quindi sulla creazione del PPP nelle collettività territoriali svizzere.

Nella tabella successiva vengono messi a confronto i coefficienti ipotizzati (presentati nella tabella 5.2) con quelli realmente osservati dall'analisi *logit*. Inoltre si illustrano i valori dei coefficienti, nonché gli errori *standard* per ogni variabile.

Tabella 5.7 Coefficienti ipotizzati ed osservati, valori dei coefficienti ed errore standard

Variabile	Coefficiente ipotizzato	Coefficiente osservato	Valore del coefficiente	Errore standard
Gettito fiscale	$\beta_1 < 0$	$\beta_1 > 0$	0.005186*	0.0002507
Debito pubblico	$\beta_2 > 0$	$\beta_2 > 0$	0.0000801	0.0000727
Numero di abitanti	$\beta_3 > 0$	$\beta_3 > 0$	0.0000689*	0.0000331
Impiegati comunali	$\beta_4 > 0$	$\beta_4 > 0$	0.6399336	23.85489
Maggioranza di CD	$\beta_5 > 0$	$\beta_5 > 0$	0.4812096	0.9365693
Costante		$\beta_0 < 0$	-3.021859*	1.291406

Note. Numero di osservazioni: 104. LR $\chi^2 = 19.09$. Prob > $\chi^2 = 0.0019$. Pseudo $R^2 = 0.133$. CD: centro-destra.

* $p < 0.05$

Fonte: Elaborazione propria

L'analisi *logit* mostra che vi sono soltanto due variabili – il gettito fiscale pro capite (0.005186) ed il numero di abitanti (0.0000689) – con un impatto positivo e statisticamente significativo sulla propensione al PPP, questo lo possiamo affermare con una probabilità di commettere errore del 5%. Tutte le altre variabili considerate per lo studio non sono statisticamente significative, anche se due di esse – gli impiegati comunali pro capite e la maggioranza politica – presentano dei coefficienti osservati moderatamente elevati (rispettivamente 0.6399336 e 0.4812096).

In altre parole, maggiore è il gettito fiscale e maggiore sarà la propensione al PPP, la stessa cosa dicesi per il numero di abitanti. Queste due variabili sono pertanto in linea con quello esposto nella tabella 5.6 relativa alla correlazione. In entrambi i casi sia il gettito fiscale pro capite, sia il numero di abitanti hanno un impatto positivo e statisticamente significativo sulla creazione del PPP.

Questa analisi non sembra al contrario mostrare delle relazioni significative tra la propensione al PPP ed il debito pubblico, il numero degli impiegati comunali e la maggioranza politica del Comune. Per questa ultima variabile

si deve riconoscere quanto espresso da Bolz (2005) nel suo libro relativo al PPP in Svizzera, ossia che questa forma di gestione è sostenuta da enti pubblici sia di centro-sinistra, sia di centro-destra e che quindi non vi sono particolari relazioni che dimostrano una maggiore propensione al PPP con gli uni o gli altri schieramenti.

Se si considerasse quanto esposto nella tabella 5.2 concernente i coefficienti ipotizzati per ogni variabile si osserva che la variabile relativa al gettito fiscale pro capite – che è stata ipotizzata avere una relazione negativa verso la propensione al PPP – è invece positiva. Questo aspetto è particolarmente interessante in quanto va a contrapporsi con i risultati dell'indagine di Collin (1998a) effettuata una decina di anni fa pure tramite l'analisi *logit* su 64 municipalità svedesi con più di 50'000 abitanti. Essa evidenzia, per il contesto svedese, la presenza di due variabili – il gettito fiscale (-0.150) e la grandezza del settore pubblico in termini di impiegati comunali (-0.144) – che hanno un impatto negativo ma statisticamente significativo sulla creazione del PPP. Una prima considerazione in proposito è che gli enti pubblici locali svedesi considerati nell'indagine sono di più grandi dimensioni in termini di abitanti rispetto a quelli svizzeri. Secondariamente vi sono gli aspetti fiscali, che rivestono un'assoluta importanza ai fini delle scelte di politica pubblica compiute dagli enti locali. Il contesto fiscale svizzero rispetto a quello svedese è assai diverso e, per i cittadini, molto più oneroso. Basti ricordare come la Svezia, nel 2006, abbia sfiorato il 50% in termini di pressione del sistema fiscale in rapporto al prodotto interno lordo; mentre la Svizzera, per lo stesso periodo, abbia un rapporto di circa il 25%³¹.

E non da ultimo bisogna tenere presente che le due indagini sono state effettuate con una differenza temporale di 10 anni e che dal 1998 al 2008 le condizioni congiunturali economiche e strutturali dei due Paesi sono cambiate.

La prossima tabella fornisce delle indicazioni sugli effetti marginali dell'analisi *logit*. In particolare, la seconda colonna indica quale sarebbe la

³¹ A questo proposito si consulti il seguente sito Internet: www.swissinfo.ch

variazione del valore del coefficiente delle variabili indipendenti sulla propensione al PPP (ossia di ottenere $Y=1$) nel caso in cui si prendessero in considerazione solamente i valori medi per ogni singola variabile (valori rappresentati nell'ultima colonna). Questo processo ci spiega quale tra le variabili indipendenti sotto elencate influenza più di altre la propensione al PPP.

Tabella 5.8 Gli effetti marginali nell'analisi *logit*

Variabile	Dy/dx	Errore standard	X
Gettito fiscale	0.0001297*	0.00006	2'838
Debito pubblico	0.00002	0.00002	1'594
Numero di abitanti	0.0000172*	0.00001	14'112
Impiegati comunali	0.1599834	5.96372	0.02450
Maggioranza di CD	0.118614	0.22473	0.903846

Note. Numero di osservazioni: 104. X = valore medio della variabile indipendente. CD: centro-destra.

* $p < 0.05$

Fonte: Elaborazione propria

Il gettito fiscale ed il numero di abitanti sono le variabili che influenzano la propensione al PPP se si prendessero in considerazione i valori medi. Queste due variabili sono altresì statisticamente significative e non vi è quindi nessun cambiamento dei risultati dall'analisi *logit* presentata nella tabella 5.7.

Un altro aspetto viene presentato nella tabella 5.9 ed illustra lo stesso procedimento degli effetti marginali, solamente che al posto del valore medio si considera la variazione dal valore minimo a quello massimo delle variabili indipendenti. In altri termini, la tabella illustra come la probabilità di osservare $Y=1$ (ossia la propensione al PPP) venga modificata dalle variabili indipendenti quando quest'ultime passano da un valore minimo ad uno massimo.

Tabella 5.9 Le *predicted probabilities* nell'analisi *logit*

Variabile	Min --> Max
Gettito fiscale	0.7497
Debito pubblico	0.5171
Numero di abitanti	0.6509
Impiegati comunali	0.0073
Maggioranza di CD	0.1186

Note. Numero di osservazioni: 104. CD: centro-destra.

Fonte: Elaborazione propria

Anche con questo strumento è possibile osservare che il gettito fiscale ed il numero di abitanti hanno un impatto maggiore rispetto alle altre variabili. Appare allora evidente che se si prendessero in considerazione i valori massimi sia del gettito fiscale, sia del numero di abitanti, la probabilità di osservare $Y=1$ aumenterebbe di quasi il 75% e rispettivamente del 65%.

L'ultimo strumento di analisi per questo lavoro riguarda la verifica dei valori predetti (*predict values*) per ogni singola osservazione. Questo calcolo permette di verificare quanto si è vicini alla realtà, in altre parole, se un Comune avesse almeno un progetto di PPP ed il relativo valore predetto risultasse essere tendente a 1, allora ciò significa che i coefficienti delle variabili indipendenti producono un'ulteriore conferma della loro validità. La stessa cosa dicesi nel caso contrario, ossia quando un Comune non ha nessun PPP ed il suo valore predetto tende a 0.

La tabella 5.10 fornisce le medie delle osservazioni e si evince come i Comuni che non presentano alcun PPP abbiano un valore predetto medio (0.38538) nettamente inferiore rispetto a quello dei Comuni che hanno almeno un PPP (0.55039). Questi due indicatori permettono dunque di affermare che i coefficienti delle variabili indipendenti spiegano in misura sufficientemente adeguata la propensione al PPP nei Comuni svizzeri.

Tabella 5.10 I valori predetti nell'analisi *logit*

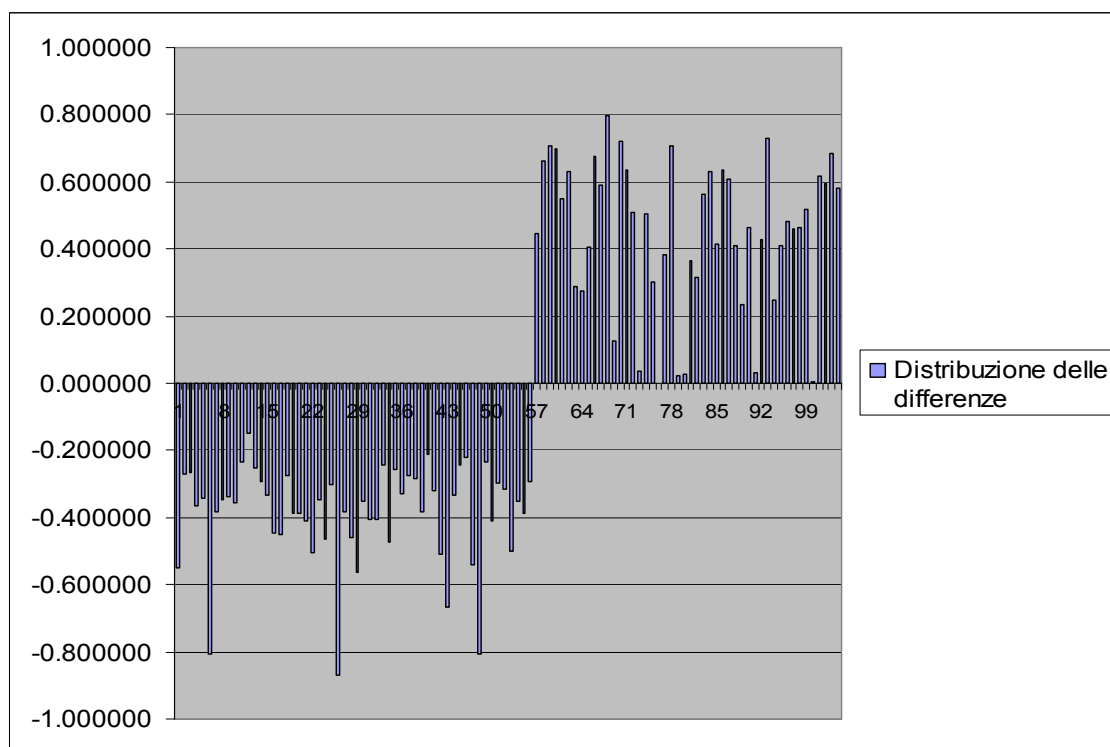
Media valori predetti con PPP = 0	0.38538
Media valori predetti con PPP = 1	0.55039
Distribuzione media delle differenze con PPP = 0	-0.38538
Distribuzione media delle differenze con PPP = 1	0.44961

Note. Numero di osservazioni: 104.

Fonte: Elaborazione propria

Un ulteriore aspetto utile ai fini della presente ricerca risulta essere la distribuzione delle differenze, calcolata sottraendo il valore predetto osservato da quello della variabile dipendente dicotomica. Negli enti locali in cui non vi sono PPP la differenza sarà negativa, nel caso di enti locali con almeno un PPP, al contrario, si avrà una differenza positiva. La figura 5.4 sottostante ne fornisce un'esatta raffigurazione per tutte le 104 osservazioni. Se i valori sono molto vicini o tendenti allo 0, allora ciò sta a significare che i coefficienti delle variabili indipendenti riescono a spiegare correttamente le osservazioni di ogni singolo Comune.

La rappresentazione grafica delle differenze illustra in maniera molto più chiara la suddivisione dei valori predetti per entrambe le tipologie di Comuni. Ad eccezione di alcuni valori estremi osservabili sia nella parte sinistra, sia in quella destra del grafico, la media complessiva risulta essere di -0.38538 per i Comuni senza PPP e rispettivamente di 0.44961 per gli altri Comuni. È comunque necessario soffermarsi sul grafico per effettuare ulteriori commenti per quegli enti pubblici che presentano almeno un progetto di partenariato.

Figura 5.4 La distribuzione delle differenze nell'analisi *logit*

Fonte: Elaborazione propria

Infatti, in ben undici Comuni svizzeri – Davos, Emmen, Hünenberg, Küsnacht, Losanna, Lugano, Lucerna, Sciaffusa, San Gallo, Vevey e Winterthur – i valori relativi alla distribuzione delle differenze sono molto prossimi allo 0.

Di conseguenza, è possibile affermare che le caratteristiche di questi enti locali (a livello di gettito fiscale, di debito pubblico, di numero di abitanti, di impiegati comunali e di maggioranza politica) sono quelle che maggiormente spiegano e stimano molto bene la distribuzione delle differenze. Se considerassimo proprio la media dei valori dei Comuni summenzionati si avrebbero le seguenti indicazioni: 181 progetti di PPP complessivi, gettito fiscale pro capite di 4'488 franchi, debito pubblico pro capite di 4'050 franchi, 45'185 abitanti e 0.033 impiegati comunali pro capite. Paragonando questi dati con le medie riferite al totale dei 104 Comuni si può notare come i primi siano sempre superiori a quest'ultimi. Inoltre, anche considerando i singoli valori di questi undici Comuni è

possibile rimarcare come il numero di abitanti, il gettito fiscale ed il debito pubblico siano superiori sia alla media dei valori della popolazione osservata (a questo proposito si rimanda alle tabelle 5.3, 5.6 e 5.8), sia a quelli riferiti ad ogni specifica osservazione.

Capitolo 6

Conclusioni

6.1. Discussione dei risultati

Le domande di ricerca della presente tesi di dottorato si ponevano l'interrogativo di evidenziare l'esistenza di condizioni che potessero favorire od ostacolare la nascita del PPP negli enti pubblici locali svizzeri. Di conseguenza, un'analisi empirica è stata effettuata per testare e quindi verificare se le cinque ipotesi proposte avessero un impatto significativo sulla creazione del PPP.

I risultati presentati nel paragrafo precedente indicano che esistono due determinanti che influenzano positivamente, ed in maniera statisticamente significativa, la creazione del PPP nelle municipalità svizzere. Esse sono identificabili nel gettito fiscale e nel numero di abitanti. Appare dunque evidente che solamente l'ipotesi relativa al numero degli abitanti è in linea con quanto ipotizzato (ossia di avere un effetto positivo sul PPP). L'ipotesi relativa al gettito fiscale non è stata confermata dall'analisi statistica, che ha rilevato una relazione di segno opposto rispetto a quanto teorizzato. Infine, le altre tre variabili – il debito pubblico, il numero degli impiegati comunali e la maggioranza politica del Municipio – hanno sì un impatto positivo sul PPP, ma non significativo dal punto di vista statistico.

È possibile tuttavia effettuare alcune considerazioni aggiuntive sui risultati scaturiti dall'indagine empirica, a partire dal coefficiente positivo ottenuto per la variabile del gettito fiscale. Infatti, la letteratura consultata sottolinea l'importanza del contesto economico della municipalità e suggerisce che le risorse fiscali insufficienti dovrebbero generare una propensione positiva verso il PPP. Tuttavia, questa ipotesi non è stata confermata per il caso svizzero. Vediamo allora di capire quali sono i possibili motivi che hanno condotto a questo risultato.

L'indagine statistica considera solamente i Comuni con più di 5'000 abitanti ed i dati raccolti fanno riferimento al 2005, quindi quasi tre anni prima dell'inizio della crisi dei *subprimes* dell'economia finanziaria. La crisi dei *subprimes* nel mercato finanziario ha un impatto molto importante sui conti pubblici delle collettività. A questo proposito, Marty e Gianella (2008) mostrano che il crollo del mercato finanziario ha portato conseguenze finanziarie e fiscali negative sugli enti pubblici americani e francesi, causa i minori introiti delle entrate fiscali. Si può quindi affermare che simili ripercussioni possano senz'altro ripetersi anche in Svizzera a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni. A questo proposito è utile ricordare le difficoltà delle principali banche svizzere (in *primis* UBS e Credit Suisse, con perdite nette nel 2007 e nei primi mesi del 2008) con un conseguente impatto negativo sui gettiti fiscali dei tre livelli di governo svizzeri.

Risulta dunque probabile, anche se questo aspetto non può essere confermato, che se l'indagine del presente lavoro avesse considerato dei dati riferiti al 2008, la relazione tra il gettito fiscale e la propensione al PPP avrebbe potuto avere un'incidenza negativa e non, come illustrato nelle conclusioni, positiva. Anche il non aver considerato i Comuni con meno di 5'000 abitanti potrebbe avere influito su questo particolare risultato.

Per quanto riguarda, invece, le altre tre variabili – il debito pubblico, il numero degli impiegati comunali e la maggioranza politica del Municipio – è possibile ipotizzare che la mancanza di significatività potrebbe essere riconducibile al fatto che il tasso di risposta sia stato solo del 33.4% oppure che nell'indagine empirica non sono stati considerati anche i Comuni con una popolazione inferiore ai 5'000 abitanti.

Inoltre, è possibile effettuare un raffronto con quanto ottenuto da Collin (1998a) nel suo studio concernente la verifica dell'implementazione del PPP in 64 Comuni svedesi. Questo lavoro ha evidenziato che su sette ipotesi considerate nell'analisi empirica, solamente due registrano un

impatto statisticamente significativo, ossia il gettito fiscale ed il numero degli impiegati comunali (entrambe con un coefficiente negativo). Rispetto alle entità territoriali svizzere, quelle svedesi presentano una situazione differente e dunque, minori sono gli introiti fiscali ed il numero degli impiegati della PA, maggiore è la propensione al PPP.

6.2. La rivalutazione della metodologia utilizzata

La metodologia utilizzata in questa tesi di dottorato rappresenta una sorta di unicità nel contesto del *management* pubblico e più in generale negli studi organizzativi. Infatti, la quasi totalità dei riferimenti bibliografici consultati hanno un approccio metodologico di tipo qualitativo. A questo proposito è possibile citare i lavori svizzeri relativi al PPP di Giauque (2005) e di Perret-Gentil (2005), nonché altri studi internazionali sul PPP di Collin (1998a, 1998b) e di Leiringer (2003).

Di conseguenza, soltanto uno degli articoli sopra elencati (quello di Collin 1998a) analizza il PPP in un'ottica quantitativa ed a presentare una serie di ipotesi che successivamente testa su un campione di 64 municipalità svedesi. Il presente lavoro, con tutti i limiti che può avere, rappresenta senza ombra di dubbio un punto di inizio per la catalogazione e la raccolta di informazioni, dei dati e delle tipologie connesse alla tematica del partenariato tra il settore pubblico e quello privato.

Per rendere la ricerca ancora più completa dal punto di vista scientifico, si è deciso di procedere attraverso un'indagine campionaria, che d'altra parte è tipica della ricerca quantitativa, coinvolgendo 311 Comuni svizzeri con più di 5'000 abitanti della Svizzera italiana, francese e tedesca. L'intento principale è stato quello di avere a disposizione una mappatura dei progetti di PPP presenti nel nostro Paese e pertanto di coprire la più vasta realtà geografica e territoriale possibile.

Tutte le informazioni relative ai Comuni oggetti dell'indagine – quindi i dati fiscali, quelli economici, dimensionali e politici – sono stati reperiti tramite gli uffici di statistica dei rispettivi Cantoni di appartenenza oppure

direttamente dal sito *web* del Comune interessato. Per conoscere invece il numero di progetti di PPP, come è stato detto, si è proceduto con l'invio dei questionari alle cancellerie comunali.

6.3. Le limitazioni della ricerca

Una delle limitazioni maggiori consiste nel tasso di risposta non particolarmente elevato, pari al 33.4% sul totale dei questionari inviati alle cancellerie comunali. Un'altra considerazione concerne la popolazione statistica presa a riferimento per questa ricerca e che riguarda le caratteristiche distintive dei Comuni coinvolti. Come è stato annunciato nel capitolo 4, sono state considerate solamente quelle municipalità con almeno 5'000 abitanti.

Di conseguenza, con un tasso di risposta più elevato, oppure con una più ampia grandezza del campione statistico, si sarebbero potuti ricavare dei coefficienti di correlazione più accurati, nonché una più elevata significatività delle variabili indipendenti considerate nel modello dell'analisi *logit*. Non solo, perfino la copertura territoriale della Svizzera avrebbe potuto essere ancora più completa ed uniforme attraverso l'inclusione nella popolazione ideale di un maggior numero di enti locali. In altri termini, si sarebbe potuto effettuare un campionamento considerando tutti o buona parte dei Comuni svizzeri sul principio della ricerca di Steiner (2000) nell'ottica del PM.

Come già osservato, vi è una carenza di articoli, lavori o ricerche effettuate nel contesto svizzero e con un'impostazione metodologica simile a quella privilegiata per questo studio. Questa carenza di letteratura non permette pertanto di effettuare dei confronti e dei paragoni tra il presente studio ed altre ricerche. Come è stato illustrato nel paragrafo 6.1., si è proceduto ad un raffronto soltanto con l'articolo di Collin (1998a). Ci si augura pertanto che questo lavoro possa dare avvio a future ricerche riferite al contesto svizzero, che possano fungere da termine di paragone rispetto a quanto presentato in questa sede.

Infine, il terzo punto riguarda la mancanza della realizzazione di un modello econometrico riferito al PPP. I modelli econometrici sono degli strumenti per confrontare i modelli teorici con i dati, per poi verificarne la validità ed avanzare previsioni sull'andamento futuro delle variabili di interesse. In altri termini, l'econometria può essere definita un ramo della statistica che si occupa dell'analisi dei fenomeni economici formulati nell'ambito teorico (Favero 1996). Le relazioni tra le variabili che sono oggetto di interesse per gli economisti sono specificate formalmente in termini matematici, il che costituisce un primo passo nella direzione dei modelli statistici o econometrici. Questi ultimi prevedono la possibilità di introdurre deviazioni casuali della relazione teorica sotto forma, per esempio, di errori di misura, comportamento non prevedibile, errori di classificazione ed eventi inattesi. In termini generali, gli studi di econometria possono essere divisi in due ampie categorie: l'analisi delle serie storiche e l'analisi dei dati sezionali (o *cross section*) (Verbeek 2006). Un modello econometrico applicato a questo contesto di ricerca avrebbe permesso di generare delle stime e delle considerazioni supplementari sulle relazioni tra le variabili oggetto dello studio.

6.4. I possibili sviluppi della ricerca

Esistono differenti e possibili sviluppi futuri per questa ricerca e la tematica da essa sviluppata.

Come primo punto si fa riferimento ad uno dei limiti esposti nel paragrafo precedente, ossia che uno studio successivo potrebbe integrare i Comuni che in questa indagine non sono stati considerati, dunque tutti i Comuni che hanno una popolazione inferiore ai 5'000 abitanti. Certo è che l'impegno finanziario per effettuare un'ulteriore indagine di campionamento non sarà di poco conto, considerando il fatto che si parla di più di 2'000 enti locali da contattare.

Inoltre, sarebbe molto utile ed interessante investigare la propensione all'utilizzo del PPP nei 26 Cantoni. Così facendo, si potrebbe capire a che punto è l'utilizzo di questa forma di gestione ed avere una mappatura dei

PPP anche per il secondo livello di governo svizzero. Si potrebbero poi effettuare delle considerazioni per verificare le possibili analogie e differenze sia tra i Cantoni delle tre regioni linguistiche, sia tra i Cantoni ed i Comuni delle stesse aree geografiche. Questo procedere permetterebbe senz'altro di verificare se i Cantoni che parlano lo stesso idioma si orientano pure in maniera simile nell'ottica del PPP. Infatti, Steiner (2000) dimostra che vi sono delle relazioni molto forti tra l'implementazione di nuovi strumenti di gestione facenti capo al PM ed il contesto linguistico di appartenenza degli enti pubblici.

Di conseguenza, un futuro lavoro inerente il PPP in ambito cantonale dovrebbe tenere in considerazione tutti questi aspetti, proprio per presentare una visione di insieme della relazione tra il PPP e gli enti pubblici territoriali.

Successivamente, si potrebbero approfondire gli aspetti inerenti il legame tra i progetti di PPP ed il montante finanziario dei progetti stessi. In altre parole, per ogni PPP implementato sarebbe vantaggioso conoscerne il costo complessivo, dal momento che questo permetterebbe di capire meglio la portata e l'importanza (in termini economici) del PPP stesso, nonché di generare ulteriori considerazioni, spunti di riflessione e di indagine tra i Comuni svizzeri. Inoltre, oltre all'aspetto puramente economico si potrebbero sviluppare le tematiche relative alla dimensione giuridica dei PPP, ossia al quadro legale svizzero applicabile a questi tipi di progetti, nonché le modalità del controllo delle decisioni (controllo della legalità da parte di organismi istituzionali differenti dal Comune stesso).

La presente ricerca si è posta l'obiettivo di individuare delle condizioni che influenzassero la nascita del PPP in ambito locale. Non si sono volute presentare ed indagare gli effetti che il PPP produce sull'ente pubblico. La letteratura è comunque concorde (Bolz 2005; Collin 1998a; Sedjari 2004; Steiner 2000) nel sottolineare il fatto che i PPP danno vita a molteplici tipologie di benefici sia dal punto di vista dell'efficienza attraverso una riduzione dei costi per l'ente pubblico (e quindi di un abbassamento della

spesa pubblica), sia da quello dell'efficacia attraverso un'offerta completa di servizi pubblici.

Anche Whetten (1989, 2005) fornisce interessanti spunti di riflessione per segnalarci che gli effetti o le conseguenze della tematica sotto indagine rivestono una spiccata rilevanza. Ecco perché una prossima ricerca dovrebbe necessariamente prendere in analisi questi aspetti non meno importanti delle determinanti.

Un'ulteriore tematica che si potrebbe sviluppare in futuri lavori è quella relativa alla relazione tra il PPP ed il settore sanitario e sociosanitario. Di conseguenza, sarebbe utile ed interessante effettuare un'indagine campionaria simile a quella effettuata per i Comuni svizzeri, che includa gli ospedali svizzeri e permetta di verificare quali sono le condizioni che maggiormente influenzano la creazione del PPP in questo particolare ambito.

Infine, come si ricordava anche nel paragrafo 6.3., un futuro studio che presenti un'impostazione metodologica di tipo quantitativo potrebbe integrare gli strumenti necessari alla creazione di un modello econometrico riferito al contesto degli enti pubblici locali. Questo agire permetterebbe ad una disciplina tipicamente orientata verso i metodi qualitativi – il *management* pubblico – di integrare strumenti concernenti i processi di ricerca tipici della metodologia quantitativa. Sarebbe altresì interessante approfondire ulteriormente quei Comuni che presentano il maggior numero di progetti di PPP in un'ottica qualitativa attraverso specifiche monografie che descrivano in maniera più precisa e dettagliata la tipologia del progetto, il montante finanziario, gli aspetti legali e di cooperazione tra il *partner* privato e quello pubblico.

6.5. Sommario

Il PPP è stato sviluppato in differenti Paesi del mondo in un contesto di radicali cambiamenti facenti riferimento alle riforme del PM (OCSE 1990). Tra i diversi Stati che hanno adottato questi programmi di riforma vi sono

delle caratteristiche comuni, una delle quali include la possibilità per l'ente pubblico di introdurre dei sistemi di gestione dal settore privato, quali: la privatizzazione, la decentralizzazione delle funzioni e delle responsabilità, il *contracting out* e *contracting in* dei servizi e, per finire, il partenariato tra lo Stato ed il settore privato (Drewry 2000).

Si viene dunque a creare una terza via (Klijn e Teisman 2000), una zona grigia (Drewry 2000) o una zona d'ombra (Collin 1998a) 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 (le quali sono costituite sia da imprese *for profit*, sia da imprese *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 2000).

I paragrafi 3.2.1. e 3.2.2. evidenziano in maniera molto chiara e precisa l'esistenza di una pluralità di strumenti gestionali a cui un ente pubblico locale può fare riferimento nel caso in cui non intenda gestire direttamente determinati servizi pubblici, in particolare: la privatizzazione, la societarizzazione, la contrattualizzazione e la gestione delegata.

La privatizzazione è senz'altro la forma che più si avvicina al libero mercato, mentre la societarizzazione è quella più vicina alla gestione diretta. La contrattualizzazione e la gestione delegata rappresentano invece una "via di mezzo". Inoltre, gli esempi che sono stati proposti da Meneguzzo (2006) nell'ambito delle tre città svizzere sono un'ulteriore conferma della validità dell'impostazione proposta dall'Idheap di Losanna. Di conseguenza, sulla base di questa classificazione, è altresì possibile collocare il PPP all'interno di uno dei quattro ambiti gestionali. Il PPP, date anche le sue caratteristiche, le quali sono state ampiamente trattate nel paragrafo 3.1., è quello che si avvicina maggiormente alla tipologia della gestione delegata.

Questa ricerca mette altresì in luce la rilevanza del PPP come una valida alternativa a queste formule gestionali perché esso fornisce l'opportunità di

esternalizzare determinati servizi pubblici, ma senza una completa e totale rinuncia al controllo dell'attività pubblica svolta tramite il partenariato.

In conclusione, sulla base delle domande di ricerca esposte nel paragrafo 1.3. è possibile sostenere che gli obiettivi del presente lavoro sono stati raggiunti e che esistono principalmente due condizioni che favoriscono in maniera positiva la nascita del PPP negli enti locali e che queste si possono identificare in un alto gettito fiscale ed un elevato numero di abitanti. Tuttavia, queste conclusioni non devono assolutamente scoraggiare o disincentivare i Comuni che non rientrano in queste categorie, ossia gli enti pubblici che presentano entrate fiscali modeste e hanno un basso numero di abitanti. Infatti, nella letteratura (Bolz 2005; Collin 1998b; Osborne 2000) è possibile reperire alcuni esempi che indicano che anche i Comuni di più piccole dimensioni attivano dei progetti di partenariato con il settore privato.

Il PPP deve essere visto come un'opportunità sia per le imprese private (le quali possono accrescere il loro profitto e le loro sinergie con il settore pubblico), sia per qualsiasi municipalità che intende aumentare le proprie competenze e sfruttare appieno la *partnership* con il settore privato.

Bibliografia

- Ahlbrandt, R.S. Jr. (1986). Public-Private Partnerships for Neighborhood Renewal. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Revitalizing the Industrial City, Vol. 488, pp. 120-134.
- Asher, H. B. (1976). *Causal Modelling*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Bailey, N. (1994). Towards a research agenda for public-private partnerships in the 1990's. *Local Economy*, Vol. 8, pp. 292-306.
- Barret, P. (2001). Expectations and perception of better corporate governance in the public sector from an audit perspective.
- Barret, P. (2002). Achieving better practice corporate governance in the public sector. Keynote address to IQPC Conference.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management: improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Bennett, R. J., Krebs, G. (1994). Local economic development partnerships: An analysis of policy networks in EC-LEDA local employment development strategies. *Regional Studies*, Vol. 28, pp. 119-140.
- Bolgiani, I. (2002). *L'application des nouvelles méthodes de gestion publique dans les secteurs sanitaire et hospitalier: Risques et opportunités*. Muri: Schweizerische Gesellschaft für Gesundheitspolitik.
- Bolz, U. (2005). *Public Private Partnership in der Schweiz*. Zurigo: Schulthess.
- Borgonovi, E. (2005). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Borys, B., & Jemison, D. B. (1989). Hybrid arrangements as strategic alliances: Theoretical issues in organizational combinations. *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 234.
- Bovaird, T. (2006). Developing new forms of partnership with the 'market' in the procurement of public services. *Public Administration*, Vol. 84, No. 1.
- Cancelleria federale svizzera, (2000). *Riforma del Governo e dell'Amministrazione*. Berna.

- Canziani, A. (1987). Sulle premesse metodologiche della rivoluzione zappiana. *Saggi di economia aziendale per Lino Azzini*. Milano: Giuffr  Editore, pp.142-165.
- Carroll, P., Steane, P. (2000). In Osborne S. P. (Ed.). *Public-Private Partnerships: Sectoral Perspectives*. London: Routledge.
- Cepiku, D. (2005). Governance: riferimento concettuale o ambiguit  terminologica nei processi di innovazione della PA?. *Milano: Azienda Pubblica*, Vol. 18, No. 1, pp. 105-131.
- Collin, S. E. (1998a). In the twilight zone: A survey of public-private partnerships in Sweden. *Public Productivity & Management Review*, Vol. 21, pp. 272-283.
- Collin, S. E. (1998b). *Motives for Public-Private Partnerships and Factors for their Persistence – An Inductive Analysis of Four Swedish Cases*. Sheffield: Paper for the Fourth International Conference on Public-Private Partnerships.
- Colman, W. (1989). *State and Local Government and Public-Private Partnerships: A Policy-issues Handbook*. Westport: Greenwood Press Inc.
- Commission of the European Community. (1989). *Guide to the Reform of the Community's Structural Funds*. Luxembourg: Commission of the European Community.
- Commissione delle Comunità europee (2004). *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*. Bruxelles.
- Considine, M. (2001). *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Council of Europe (1995). *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Cristofoli, D. (2002). *Le forme di gestione dei servizi pubblici locali tra conservazione e rinnovamento: una analisi longitudinale*. Milano: Azienda pubblica, No. 6.
- Cristofoli, D., Lombrano, A. (2002). *I servizi pubblici locali tra passato e futuro: evoluzione storica e prospettive di rinnovamento a margine*

- dell'art. 35 della Legge Finanziaria 2002. Milano: Scuola Direzione Aziendale Università Bocconi.
- Dafflon, B. (1998). *La gestion des finances publiques locales*. Genève: Economica.
- De Bettignies, J. E., Ross, T. W. (2004). The Economics of Public-Private Partnerships. *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, Vol. 30, No. 2., pp. 135-154.
- Del Vecchio, M. (2001). *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Dipartimento della Funzione pubblica (2006). *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Drewry, G. (2000). In Osborne, S. P. (Ed.). *Public-private partnerships: rethinking the boundary between public and private law*. London: Routledge.
- Ewoh, A. I. E. (2007). Public-Private Partnerships in a Texas Municipality: The Case of the City of Houston Tax Increment Reinvestment Zones. *Public Works Management Policy*, Vol. 12, No. 1, pp. 359-369.
- Fabbris, L. (1997). *Statistica multivariata: analisi esplorativa dei dati*. Milano: McGraw-Hill.
- Fattore, G. (2005). *Metodi di ricerca in economia aziendale*. Milano: Egea.
- Favero, C. A. (1996). *Econometria. Modelli e applicazioni in macroeconomia*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Festuccia, M. (2007). *Profili e strutture della ricerca sulle collaborazioni tra pubblico e privato*. Tesi di dottorato. Roma.
- Finger, M. (1995). PM – un débat manqué. *Revue Suisse de Science Politique*, Vol. 1, No. 1, pp. 138-143.
- Finger, M. (2001). *La gestion déléguée dans le contexte de la réforme*. Nice: Colloque international *Revue Politiques et Management Public*.
- Finger, M., Genoud, C. (2000). Administrative versus political reform? In search of the missing link. In Knoepfel, P., Linder, W. (Ed.). *Administration, gouvernement et constitution en transformation*.

- Hommage en mémoire de Raimund Germann. Basel: Helbling & Lichtenhahn, pp. 233-248.
- Germann, R.E. (1998). Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Gianella T., Ferrari D. (2007). Come diffondere l'autonomia gestionale all'interno degli enti locali svizzeri: il caso del Servizio sport della Città di Bellinzona. In Meneguzzo M., Ferrari D., Vitta C., Zanolini K. (Ed.). Management pubblico in Ticino. Esperienze a confronto tra Svizzera e Europa. Milano: McGraw-Hill.
- Gianella, T. (2008a). Pubblico e privato, un partenariato possibile. Bellinzona: La Regione Ticino.
- Gianella, T. (2008b). Il Partenariato pubblico-privato (PPP): una nuova forma di gestione per le amministrazioni pubbliche ticinesi. Lugano: Gestione e servizi pubblici, No. 2, pp. 7-8.
- Giauque, D. (2005). Projet 11674, Moteurs de l'adhésion des acteurs dans le cadre des partenariats public-privé-associatif. Sierre: Institut économie et tourisme HEVs.
- Gillham, B. (2000). Developing a Questionnaire. London: Continuum.
- Gläser, E.L., Shleifer, A. (2001). The Rise of the Regulatory State. Discussion Paper Number 1934. Cambridge: Harvard University.
- Gray, D.E. (2004). Doing research in the real world. London: Sage Publications.
- Grimsey, D., Lewis, M.K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. International Journal of Project Management, Vol. 20, No. 2, pp. 107-118.
- Häfelin, U., Müller, G. (1993). Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Zurich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Haider, D. (1986). Partnerships redefined: Chicago's new opportunities. Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 36, pp. 137-149.
- Haldemann, T., Schedler, K. (1995). New Public Management-Reformen in der Schweiz – Aktuelle Projektübersicht und erster Vergleich. In Hablützel, P., Haldemann, T., Schedler, K. e Schwaar, K. (Ed.). Umbruch in Politik und Verwaltung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, pp. 99-127.

- Hansmann, H. B. (1980). The role of nonprofit enterprise. *The Yale Law Journal*, Vol. 89, pp. 835-901.
- Hart, C. (2003). *Doing a literature review: re-leasing the social science research imagination*. London: Sage Publications.
- Hinna, L., Meneguzzo, M., Mussari, R., & Decastri, M. (2006). *Economia delle aziende pubbliche*. Milano: McGraw-Hill.
- Hofmeister, A., Borchert, H. (2004). *Public–Private Partnerships in Switzerland: Crossing the Bridge with the Aid of a New Governance Approach*. London: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70, No. 2, pp. 217-232.
- Holland, R. C. (1984). In Porter, P. R., Sweet D. C. (Ed.). *The New Era in Public-Private Partnerships*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Season?. *Public Administration Review*, Vol. 69, pp. 3-20.
- Hood, C. (1995a). Contemporary Public Management: a New Global Paradigm?. *Public Policy and Administration*, Vol. 10, No. 2, pp. 104-117.
- Hood, C. (1995b). The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2-3, pp. 93-109.
- Hood, C. (2000). *The art of the State: culture, rhetoric and public management*. Oxford: Clarendon Press.
- Huet, F., Saussier, S. (2003). The provision of public interest services through private law contracts. *European Business Organization Law Review*, Vol. 4, pp. 403-428.
- Jones, L.R., Schedler, K., Mussari, M. (2004). *Strategies for Public Management Reform. Research in public policy analysis and management*. Oxford: Elsevier-JAI Press, Vol. 13.
- 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.
- Kooiman, J. (1993). Modern governance: New government-society interactions. London: Sage Publications.
- Kooiman, J. (2003). Governing as Governance. London: Sage Publications.
- Kooiman, J., Van Vliet, M. (1993). Governance and public management. In Eljassen, K.A., Kooiman, J. (Ed.). Managing public organizations: lessons from contemporary European experience. London: Sage Publications.
- Kouwenhoven, V. (1993). In Kooiman, J. (Ed.). Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation. London: Sage Publications.
- Kucera, D. (1998). Are Public-Private Partnerships really Partnerships?
- Ladner, A., Steiner, R. (1998). Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Berne: Institute for Organization and Human Resource Management of the University of Berne.
- Ladner, A., *et al.* (2000). Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Bern: Institute for Organization and Human Resource Management at the University of Bern.
- Ladner, A. (2001). Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser. Swiss Political Science Review, Vol. 7, pp. 1-24.
- Leiringer, R. (2003). Technological innovations in the context of public-private partnership projects. Doctoral Thesis. Sweden: KTH Industrial Economics and Management.
- Levy, M.S. (1996). Build, operate, transfer: paving the way for tomorrow's infrastructure. New York: John Wiley's and Sons Inc.
- Lienhard, A. (2006). Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences—risks—potentials. London: International Review of Administrative Sciences, Vol. 72, No. 4, pp. 547-563.

- Linder, S. (1999). Coming to terms with Public-Private Partnerships. *The American Behavioural Scientist*, Vol. 43, No. 1.
- Linder, S. (2000). Coming to terms with the Public-Private Partnership. A Grammar of Multiple Meanings. In Rosenau, P. V. (Ed.). *Public-Private Policy Partnerships*. The MIT Press: Cambridge Massachussets.
- Mackintosh, M. (1992). Partnership: Issues of policy and negotiation. *Local Economy*, Vol. 7, pp. 210-224.
- Marty, F., Gianella, T. (2008). Crisi dei *subprimes*: quali insegnamenti per gli enti pubblici locali francesi? Roma: *Rivista italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, No. 9, pp. 631-637.
- Mayntz, R. (1998). New challenges to governance theory. *European University Institute: Jean Monet Chair Papers*, No. 50.
- Mayntz, R. (2002). Internationale Organisationen im Prozess der Globalisierung. In Nahamowitz, P., Voigt, R. (Ed.). *Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Baden-Baden: Nomos 2002, pp. 85-100.
- Meylan, J. (1986). Les Communes. In Germann, R. E., Weibel, E. (Ed.). *Handbuch politisches System der Schweiz*. Berne, Vol. 3, pp. 137-169.
- Meneguzzo, M. (1995). Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica. Milano: *Azienda Pubblica*, Vol. 8, No. 3.
- Meneguzzo, M. (1999). Managerialità, innovazione e governance: la PA verso il 2000. Roma: Aracne.
- Meneguzzo, M. (2001). I network nel settore pubblico. Milano: Egea.
- Meneguzzo, M. (2004). Regioni e gestione associata dei servizi pubblici nei piccoli Comuni; tendenze in atto e alternative di governance. Regione Lazio: *Collana quaderni dell'amministrare*, No. 2.
- Meneguzzo, M. (2005). Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana. Roma: *Rivista italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, No. 11, pp. 705-720.
- Meneguzzo, M. (2006). Formule gestionali e gruppi pubblici locali. Le esperienze in atto nei Comuni svizzeri. Lugano: *Management delle utilities*, Anno 4, No. 3, pp. 30-36.

- Meneguzzo, M. (2007a). Le imprese pubbliche locali: una panoramica a livello europeo. In Meneguzzo, M., Ferrari, D., Vitta, C., Zanolini, K. (Ed.). *Management pubblico in Ticino. Esperienze a confronto tra Svizzera e Europa*. Milano: McGraw-Hill.
- Meneguzzo, M. (2007b). I diversi modelli di Stato e di sistemi pubblici: riflessioni sulla gestione dell'amministrazione pubblica. In Meneguzzo, M., Ferrari, D., Vitta, C., Zanolini, K. (Ed.). *Management pubblico in Ticino. Esperienze a confronto tra Svizzera e Europa*. Milano: McGraw-Hill.
- Meneguzzo, M., Cepiku, D. (2006). La Public Governance: quadro concettuale di riferimento, confronto internazionale e specificità della situazione italiana. In Abatecola, G., Poggesi, S. (Ed.). *Studi sulla governance delle aziende*. Torino: Giappichelli Editore.
- Meneguzzo, M., Gianella, T. (2007). Lo sviluppo del PM in Svizzera: le "culture", le reti e i centri di competenza, il Partenariato pubblico-privato. In Meneguzzo, M., Ferrari, D., Vitta, C., Zanolini, K. (Ed.). *Management pubblico in Ticino. Esperienze a confronto tra Svizzera e Europa*. Milano: McGraw-Hill.
- Molteni, L., Piccarreta, R. (2001). *Note di statistica descrittiva*. Milano: Egea.
- OCSE (1990). *Survey of Public Management Reforms*. Paris: OCSE.
- OCSE (2000). *Global trends in urban water supply and waste water financing and management: changing roles for the public and private sectors*. Paris: OCSE.
- O'Grady, J. (2002). *Corporate governance in the public sector. Address to the IIR Conference on Corporate governance in the public sector*.
- Onida, P. (1947). *Le discipline economico-aziendali oggetto e metodo*. Milano: Giuffré Editore.
- Osborne, S. P. (2000). *Public-private partnerships: rethinking the boundary between public and private law*. London: Routledge.
- Perret-Gentil, J.C. (2005). *Projet Réserve stratégique MP 03-01, Rapport scientifique final, Partenariat public-privé pour le financement et la fourniture de services et infrastructures dans les régions urbaines*:

- exigences et recommandations pour les collectivités publiques. Yverdon-les-Bains.
- Pollit, C., Bouckaert, G. (2000). Public management reform: A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2003). The Essential Public Manager. Maidenhead/Philadelphia: Open University Press.
- Pulitano, D. (2001). New public management Terminologie. Bern: Haupt.
- Reichard, C. (2001). New approaches to public management. In König, K., Siedentopf, H. (Ed.). Public Administration in Germany. Baden-Baden: Nomos.
- Reichard, C. (2006). New Institutional Arrangements of Public Service Delivery. In Reichard, C., Mussari, R., Kupke, S. (Ed.). The Governance of Services of General Interest between State, Market and Society. Berlin.
- Reichard, C., Wegener, A. (1998). New borderlines between state and market. Oregon: International Public Management Network Conference.
- Reinicke, W.H., Deng, F. (2000). Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance. Ottawa.
- Rhodes, R.A.W. (1997). Understanding governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham: Open University Press.
- Rosenau, J.N. (2000). Change, complexity and governance in a globalizing space.
- Savas, E.S. (2000). Privatization and Public-Private Partnerships. New York: Seven Bridges Press.
- Schedler, K. (1995). Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Bern: Haupt.
- Schedler, K. (2003). Public Governance: Politische Steuerung und Public Management 2003. Universität St. Gallen.
- Schedler, K. (2003). Local and regional public management reforms in Switzerland. Oxford: Public Administration, Vol. 81, No. 2, pp. 325-344.
- Schick, A. (2003). The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. OCSE: Journal on Budgeting, Vol. 3, No. 2.

- Schneider, A.L. (2000). Public-Private Partnerships in the U.S. Prison System. In Rosenau, P.V. (Ed.). Public-private policy partnerships. London: MIT Press.
- Scottish Office, T. (1993). Progress in Partnership: A Consultation Paper on the Future of Urban Regeneration Policy in Scotland. Edinburgh: HMSO.
- Sedjari, A. (2004). Public-Private Partnerships as a Tool for Modernizing Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70, No. 2, pp. 291-306.
- Steiner, R. (2000). New public management in Swiss municipalities. *International Public Management Journal*, Vol. 3, pp. 169-189.
- Stratton, C. (1989). Mechanism for job creation. Paris: OCSE.
- Sutton, R. I., Staw, B. M. (1995). What theory is not. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 40, pp. 371-384.
- Sveriges Industriförbund (2000). PPP – En framtidsmodell för offentlig service?. Report presented at the Federation of Swedish Industries seminar ‘Vad är PPP’, Stockholm.
- Urio, P. (1998). La gestion publique au service du marché. In Hufty, M. (Ed.). *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*. Paris-Genève: Publications Universitaires de France, IUED, pp. 91-124.
- Verbeek, M. (2006). *Econometria*. Bologna: Zanichelli.
- Walker, C., Smith, A.J. (1995). Privatized infrastructure: the Build Operate Transfer approach. London: Thomas Telford Services Ltd.
- Walzer, N., Jacobs, B. (1998). Public-Private Partnerships for Local Economic Development. Westport: Praeger Publishers.
- Weihe, G. (2006). Public-Private Partnership: Addressing a Nebulous Concept. International Center for Business and Politics, Working paper No. 16.
- Whetten, D. A. (1989). What Constitutes a Theoretical Contribution? *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 4, pp. 490-495.

Whetten, D. A. (2005). *Modelling as Theorizing: A Methodology for Theory Development. Essential Skills for Management Research*. London: Sage Publications.

Winch, G.M. (2002). *Managing Construction Projects*. Oxford: Blackwell Science.

Zanolini, K. (2003). *New Public Management: Nuovi progetti e strategie nell'amministrazione della *res publica**. Tesi di laurea. Lugano.

Siti Internet:

- Buoni esempi: www.buoniesempi.it
- Confservizi: www.confservizi.net
- Deutschen Sparkassen und Giroverband: www.dsgv.de
- Fédération des entreprises publiques locales: www.fnsem.asso.fr
- Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW): www.sgvw.ch/d/Seiten/home.aspx
- Swiss info: <http://www.swissinfo.ch/>
- Ufficio federale di statistica: www.statistica.admin.ch
- Verband deutscher Verkehrsunternehmen: www.vdv.de
- Verband kommunaler Unternehmen: www.vku.de

Allegato I

Questionario

Questo questionario si compone di due parti. Per ogni eventuale domanda o chiarimento voglia prendere direttamente contatto con il signor Tobiolo Gianella (e-mail: tobiolo.gianella@lu.unisi.ch, telefono: 076 20 20 789). Prima di compilare il questionario le saremmo grati di leggere l'**allegato giallo**. Le saremmo altresì grati di **inviarci il presente questionario** debitamente compilato entro **30 novembre 2007** tramite la **busta-risposta allegata**. La ringraziamo per la preziosa collaborazione!

Parte I – Domande generali sul PPP

1	Il <u>concetto</u> di “partenariato pubblico-privato (PPP)” vi è familiare?	<input type="checkbox"/> Sì, completamente	<input type="checkbox"/> Sì, in parte	<input type="checkbox"/> No
2	Sono già stati <u>completati</u> dei progetti di PPP nel <u>vostro comune</u> ?	<input type="checkbox"/> Sì, progetti completati	<input type="checkbox"/> No (passare direttamente alla domanda 3)	
2.1	<u>Quanti?</u> (Indicarne il numero)	.....	
2.2	Con quale <u>forma giuridica</u> sono stati gestiti? - Se vi è più di un PPP indicare più di una risposta. - Se vi sono più PPP con la stessa forma giuridica indicare vicino alla risposta il numero corrispondente. Ad esempio se sono stati completati 2 PPP che presentano la forma giuridica della fondazione: <input checked="" type="checkbox"/> Fondazione (2)	<input type="checkbox"/> Contratto di prestazione (.....)	<input type="checkbox"/> Fondazione (.....)	<input type="checkbox"/> Concessione (.....)
		<input type="checkbox"/> Cooperativa (.....)	<input type="checkbox"/> Associazione (.....)	<input type="checkbox"/> Società anonima (.....)
		<input type="checkbox"/> Contratto di gestione (.....)	<input type="checkbox"/> (.....)	

2.3	<p>In quale <u>tipologia di settore</u> sono stati creati?</p> <p>- Se vi è più di un settore indicare più di una risposta.</p> <p>- Se vi sono più PPP nello stesso settore indicare vicino alla risposta il numero corrispondente. Ad esempio se sono stati completati 3 PPP nel settore del turismo: <input checked="" type="checkbox"/> Turismo (3)</p>	<div> <input type="checkbox"/> Sicurezza (.....) <input type="checkbox"/> Trasporti e mobilità (.....) <input type="checkbox"/> Beni culturali (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Ambito educativo (.....) <input type="checkbox"/> Ambiente e territorio (.....) <input type="checkbox"/> Turismo (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Ambito sociale, (.....) socio assistenziale <input type="checkbox"/> Ambito sanitario, (.....) socio sanitario <input type="checkbox"/> Informatica (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Amministrazione comunale (.....) <input type="checkbox"/> Acqua ed elettricità (.....) <input type="checkbox"/> Contabilità (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Promozione economica (.....) <input type="checkbox"/> Promozione dello sport (.....) <input type="checkbox"/> (.....) </div>
2.4	<p>Con quale <u>forma giuridica ed in quale settore pubblico</u> sono stati creati?</p> <p>- Se vi è la stessa forma giuridica per differenti settori pubblici indicare vicino alla risposta tutti i settori corrispondenti. Ad esempio se sono stati completati 1 PPP nel settore dello sport ed 1 PPP nel settore dell'educazione con la forma giuridica della fondazione:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Fondazione (1 sport, 1 educazione)</p> <p>- Se vi sono differenti forme giuridiche per lo stesso settore pubblico indicare tutte le forme giuridiche. Ad esempio se sono stati completati 2 PPP nel settore del turismo:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Fondazione (1 turismo)</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Associazione (1 turismo)</p>	<div><input type="checkbox"/> Contratto di prestazione (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Fondazione (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Concessione (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Cooperativa (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Associazione (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Società anonima (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Contratto di gestione (.....)</div> <div><input type="checkbox"/></div>
3	<p>Al momento attuale sono <u>in corso</u> dei progetti di PPP <u>nel vostro comune</u>?</p>	<div> <input type="checkbox"/> Sì, progetti in corso <input type="checkbox"/> No (passare direttamente alla domanda 4) </div>

3.1	<u>Quanti?</u> (Indicarne il numero)	.....
3.2	Con quale <u>forma giuridica</u> sono gestiti? - Se vi è più di un PPP indicare più di una risposta. - Se vi sono più PPP con la stessa forma giuridica indicare vicino alla risposta il numero corrispondente. Ad esempio se sono in corso 2 PPP che presentano la forma giuridica della fondazione: <input checked="" type="checkbox"/> Fondazione (2)	<input type="checkbox"/> Contratto di prestazione (.....) <input type="checkbox"/> Fondazione (.....) <input type="checkbox"/> Concessione (.....) <input type="checkbox"/> Cooperativa (.....) <input type="checkbox"/> Associazione (.....) <input type="checkbox"/> Società anonima (.....) <input type="checkbox"/> Contratto di gestione (.....) <input type="checkbox"/> (.....)
3.3	In quale <u>tipologia di settore</u> sono presenti? - Se vi è più di un settore indicare più di una risposta. - Se vi sono più PPP nello stesso settore indicare vicino alla risposta il numero corrispondente. Ad esempio se sono in corso 3 PPP nel settore del turismo: <input checked="" type="checkbox"/> Turismo (3)	<input type="checkbox"/> Sicurezza (.....) <input type="checkbox"/> Trasporti e mobilità (.....) <input type="checkbox"/> Beni culturali (.....) <input type="checkbox"/> Ambito educativo (.....) <input type="checkbox"/> Ambiente e territorio (.....) <input type="checkbox"/> Turismo (.....) <input type="checkbox"/> Ambito sociale, (.....) socio assistenziale <input type="checkbox"/> Ambito sanitario, (.....) socio sanitario <input type="checkbox"/> Informatica (.....) <input type="checkbox"/> Amministrazione comunale (.....) <input type="checkbox"/> Acqua ed elettricità (.....) <input type="checkbox"/> Contabilità (.....) <input type="checkbox"/> Promozione economica (.....) <input type="checkbox"/> Promozione dello sport (.....) <input type="checkbox"/> (.....)
3.4	Con quale <u>forma giuridica ed in quale settore pubblico</u> sono presenti? - Se vi è la stessa forma giuridica per differenti settori pubblici indicare vicino alla risposta tutti i settori corrispondenti. Ad esempio se vi sono 1 PPP nel settore dello sport ed 1 PPP nel settore dell'educazione con la forma giuridica della	<input type="checkbox"/> Contratto di prestazione (.....) <input type="checkbox"/> Fondazione (.....) <input type="checkbox"/> Concessione (.....) <input type="checkbox"/> Cooperativa (.....)

	fondazione: <input checked="" type="checkbox"/> Fondazione (1 sport, 1 educazione) - Se vi sono differenti forme giuridiche per lo stesso settore pubblico indicare tutte le forme giuridiche. Ad esempio se vi sono 2 PPP nel settore del turismo: <input checked="" type="checkbox"/> Fondazione (1 turismo) <input checked="" type="checkbox"/> Associazione (1 turismo)	<input type="checkbox"/> Associazione (.....) <input type="checkbox"/> Società anonima (.....) <input type="checkbox"/> Contratto di gestione (.....) <input type="checkbox"/>
4	Nei prossimi 12 mesi sono in <u>previsione</u> dei progetti di PPP nel <u>vostro comune</u> ?	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No (passare direttamente alla parte II)
4.1	<u>Quanti?</u> (Indicarne il numero) <input type="checkbox"/> Non si sa ancora
4.2	Con quale <u>forma giuridica</u> si intenderanno gestire? - Se vi sarà più di un PPP indicare più di una risposta. - Se vi saranno più PPP con la stessa forma giuridica indicare vicino alla risposta il numero corrispondente. Ad esempio se si creeranno 2 PPP che presenteranno la forma giuridica della fondazione: <input checked="" type="checkbox"/> Fondazione (2)	<div> <input type="checkbox"/> Contratto di prestazione (.....) <input type="checkbox"/> Fondazione (.....) <input type="checkbox"/> Concessione (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Cooperativa (.....) <input type="checkbox"/> Associazione (.....) <input type="checkbox"/> Società anonima (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Contratto di gestione (.....) <input type="checkbox"/> (.....) <input type="checkbox"/> Non si sa ancora (.....) </div>
4.3	In quale <u>tipologia di settore</u> si intenderanno creare? - Se vi sarà più di un settore indicare più di una risposta. - Se vi saranno più PPP nello stesso settore indicare vicino alla risposta il numero	<div> <input type="checkbox"/> Sicurezza (.....) <input type="checkbox"/> Trasporti e mobilità (.....) <input type="checkbox"/> Beni culturali (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Ambito educativo (.....) <input type="checkbox"/> Ambiente e territorio (.....) <input type="checkbox"/> Turismo (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Ambito sociale, (.....) socio assistenziale <input type="checkbox"/> Ambito sanitario, (.....) socio sanitario <input type="checkbox"/> Informatica (.....) </div>

	<p>corrispondente. Ad esempio se si creeranno 3 PPP nel settore del turismo: <input checked="" type="checkbox"/> Turismo (3)</p>	<p><input type="checkbox"/> Amministrazione comunale (.....) <input type="checkbox"/> Acqua ed elettricità (.....) <input type="checkbox"/> Contabilità (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Promozione economica (.....) <input type="checkbox"/> Promozione dello sport (.....) <input type="checkbox"/> (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Non si sa ancora (.....)</p>
4.4	<p>Con quale <u>forma giuridica ed in quale settore pubblico</u> si intenderanno gestire?</p> <p>- Se vi sarà la stessa forma giuridica per differenti settori pubblici indicare vicino alla risposta tutti i settori corrispondenti. Ad esempio se vi saranno 1 PPP nel settore dello sport ed 1 PPP nel settore dell'educazione con la forma giuridica della fondazione:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Fondazione (1 sport, 1 educazione)</p> <p>- Se vi saranno differenti forme giuridiche per lo stesso settore pubblico indicare tutte le forme giuridiche. Ad esempio se vi saranno 2 PPP nel settore del turismo:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Fondazione (1 turismo)</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Associazione (1 turismo)</p>	<p><input type="checkbox"/> Contratto di prestazione (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Fondazione (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Concessione (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Cooperativa (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Associazione (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Società anonima (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Contratto di gestione (.....)</p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/> Non si sa ancora (.....)</p>

Parte II – Evoluzione futura del PPP in Svizzera e domande generali sul vostro comune

1	Secondo lei il PPP è necessario per il settore pubblico <u>in Svizzera</u> ?	<input type="checkbox"/> Sì, molto	<input type="checkbox"/> Sì, abbastanza	<input type="checkbox"/> No, poco	<input type="checkbox"/> No, per niente
2	Secondo lei, in quali settori il PPP presenta <u>maggiori potenzialità</u> per lo sviluppo del <u>vostro comune</u> ? (Indicare fino ad un massimo di 5 risposte)	<input type="checkbox"/> Ambito educativo	<input type="checkbox"/> Ambito sociale, socio assistenziale	<input type="checkbox"/> Ambito sanitario, socio sanitario	<input type="checkbox"/> Sicurezza
		<input type="checkbox"/> Trasporti e mobilità	<input type="checkbox"/> Beni culturali	<input type="checkbox"/> Ambiente e territorio	<input type="checkbox"/> Informatica
		<input type="checkbox"/> Turismo	<input type="checkbox"/> Amministrazione comunale	<input type="checkbox"/> Contabilità	<input type="checkbox"/> Acqua ed elettricità
		<input type="checkbox"/> Promozione economica	<input type="checkbox"/> Promozione dello sport	<input type="checkbox"/>	
3	Quanti abitanti risiedono nel <u>vostro comune</u> ?	<input type="checkbox"/> 5'000-10'000	<input type="checkbox"/> 10'001-15'000	<input type="checkbox"/> 15'001-20'000	<input type="checkbox"/> 20'001-50'000
		<input type="checkbox"/> 50'001-100'000	<input type="checkbox"/> >100'000		
4	Qual è il <u>nome</u> del vostro comune?	.....		
5	<u>A quale Cantone</u> appartiene il vostro comune? (Indicare il nome del vostro Cantone)	.....		

Allegato II

Questionnaire

Ce questionnaire se compose de deux parties. Veuillez vous adresser à Monsieur Tobiolo Gianella pour toute question ou problème (courriel: tobiolo.gianella@lu.unisi.ch, téléphone: 076 20 20 789). Avant de remplir le questionnaire nous vous prions de lire l'**annexe azur**.

Nous vous prions aussi de **retourner ce questionnaire** dûment rempli **jusqu'au 16 mars 2008** au moyen de l'**enveloppe-réponse affranchie**.

Sincères remerciements pour votre collaboration!

Partie I – Questions générales sur le PPP

1	La <u>définition</u> de “partenariat public-privé (PPP)” vous est-elle familière?	<input type="checkbox"/> Oui, complètement	<input type="checkbox"/> Oui, en partie	<input type="checkbox"/> Non
2	Est-ce que des projets de PPP <u>ont été complétés</u> dans votre commune?	<input type="checkbox"/> Oui, projets complétés	<input type="checkbox"/> Non (passer directement à la question 3)	
2.1	<u>Combien?</u> (Indiquer le numéro)	.....	
2.2	Avec quelle <u>forme juridique</u> les PPP ont-ils été gérés? - S'il y a plusieurs PPP, il faut indiquer plusieurs réponses. - S'il y a plusieurs PPP avec la même forme juridique, il faut indiquer le numéro correspondant près de la réponse. Par exemple, si 2 PPP ont été complétés qui présentent la forme juridique de la fondation, il faut indiquer: <input checked="" type="checkbox"/> Fondation (2)	<input type="checkbox"/> Contrat de prestation (.....)	<input type="checkbox"/> Fondation (.....)	<input type="checkbox"/> Concession (.....)
		<input type="checkbox"/> Coopérative (.....)	<input type="checkbox"/> Association (.....)	<input type="checkbox"/> Société anonyme (.....)
		<input type="checkbox"/> Contrat de gérance (.....)	<input type="checkbox"/> (.....)	

2.3	<p>Dans quel <u>domaine</u> les PPP ont-ils été créés? - S'il y a plusieurs domaines, il faut indiquer plusieurs réponses. - S'il y a plusieurs PPP dans le même domaine, il faut indiquer le numéro correspondant près de la réponse. Par exemple, si 3 PPP ont été complétés dans le domaine du tourisme, il faut indiquer: <input checked="" type="checkbox"/> Tourisme (3)</p>	<div> <input type="checkbox"/> Transports et mobilité (.....) <input type="checkbox"/> Sécurité (.....) <input type="checkbox"/> Activités culturelles (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Éducation (.....) <input type="checkbox"/> Environnement (.....) <input type="checkbox"/> Tourisme (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Services administratifs (.....) <input type="checkbox"/> Eau et électricité (.....) <input type="checkbox"/> Comptabilité (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Santé et action sociale (.....) <input type="checkbox"/> Urbanisme et aménagement du territoire (.....) <input type="checkbox"/> Informatique (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Promotion économique (.....) <input type="checkbox"/> Promotion du sport (.....) <input type="checkbox"/> (.....) </div>
2.4	<p>Avec quelle <u>forme juridique</u> et dans quel <u>domaine</u> les PPP ont-ils été créés? - S'il y a la même forme juridique pour plusieurs domaines, il faut indiquer près de la réponse tous les domaines. Par exemple, si 1 PPP dans le domaine du sport et 1 PPP dans le domaine de l'éducation ont été créés avec la forme juridique de la fondation, il faut indiquer: <input checked="" type="checkbox"/> Fondation (1 sport, 1 éducation) - S'il y a plusieurs formes juridiques pour le même domaine, il faut indiquer toutes les formes juridiques. Par exemple, si 2 PPP ont été créés dans le domaine du tourisme avec 2 formes juridiques différentes, il faut indiquer: <input checked="" type="checkbox"/> Fondation (1 tourisme) <input checked="" type="checkbox"/> Association (1 tourisme)</p>	<div> <input type="checkbox"/> Contrat de prestation (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Fondation (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Concession (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Coopérative (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Association (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Société anonyme (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Contrat de gérance (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> </div>
3	<p>À l'heure actuelle, est-ce que des projets de PPP sont <u>en cours</u> dans votre commune?</p>	<div> <input type="checkbox"/> Oui, projets en cours <input type="checkbox"/> Non (passer directement à la question 4) </div>

3.1	Combien? (Indiquer le numéro)	.....
3.2	Avec quelle <u>forme juridique</u> les PPP sont-ils gérés? - S'il y a plusieurs PPP, il faut indiquer plusieurs réponses. - S'il y a plusieurs PPP avec la même forme juridique, il faut indiquer le numéro correspondant près de la réponse. Par exemple, si 2 PPP sont en cours qui présentent la forme juridique de la fondation, il faut indiquer: <input checked="" type="checkbox"/> Fondation (2)	<input type="checkbox"/> Contrat de prestation (.....) <input type="checkbox"/> Fondation (.....) <input type="checkbox"/> Concession (.....) <input type="checkbox"/> Coopérative (.....) <input type="checkbox"/> Association (.....) <input type="checkbox"/> Société anonyme (.....) <input type="checkbox"/> Contrat de gérance (.....) <input type="checkbox"/> (.....)
3.3	Dans quel <u>domaine</u> les PPP sont-ils présents? - S'il y a plusieurs domaine, il faut indiquer plusieurs réponses. - S'il y a plusieurs PPP dans le même domaine, il faut indiquer le numéro correspondant près de la réponse. Par exemple, si 3 PPP sont en cours dans le domaine du tourisme, il faut indiquer: <input checked="" type="checkbox"/> Tourisme (3)	<input type="checkbox"/> Transports et mobilité (.....) <input type="checkbox"/> Sécurité (.....) <input type="checkbox"/> Activités culturelles (.....) <input type="checkbox"/> Éducation (.....) <input type="checkbox"/> Environnement (.....) <input type="checkbox"/> Tourisme (.....) <input type="checkbox"/> Services administratifs (.....) <input type="checkbox"/> Eau et électricité (.....) <input type="checkbox"/> Comptabilité (.....) <input type="checkbox"/> Santé et action sociale (.....) <input type="checkbox"/> Urbanisme et aménagement du territoire (.....) <input type="checkbox"/> Informatique (.....) <input type="checkbox"/> Promotion économique (.....) <input type="checkbox"/> Promotion du sport (.....) <input type="checkbox"/> (.....)
3.4	Avec quelle <u>forme juridique</u> et dans quel <u>domaine</u> les PPP sont-ils en cours? - S'il y a la même forme juridique pour plusieurs domaines, il faut indiquer tous les domaines près de la réponse. Par exemple, si 1 PPP dans le domaine du sport et 1 PPP dans le domaine de l'éducation sont en cours avec la forme juridique de la fondation, il faut indiquer:	<input type="checkbox"/> Contrat de prestation (.....) <input type="checkbox"/> Fondation (.....) <input type="checkbox"/> Concession (.....) <input type="checkbox"/> Coopérative (.....)

	<input checked="" type="checkbox"/> Fondation (1 sport, 1 éducation) - S'il y a plusieurs formes juridiques pour le même domaine, il faut indiquer toutes les formes juridiques. Par exemple, si 2 PPP sont en cours dans le domaine du tourisme avec 2 formes juridiques différentes, il faut indiquer: <input checked="" type="checkbox"/> Fondation (1 tourisme) <input checked="" type="checkbox"/> Association (1 tourisme)	<input type="checkbox"/> Association (.....) <input type="checkbox"/> Société anonyme (.....) <input type="checkbox"/> Contrat de gérance (.....) <input type="checkbox"/>
4	Dans les prochains 12 mois, est-ce que des projets de PPP sont <u>en prévision</u> dans votre commune?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non (passer directement à la partie II)
4.1	<u>Combien?</u> (Indiquer le numéro) <input type="checkbox"/> On ne sait pas encore
4.2	Avec quelle <u>forme juridique</u> les PPP seront-ils gérés? - S'il y aura plusieurs PPP, il faut indiquer plusieurs réponses. - S'il y aura plusieurs PPP avec la même forme juridique, il faut indiquer le numéro correspondant près de la réponse. Par exemple, si 2 PPP sont en prévision qui présentent la forme juridique de la fondation, il faut indiquer: <input checked="" type="checkbox"/> Fondation (2)	<div> <input type="checkbox"/> Contrat de prestation (.....) <input type="checkbox"/> Fondation (.....) <input type="checkbox"/> Concession (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Coopérative (.....) <input type="checkbox"/> Association (.....) <input type="checkbox"/> Société anonyme (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Contrat de gérance (.....) <input type="checkbox"/> (.....) </div> <input type="checkbox"/> On ne sait pas encore (.....)
4.3	Dans quel <u>domaine</u> les PPP seront-ils créés? - S'il y aura plusieurs domaines, il faut indiquer plusieurs réponses. - S'il y aura plusieurs PPP dans le même domaine, il faut indiquer le numéro correspondant près de la	<div> <input type="checkbox"/> Transports et mobilité (.....) <input type="checkbox"/> Sécurité (.....) <input type="checkbox"/> Activités culturelles (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Éducation (.....) <input type="checkbox"/> Environnement (.....) <input type="checkbox"/> Tourisme (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Services administratifs (.....) <input type="checkbox"/> Eau et électricité (.....) <input type="checkbox"/> Comptabilité (.....) </div>

	<p>réponse. Par exemple, si 3 PPP sont en prévision dans le domaine du tourisme, il faut indiquer:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Tourisme (3)</p>	<p><input type="checkbox"/> Santé et action sociale (.....) <input type="checkbox"/> Urbanisme et aménagement du territoire (.....) <input type="checkbox"/> Informatique (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Promotion économique (.....) <input type="checkbox"/> Promotion du sport (.....) <input type="checkbox"/> (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> On ne sait pas encore (.....)</p>
4.4	<p>Avec quelle <u>forme juridique</u> et dans quel domaine les PPP seront-ils créés?</p> <p>- S'il y aura la même forme juridique pour plusieurs domaines, il faut indiquer tous les domaines près de la réponse. Par exemple, si 1 PPP dans le domaine du sport et 1 PPP dans le domaine de l'éducation seront créés avec la forme juridique de la fondation, il faut indiquer:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Fondation (1 sport, 1 éducation)</p> <p>- S'il y aura plusieurs formes juridiques pour le même domaine, il faut indiquer toutes les formes juridiques. Par exemple, si 2 PPP dans le domaine du tourisme seront créés avec 2 formes juridiques différentes, il faut indiquer:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Fondation (1 tourisme)</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Association (1 tourisme)</p>	<p><input type="checkbox"/> Contrat de prestation (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Fondation (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Concession (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Coopérative (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Association (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Société anonyme (.....)</p> <p><input type="checkbox"/> Contrat de gérance (.....)</p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/> On ne sait pas encore (.....)</p>

Partie II – Évolution future du PPP en Suisse et questions générales sur votre commune

1	Selon vous le PPP est-il nécessaire pour le secteur public <u>en Suisse</u> ?	<input type="checkbox"/> Oui, beaucoup	<input type="checkbox"/> Plutôt oui	<input type="checkbox"/> Plutôt non	<input type="checkbox"/> Non
2	Selon vous, dans quels domaines le PPP présente <u>le plus de potentialité</u> pour le développement de <u>votre commune</u> ? (Indiquer jusqu'à 5 réponses)	<input type="checkbox"/> Transports et mobilité <input type="checkbox"/> Éducation <input type="checkbox"/> Services administratifs <input type="checkbox"/> Santé et action sociale <input type="checkbox"/> Promotion économique	<input type="checkbox"/> Sécurité <input type="checkbox"/> Environnement <input type="checkbox"/> Eau et électricité <input type="checkbox"/> Urbanisme et aménagement du territoire <input type="checkbox"/> Promotion du sport	<input type="checkbox"/> Activités culturelles <input type="checkbox"/> Tourisme <input type="checkbox"/> Comptabilité <input type="checkbox"/> Informatique <input type="checkbox"/>	
3	Combien d'habitants y-a t'il dans <u>votre commune</u> ?	<input type="checkbox"/> 5'000-10'000 <input type="checkbox"/> 50'001-100'000	<input type="checkbox"/> 10'001-15'000 <input type="checkbox"/> >100'000	<input type="checkbox"/> 15'001-20'000 <input type="checkbox"/> 20'001-50'000	
4	Quel est <u>le nom</u> de votre commune?	.....		
5	<u>À quel Canton</u> appartient votre commune?	.....		

Allegato III

Fragebogen

Folgender Fragebogen besteht aus zwei Teilen. Bei eventuellen Fragen oder Erklärungen bitten wir Sie sich mit Herrn Tobiolo Gianella in Kontakt zu setzen (e-mail: tobiolo.gianella@lu.unisi.ch, Telefon: 076 20 20 789). Bevor Sie den Fragenbogen ausfüllen, sollten Sie den **blauen Anhang** gelesen haben.

Wir wären Ihnen auch dankbar, wenn Sie uns diesen Fragebogen vollständig ausgefüllt bis am **15. Mai 2008** mittels des **beigelegten Briefumschlages** zurücksenden könnten. Wir danken für Ihre wichtige Zusammenarbeit!

Teil I – Allgemeine Fragen zum öffentlich-privaten Partnerschaftsantrag

1	Sind Sie mit dem <u>Konzept</u> vom öffentlichen und privaten Partnerschaftsantrag vertraut?	<input type="checkbox"/> Ja, völlig	<input type="checkbox"/> Ja, zum Teil	<input type="checkbox"/> Nein
2	Sind in Ihrer <u>Gemeinde</u> schon öffentlich-private Partnerschaftsantrag-Projekte <u>vervollständigt</u> worden?	<input type="checkbox"/> Ja, vervollständigte Projekte	<input type="checkbox"/> Nein (zu Frage 3 weitergehen)	
2.1	<u>Wie viele?</u> (Zahl angeben)	.....	
2.2	Mit welcher <u>juristischen Form</u> sind sie geleitet worden? - Wenn mehr als ein öffentlich-privater Partnerschaftsantrag betroffen ist, bitte mehrere Antworten ankreuzen. - Wenn mehrere öffentlich-private Partnerschaftsanträge mit derselben juristischen Form betroffen sind, bitte neben der Antwort die Anzahl von diesen angeben. Wenn zum Beispiel 2 öffentlich-private Partnerschaftsanträge vervollständigt worden sind, welche die juristische Form der Stiftung repräsentieren, sollten Sie Ihre Antwort folgendermassen darstellen: <input checked="" type="checkbox"/> Stiftung (2)	<input type="checkbox"/> Dienstleistungsvertrag (.....)	<input type="checkbox"/> Stiftung (.....)	<input type="checkbox"/> Konzession (.....)
		<input type="checkbox"/> Genossenschaft (.....)	<input type="checkbox"/> Aktiengesellschaft (.....)	<input type="checkbox"/> Gesellschaft (.....)
		<input type="checkbox"/> Handelsvertrag (.....)	<input type="checkbox"/> (.....)	

2.3	<p>In welchem <u>Sektor</u> sind sie geschaffen worden? - Wenn mehr als ein Sektor betroffen ist, mehrere Antworten ankreuzen. - Wenn mehr als ein öffentlich-privater Partnerschaftsantrag denselben Sektor betrifft, die zugehörige Zahl neben der Antwort anmerken. Wenn zum Beispiel 3 öffentlich-private Partnerschaftsanträge im Tourismus-Sektor vervollständigt worden sind, die Antwort wie folgt darstellen: <input checked="" type="checkbox"/> Tourismus (3)</p>	<div> <input type="checkbox"/> Sicherheit (.....) <input type="checkbox"/> Bildung (.....) <input type="checkbox"/> Raum und Umwelt (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Sozialwesen (.....) <input type="checkbox"/> Fürsorgemitglied (.....) <input type="checkbox"/> Sportförderung (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Wasser und Elektrizität (.....) <input type="checkbox"/> Wirtschaftsförderung (.....) <input type="checkbox"/> Buchhaltung (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Gemeindeamministration (.....) <input type="checkbox"/> Informatik (.....) <input type="checkbox"/> Kulturgüter (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Tourismus (.....) <input type="checkbox"/> Gesundheitswesen Mitglied des Gesundheitswesen (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Verkehrsmittel und Mobilität (.....) <input type="checkbox"/> (.....) </div>
2.4	<p>Mit welcher <u>juristischen Form</u> und in welchem <u>Sektor</u> sind sie geschaffen worden? - Wenn dieselbe juristische Form unterschiedliche Sektoren betrifft, neben der Antwort alle Sektoren anzeigen. Wenn zum Beispiel 1 öffentlich-privater Partnerschaftsantrag im Sektor des Sports und 1 öffentlich-privater Partnerschaftsantrag im Sektor der Bildung mit der juristischen Form der Stiftung betroffen sind, die Antwort wie folgt darstellen: <input checked="" type="checkbox"/> Stiftung (1 Sport, 1 Bildung) - Wenn mehrere juristische Formen denselben Sektor betreffen, neben der Antwort alle juristischen Formen anzeigen. Wenn zum Beispiel 2 öffentlich-private Partnerschaftsanträge mit zwei unterschiedlichen juristischen Formen im Sektor des Tourismus' geschaffen worden sind, die Antwort wie folgt darstellen: <input checked="" type="checkbox"/> Stiftung (1 Tourismus) <input checked="" type="checkbox"/> Gesellschaft (1 Tourismus)</p>	<div><input type="checkbox"/> Dienstleistungsvertrag (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Stiftung (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Konzession (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Genossenschaft (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Gesellschaft (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Aktiengesellschaft (.....)</div> <div><input type="checkbox"/> Handelsvertrag (.....)</div> <div><input type="checkbox"/></div>

3	Sind zurzeit in <u>Ihrer Gemeinde</u> öffentlich-private Partnerschaftsantrag-Projekte <u>im Gang</u> ?	<input type="checkbox"/> Ja, Projekte im Gang	<input type="checkbox"/> Nein, (zu Frage 4 gehen)	
3.1	<u>Wie viele?</u> (Anzahl angeben)	.....	
3.2	Mit welcher <u>juristischen Form</u> werden sie geleitet? - Wenn mehr als ein öffentlich-privater Partnerschaftsantrag im Gang ist, mehrere Antworten angeben. - Wenn mehrere öffentlich-private Partnerschaftsanträge mit der gleichen juristischen Form im Gang sind, neben der Antwort die genaue Anzahl angeben. Wenn zum Beispiel 2 öffentlich-private Partnerschaftsanträge mit der juristischen Form der Stiftung im Gang sind, wie folgt antworten: <input checked="" type="checkbox"/> Stiftung (2)	<input type="checkbox"/> Dienstleistungsvertrag (.....)	<input type="checkbox"/> Stiftung (.....)	<input type="checkbox"/> Konzession (.....)
		<input type="checkbox"/> Genossenschaft (.....)	<input type="checkbox"/> Aktiengesellschaft (.....)	<input type="checkbox"/> Gesellschaft (.....)
		<input type="checkbox"/> Handelsvertrag (.....)	<input type="checkbox"/> (.....)	
3.3	In welchem <u>Sektor</u> kommen sie vor? - Wenn mehr als ein Sektor betroffen ist, mehrere Antworten ankreuzen. - Wenn im gleichen Sektor mehrere öffentlich-private Partnerschaftsanträge betroffen sind, neben der Antwort die genaue Anzahl angeben. Wenn es zum Beispiel 3 öffentlich-private Partnerschaftsanträge im Sektor des Tourismus' gibt, die Antwort wie folgt angeben: <input checked="" type="checkbox"/> Tourismus (3)	<input type="checkbox"/> Sicherheit (.....)	<input type="checkbox"/> Bildung (.....)	<input type="checkbox"/> Raum und Umwelt (.....)
		<input type="checkbox"/> Sozialwesen (.....)	<input type="checkbox"/> Fürsorgemitglied (.....)	<input type="checkbox"/> Sportförderung (.....)
		<input type="checkbox"/> Wasser und Elektrizität (.....)	<input type="checkbox"/> Wirtschaftsförderung (.....)	<input type="checkbox"/> Buchhaltung (.....)
		<input type="checkbox"/> Gemeindeamministration (.....)	<input type="checkbox"/> Informatik (.....)	<input type="checkbox"/> Kulturgüter (.....)
		<input type="checkbox"/> Tourismus (.....)	<input type="checkbox"/> Gesundheitswesen Mitglied des Gesundheitswesen (.....)	
		<input type="checkbox"/> Verkehrsmittel und Mobilität (.....)	<input type="checkbox"/> (.....)	
3.4	Mit welcher <u>juristischen Form</u> und in welchem <u>Sektor</u> sind sie im Gang? - Wenn dieselbe juristische Form verschiedene	<input type="checkbox"/> Dienstleistungsvertrag (.....)		
		<input type="checkbox"/> Stiftung (.....)		

	Sektoren betrifft, neben der Antwort alle betroffene Sektore angeben. Wenn zum Beispiel ein öffentlich-privater Partnerschaftsantrag im Sektor des Sports und ein öffentlich-privater Partnerschaftsantrag im Sektor der Bildung im Gang sind und beide die juristische Form der Stiftung haben, die Antwort wie folgt darstellen: <input checked="" type="checkbox"/> Stiftung (1 Sport, 1 Bildung) - Wenn mehrere juristische Formen denselben Sektor betreffen, neben der Antwort alle juristischen Formen angeben. Wenn zum Beispiel 2 öffentlich-private Partnerschaftsanträge im Sektor des Tourismus' von zwei verschiedenen juristischen Formen betroffen sind, die Antwort wie folgt darstellen: <input checked="" type="checkbox"/> Stiftung (1 Tourismus) <input checked="" type="checkbox"/> Gesellschaft (1 Tourismus)	<input type="checkbox"/> Konzession (.....) <input type="checkbox"/> Genossenschaft (.....) <input type="checkbox"/> Gesellschaft (.....) <input type="checkbox"/> Aktiengesellschaft (.....) <input type="checkbox"/> Handelsvertrag (.....) <input type="checkbox"/>									
4	Werden in den <u>nächsten 12 Monaten</u> in Ihrer <u>Gemeinde</u> Projekte von öffentlich-privaten Partnerschaftsanträgen erwartet?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein (zu Teil II gehen)									
4.1	<u>Wie viele?</u> (Anzahl angeben) <input type="checkbox"/> Noch nicht bekannt									
4.2	Mit welcher <u>juristischen Form</u> werden sie geleitet werden? -Wenn es mehrere öffentlich-private Partnerschaftsanträge gibt, mehrere Antworten ankreuzen. -Wenn es mehrere öffentlich-private Partnerschaftsanträge mit derselben juristischen Form gibt, die Anzahl neben der Antwort anmerken. Wenn zum Beispiel 2 öffentlich-private Partnerschaftsanträge mit der juristischen Form der Stiftung geplant sind, die Antwort wie	<table border="0"> <tr> <td><input type="checkbox"/> Dienstleistungsvertrag (.....)</td> <td><input type="checkbox"/> Stiftung (.....)</td> <td><input type="checkbox"/> Konzession (.....)</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Genossenschaft (.....)</td> <td><input type="checkbox"/> Aktiengesellschaft (.....)</td> <td><input type="checkbox"/> Gesellschaft (.....)</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Handelsvertrag (.....)</td> <td><input type="checkbox"/> (.....)</td> <td><input type="checkbox"/> Noch nicht bekannt (.....)</td> </tr> </table>	<input type="checkbox"/> Dienstleistungsvertrag (.....)	<input type="checkbox"/> Stiftung (.....)	<input type="checkbox"/> Konzession (.....)	<input type="checkbox"/> Genossenschaft (.....)	<input type="checkbox"/> Aktiengesellschaft (.....)	<input type="checkbox"/> Gesellschaft (.....)	<input type="checkbox"/> Handelsvertrag (.....)	<input type="checkbox"/> (.....)	<input type="checkbox"/> Noch nicht bekannt (.....)
<input type="checkbox"/> Dienstleistungsvertrag (.....)	<input type="checkbox"/> Stiftung (.....)	<input type="checkbox"/> Konzession (.....)									
<input type="checkbox"/> Genossenschaft (.....)	<input type="checkbox"/> Aktiengesellschaft (.....)	<input type="checkbox"/> Gesellschaft (.....)									
<input type="checkbox"/> Handelsvertrag (.....)	<input type="checkbox"/> (.....)	<input type="checkbox"/> Noch nicht bekannt (.....)									

	folgt darstellen: <input checked="" type="checkbox"/> Stiftung (2)	
4.3	<p>In welchem <u>Sektor</u> sind sie geplant?</p> <p>- Wenn mehr als ein Sektor betroffen ist, mehrere Antworten ankreuzen.</p> <p>- Wenn im selben Sektor mehrere öffentlich-private Partnerschaftsanträge geplant sind, neben der Antwort die genaue Anzahl anmerken. Wenn zum Beispiel 3 öffentlich-private Partnerschaftsanträge im Tourismus-Sektor geplant sind, Antwort wie folgt angeben: <input checked="" type="checkbox"/> Tourismus (3)</p>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Sicherheit (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Bildung (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Raum und Umwelt (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Sozialwesen (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Fürsorgemitglied (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Sportförderung (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Wasser und Elektrizität (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Wirtschaftsförderung (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Buchhaltung (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Gemeindeamministration (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Informatik (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Kulturgüter (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Gesundheitswesen Mitglied des Gesundheitswesen (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Verkehrsmittel und Mobilität (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Tourismus (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> (.....)</div> <div style="width: 33%;"><input type="checkbox"/> Noch nicht bekannt (.....)</div> </div>
4.4	<p>Mit welcher <u>juristischen Form</u> und in welchem <u>Sektor</u> sind sie geplant?</p> <p>- Wenn dieselbe juristische Form unterschiedliche Sektoren betreffen wird, neben der Antwort alle Sektoren angeben. Wenn zum Beispiel ein öffentlich-privater Partnerschaftsantrag im Sport-Sektor und ein öffentlich-privater Partnerschaftsantrag im Bildungs-Sektor mit der juristischen Form der Stiftung geplant sind, Antwort wie folgt darstellen: <input checked="" type="checkbox"/> Stiftung (1 Sport, 1 Bildung)</p> <p>- Wenn mehrere juristische Formen denselben Sektor betreffen, neben der Antwort alle juristische Formen angeben. Wenn zum Beispiel 2 öffentlich-private Partnerschaftsanträge im Tourismus-Sektor mit zwei verschiedenen juristischen Formen geplant sind, die Antwort wie folgt darstellen: <input checked="" type="checkbox"/> Stiftung (1 Tourismus) <input checked="" type="checkbox"/> Gesellschaft (1 Tourismus)</p>	<div style="display: flex; flex-direction: column;"> <input type="checkbox"/> Dienstleistungsvertrag (.....) <input type="checkbox"/> Stiftung (.....) <input type="checkbox"/> Konzession (.....) <input type="checkbox"/> Genossenschaft (.....) <input type="checkbox"/> Gesellschaft (.....) <input type="checkbox"/> Aktiengesellschaft (.....) <input type="checkbox"/> Handelsvertrag (.....) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Noch nicht bekannt (.....) </div>

Teil II – Zukünftige Entwicklung des öffentlich-privaten Partnerschaftsantrags in der Schweiz und allgemeine Fragen zu Ihrer Gemeinde

1	Ist Ihrer Meinung nach der öffentlich-private Partnerschaftsantrag im öffentlichen Bereich <u>in der Schweiz</u> nötig?	<input type="checkbox"/> Ja, sehr nötig <input type="checkbox"/> Ja, ziemlich nötig <input type="checkbox"/> Nein, wenig nötig <input type="checkbox"/> Nein, gar nicht nötig			
2	In welchem Sektor kann der öffentlich-private Partnerschaftsantrag <u>mehr Potential</u> für die Entwicklung <u>Ihrer Gemeinde</u> bieten? (Maximal 5 Antworten ankreuzen)	<div> <input type="checkbox"/> Sicherheit (.....) <input type="checkbox"/> Bildung (.....) <input type="checkbox"/> Raum und Umwelt (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Sozialwesen (.....) <input type="checkbox"/> Fürsorgemitglied (.....) <input type="checkbox"/> Sportförderung (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Wasser und Elektrizität (.....) <input type="checkbox"/> Wirtschaftsförderung (.....) <input type="checkbox"/> Buchhaltung (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Gemeindeamministration (.....) <input type="checkbox"/> Informatik (.....) <input type="checkbox"/> Kulturgüter (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Tourismus (.....) <input type="checkbox"/> Gesundheitswesen Mitglied des Gesundheitswesen (.....) </div> <div> <input type="checkbox"/> Verkehrsmittel und Mobilität (.....) <input type="checkbox"/> (.....) </div>			
3	Wie viele Einwohner zählt <u>Ihre Gemeinde</u> ?	<div> <input type="checkbox"/> 5'000-10'000 <input type="checkbox"/> 10'001-15'000 <input type="checkbox"/> 15'001-20'000 <input type="checkbox"/> 20'001-50'000 </div> <div> <input type="checkbox"/> 50'001-100'000 <input type="checkbox"/> >100'000 </div>			
4	Wie lautet <u>der Name</u> Ihrer Gemeinde?	.....		
5	<u>Zu welchem Kanton</u> gehört Ihre Gemeinde?	.....		

Ringraziamenti

La presente tesi di dottorato è l'ultimo tassello del mio percorso accademico, iniziato nell'ottobre 2000, presso la facoltà di scienze economiche dell'Università della Svizzera italiana di Lugano (USI).

Esprimo la mia riconoscenza al professor Marco Meneguzzo, docente di *management* pubblico all'USI, per il suo impegno e la sua partecipazione che mi ha saputo fornire in questi anni.

Così come ringrazio il presidente della commissione di difesa, il professor Paolo Urio – già decano della facoltà di scienze economiche, nonché professore emerito dell'Università di Ginevra – per la sua disponibilità dimostratami in questo incarico. Sono altresì grato al professor Frédéric Marty dell'Università *Sophia Antipolis* di Nizza per la sua preziosa collaborazione nell'ambito di questa tematica.

Una particolare nota di apprezzamento va anche ai 104 Comuni del nostro Paese che hanno risposto al questionario inviato loro tra l'autunno 2007 e la primavera 2008. Senza di loro non si sarebbe potuto raggiungere l'obiettivo di questa ricerca, né tantomeno portare a termine l'indagine che ha permesso di verificare la propensione del PPP negli enti pubblici locali.

Tengo inoltre a ringraziare tutti coloro che, all'interno o al di fuori dell'Istituto di microeconomia ed economia pubblica dell'USI, hanno dedicato tempo ed attenzione al mio studio, nonché per avermi saputo fornire validi e significativi suggerimenti aggiuntivi.

Infine, intendo estendere la mia sincera riconoscenza ad Alice Comi per avermi offerto la sua preziosa e competente assistenza nella redazione del documento finale.