



OTTOBRE 2023

VERSO UN NUOVO MODELLO DI PPP?

**A CURA DEL CENTRO DI ECCELLENZA PER LA FINANZA
SOSTENIBILE PER INFRASTRUTTURE E SMART CITIES – EXSUF**

Verso un nuovo modello di PPP?

<i>Introduzione</i>	<i>1</i>
<i>Definizione di Public Private Partnership e contesto di mercato</i>	<i>3</i>
<i>I limiti di uno strumento che ha uno scarso appeal presso gli investitori istituzionali</i>	<i>7</i>
<i>Il nuovo codice dei contratti pubblici: un'opportunità da cogliere</i>	<i>9</i>
<i>Un futuro da protagonista per il PPP: cosa deve cambiare, oltre alle norme</i>	<i>13</i>

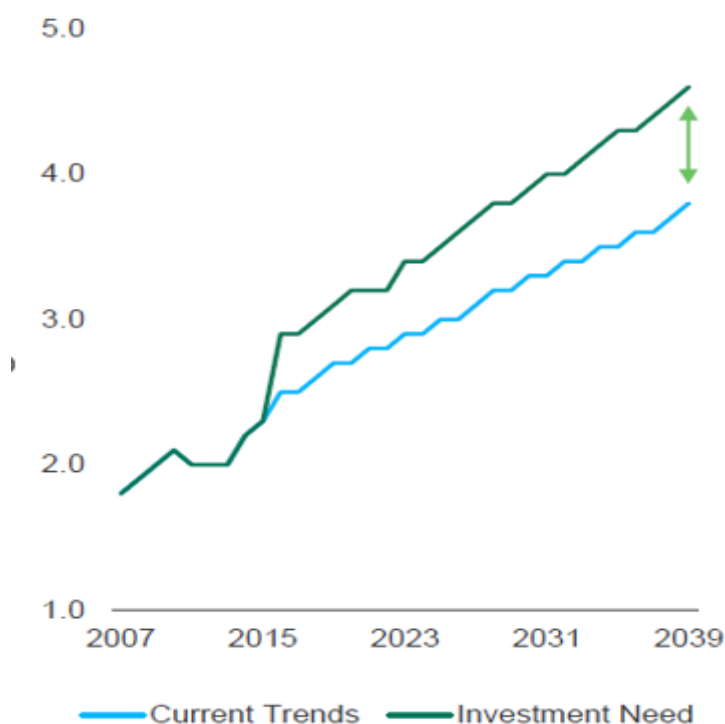
Introduzione

La recente entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36) rappresenta un'ottima occasione per tornare a riflettere sul Partenariato Pubblico Privato (PPP) e approfondire le opportunità che questo offre. Lo strumento, finora poco utilizzato in Italia, ha tutte le carte in regola per mobilitare risorse private per il finanziamento di infrastrutture e per l'erogazione di servizi pubblici, con ricadute benefiche sia per la finanza pubblica e i cittadini (in termini di qualità dei servizi offerti), sia per gli attori del settore privato, quali ad esempio investitori istituzionali (e.g. fondi chiusi di Private Equity attivi sul comparto infrastrutturale), in termini di opportunità di investimento, di ritorni e di crescita del proprio ruolo nel mercato.

Rendere il PPP un'opzione efficace al servizio delle amministrazioni pubbliche costituisce una necessità soprattutto alla luce delle difficoltà riscontrate dal settore pubblico, nelle sue varie articolazioni, a finanziare, progettare e realizzare nuove opere ma anche a mantenere quelle esistenti.

Il *Global Infrastructure Outlook* ha infatti recentemente stimato un *funding gap* (divario tra il volume degli investimenti necessari e quello attualmente disponibile) in asset infrastrutturali quantificabile in 15 trilioni di dollari (Figura 1).

Figura 1: Aumento del gap infrastrutturale (\$, tn)



Fonte: *Global Infrastructure Hub – G20 Initiative* <https://outlook.gihub.org/>

Il presente studio è stato realizzato dai ricercatori del Centro affiancando ad una rigorosa attività di ricerca il coinvolgimento diretto di practitioner ed esperti del settore (fondi di investimento infrastrutturali, studi legali, advisor, soggetti industriali, esponenti della Pubblica Amministrazione) che operano quotidianamente sul mercato.

E' stato infatti realizzato un ciclo di interviste semi-strutturate, basate su un elenco di domande prestabilito e anticipato agli interlocutori, successivamente adattato in corso di colloquio sulla base delle effettive esperienze personali dei diversi soggetti intervistati, con l'obiettivo di identificare alcuni elementi specifici che hanno rappresentato e ancora rappresentano dei limiti rispetto alla diffusione del PPP nel nostro Paese, e una prima valutazione degli effetti della riforma sullo strumento.

Alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici, il testo prova infatti a comprendere se le novità introdotte, in particolare in tema di “finanza di progetto” e di PPP a iniziativa privata possono, almeno in linea teorica, costituire delle risposte efficaci alle criticità evidenziate dai diversi operatori di mercato, e contribuire quindi a definire un contesto maggiormente funzionale.

La ricerca si conclude con l’analisi di alcuni elementi chiave, che trascendono la cornice legislativa, per garantire un effettivo sviluppo dello strumento.

Definizione di Public Private Partnership e contesto di mercato

Con l’espressione Public Private Partnership (PPP) si intendono tutte quelle forme di collaborazione, non esclusivamente di natura finanziaria, tra soggetti pubblici e operatori privati, finalizzate al concreto coinvolgimento di capitali e competenze private nella realizzazione di opere pubbliche di interesse collettivo.

Più nello specifico, secondo la definizione contenuta nel nuovo art. 174 del codice dei contratti pubblici, che ha dato una dignità autonoma allo strumento nella cornice legislativa nazionale, il partenariato pubblico-privato è un’operazione economica che presenta, congiuntamente, le seguenti caratteristiche:

- a) la presenza di un rapporto economico contrattuale di lungo periodo tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati con la finalità di conseguire un interesse pubblico;
- b) il fatto che le risorse necessarie per coprire i fabbisogni finanziari sono, in misura significativa, in capo al soggetto privato (anche alla luce del rischio operativo assunto da quest’ultimo);

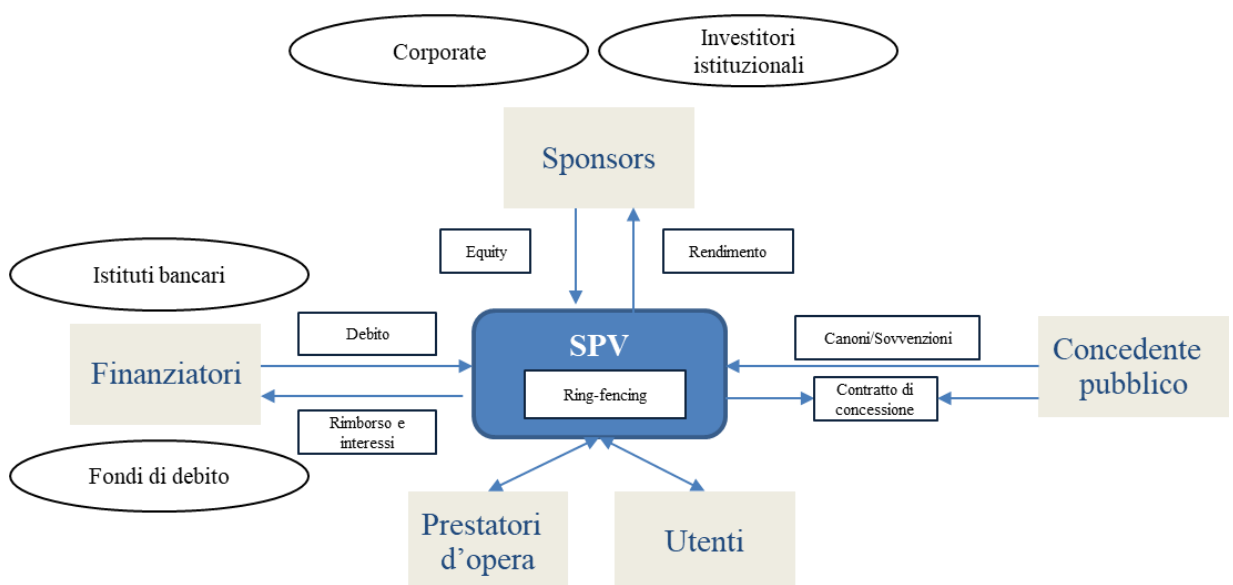
c) la realizzazione e la gestione del progetto sono in capo al soggetto privato mentre la parte pubblica definisce gli obiettivi e ne verifica l'attuazione;

d) i rischi operativi connessi al progetto sono a carico del soggetto privato.

Lo strumento implica, quindi, il trasferimento di alcuni rischi progettuali al settore privato (costruzione, gestione e finanziamento) e si fonda su una ripartizione ottimale del rischio progettuale tra le parti, con la necessità di offrire un miglior Value for Money al settore pubblico rispetto a forme di affidamento alternative (es. appalto).

Si tratta indubbiamente di uno strumento connotato da una certa complessità, che segue schemi articolati e richiede competenze specifiche a tutte le controparti (Figura 2).

Figura 2: Schema di PPP

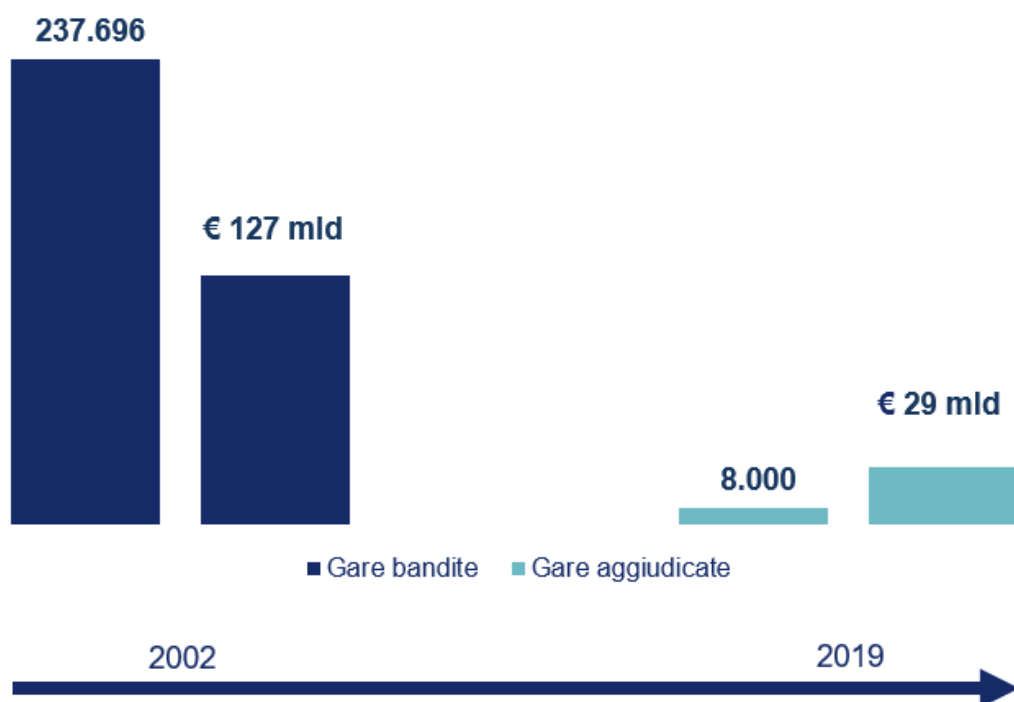


Fonte: PPP & private capital for sustainable infrastructure and smart cities, Guerini Next (2022)

In Italia, l'utilizzo del PPP resta poco diffuso in termini assoluti: secondo uno studio di Cassa Depositi e Prestiti (CDP), poco più del 20% delle gare pubbliche bandite è stato strutturato con questo schema nel corso degli ultimi 10 anni.

Inoltre, analizzando il rapporto tra le gare PPP bandite e quelle aggiudicate riportato in uno studio condotto dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato di CRESME Europa Servizi, si evidenzia come tra il 2002 e il 2019 le gare di PPP bandite dai Comuni sono state 237.696 per un valore di oltre 127 miliardi di euro, a fronte di un numero di gare poi aggiudicate pari a poco più di 8000 in totale per un valore di poco meno di 29 miliardi di euro (Figura 3).

Figura 3: Gara bandite e aggiudicate (2002-2019)



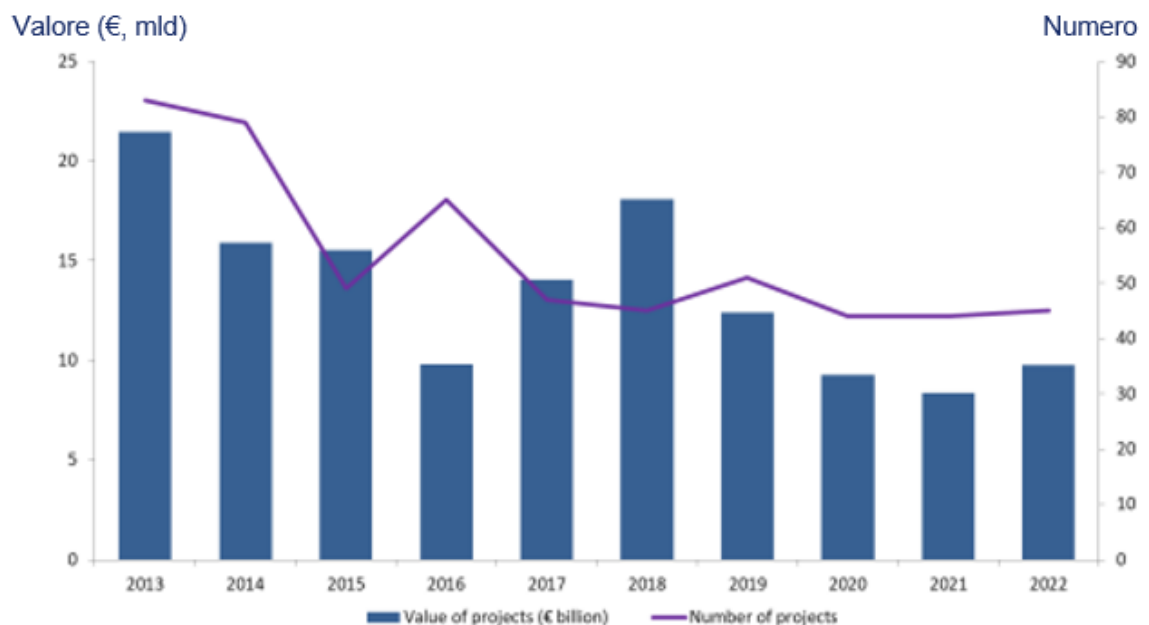
Fonte: Elaborazione ExSUF su dati dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato di CRESME Europa Servizi.

Una differenza così rilevante, sebbene in parte possa essere dovuta alla ridotta disponibilità di dati circa le aggiudicazioni (in particolare per quelle di minore dimensione),

che sono più difficili da censire rispetto alle gare, segnala indubbiamente come attivare un PPP richieda la messa in moto di un processo complesso, caratterizzato da alcuni elementi peculiari da tenere in debita considerazione.

Tali evidenze sono confermate da un'analisi condotta da CDP a partire da dati CRESME circa i progetti PPP attivati e chiusi tra il 2010 e il 2019: oltre il 30% si è concluso negativamente, con l'interruzione del procedimento, ovvero con l'annullamento del bando, la mancata aggiudicazione per irregolarità o la totale assenza di partecipanti alla gara. Inoltre, anche allargando lo sguardo all'Europa, i dati EPEC (Figura 4), con riferimento alle sole transazioni PPP con un transaction value di almeno 10 mln di Euro, confermano la presenza di pochi progetti con dimensioni rilevanti e, anche a livello di numero di operazioni realizzate, il mercato è rimasto sostanzialmente invariato negli ultimi tre anni (45 operazioni realizzate ogni anno).

Figura 4: Andamento temporale del mercato europeo del PPP per valore e numero di progetti (2013-2022)



Fonte: European PPP Expertise Centre, 2023.

I limiti di uno strumento finora poco utilizzato

Come detto, il PPP è uno strumento articolato, che richiede conoscenze dettagliate e che presuppone anche l'instaurarsi di un rapporto di confronto e fiducia tra le controparti.

La presenza di tali condizioni non è scontata, e questo delicato meccanismo incontra diversi limiti che caratterizzano sia la Pubblica Amministrazione (PA) sia i soggetti privati.

In particolare, con riferimento alla PA, si ravvisa spesso il rischio di tempistiche troppo lunghe tra l'inizio di una procedura di bando e la sua aggiudicazione, come confermato anche dai dati sopra riportati. Questo elemento per il privato comporta diverse criticità: in primis, la difficoltà di costruire un progetto efficace in quanto c'è il rischio che questo non risulti più aderente alle esigenze o ai cambiamenti tecnologici e/o dei quadri di spesa, rendendo l'aggiudicazione stessa (e/o la successiva esecuzione) non più conveniente economicamente, ovvero non più adeguata a soddisfare i bisogni per cui era stata progettata.

La variabile tempo assume ancora maggior rilievo se riferita al coinvolgimento di fondi chiusi che, date le loro caratteristiche e i vincoli che li contraddistinguono (un periodo di investimento limitato e predeterminato, la necessità di dover "chiudere" il fondo e restituire il capitale – con un rendimento – agli investitori a monte), hanno necessità di tempistiche certe.

Altra criticità è legata alle competenze. Nonostante negli ultimi anni, a detta degli operatori di mercato, si ravvisi tra il personale delle stazioni appaltanti un netto miglioramento nella conoscenza delle regole che governano un PPP e dei bisogni degli attori coinvolti e un inserimento di professionalità di elevato valore, specialmente in determinate amministrazioni che ormai vantano esperienza e competenza su questi temi, vi è ancora una generalizzata mancanza di figure professionali nella PA che possano rappresentare una controparte adatta a valutare, gestire e portare avanti progetti di questo tipo.

A ciò si aggiungono altri elementi che caratterizzano la PA e frenano il ricorso al PPP. Tra gli altri, vale la pena citare: i) i cambiamenti del vertice politico, del tutto fisiologici ma che possono incidere negativamente sullo sviluppo dei progetti e, di conseguenza, sulla prevedibilità dei flussi di cassa, sulla base dei quali è stata stimata la redditività dell'operazione; ii) l'eccessiva frammentazione del sistema italiano, soprattutto in determinati settori come quello della sanità; iii) la presenza di comuni di piccola dimensione che scontano maggiori difficoltà nel riuscire ad interfacciarsi con il soggetto privato per la strutturazione di operazioni di PPP; iv) la presenza di personale della PA che, in alcuni casi, forse anche alla luce di una scarsa conoscenza dello strumento, rallenta o impedisce ai processi di avanzare con la necessaria rapidità; v) la "politicizzazione" di alcuni progetti in particolare in prossimità degli appuntamenti elettorali; vi) l'emergere, in alcuni casi, di un rifiuto da parte delle comunità alla realizzazione di un'opera sul proprio territorio (circostanza a cui si fa riferimento con il termine "nimby"), su cui spesso si inserisce la politica per sfruttare a proprio vantaggio la protesta.

Anche il soggetto privato e, in particolare, il fondo infrastrutturale che si appropria e valuta un'operazione in PPP, si trova a dover fare i conti con diversi problemi e considerazioni non secondarie. Oltre ai vincoli che i fondi chiusi si trovano ad affrontare per la loro specifica natura, le interviste condotte hanno evidenziato problemi in relazione ai rendimenti prospettati dalle operazioni di PPP in Italia, che possono risultare troppo bassi, andando a determinare situazioni in cui non si creano le condizioni neanche per far partire i processi di due diligence, considerando che l'onerosità legata alla partecipazione a progetti di questo tipo.

Inoltre, i fondi, per lo meno in Italia, non sono strutturati per disporre internamente delle competenze in grado di elaborare e presentare autonomamente un progetto – che infatti nel nostro Paese vede un ruolo preponderante svolto dal soggetto industriale come promotore, con una serie di limiti che ciò comporta legati, ad esempio, al rischio di incorrere in una scarsa o poco obiettiva valutazione dal punto di vista finanziario, nonché all'impossibilità di cogliere opportunità potenzialmente profittevoli in assenza delle risorse finanziarie necessarie a sostenere il flusso di capex richiesto dal possibile progetto. Non da ultimo, è presente un problema che riguarda il mercato italiano dei fondi cd. Alternativi

nel suo complesso e cioè il fatto che gli investitori istituzionali – fondi pensione, casse di previdenza e assicurazioni – investono una quota molto limitata in strumenti del private capital (secondo dati AIFI e FrancelInvest, nel 2022 in Italia e in Francia questi investitori hanno destinato all’asset class infrastrutturale rispettivamente circa €450 milioni contro €8 miliardi).

Il nuovo codice dei contratti pubblici: un’opportunità da cogliere

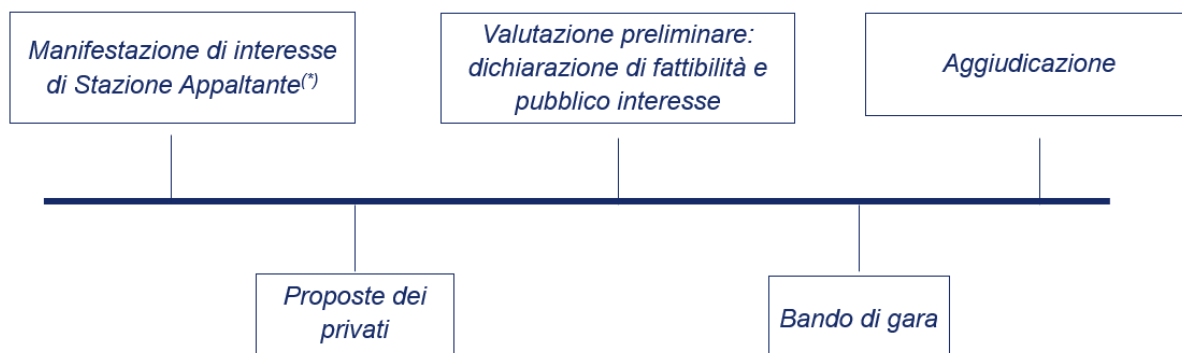
La riforma del codice dei contratti pubblici, entrata in vigore il 1 luglio 2023, ha destinato un intero Libro (il IV) al PPP, con l’obiettivo di razionalizzarne e incrementarne l’utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni e degli operatori economici (industriali e investitori istituzionali).

Il Codice ha operato una distinzione tra la concessione, che viene attivata su iniziativa esclusiva dell’ente concedente, e la «finanza di progetto», schema sul quale il presente rapporto si è concentrato.

Tra le novità di maggiore interesse figura, in primis, la possibilità da parte degli enti concedenti di sollecitare gli operatori privati a farsi promotori di iniziative in PPP (articolo 193), attraverso un avviso di manifestazione di interesse contenente i principali requisiti tecnici e di allocazione del rischio (Figura 6).

La documentazione necessaria a rispondere all’avviso sarà quindi prodotta dal soggetto privato, con un certo grado di autonomia. In quest’ottica, l’istituzionalizzazione della fase di sollecitazione può rappresentare un elemento incentivante per i soggetti privati nello svolgere un ruolo proattivo anche nella strutturazione di proposte PPP destinate a progetti di grandi dimensioni che, in assenza di una formalizzazione di un bisogno pubblico, risultavano di difficile predisposizione in quanto, comportando un elevato sforzo progettuale, rischiavano, alla prova dei fatti, di non incrociare un effettivo bisogno della PA.

Figura 5: Fasi di un progetto PPP a iniziativa privata



Fonte: elaborazione propria

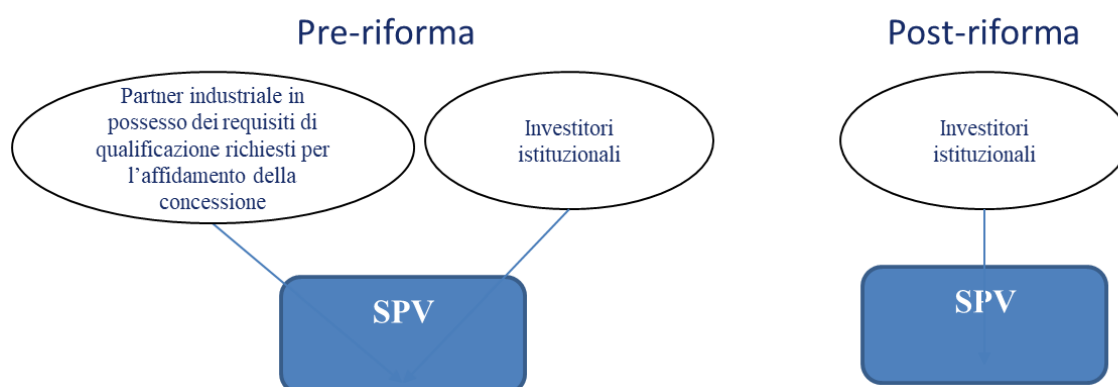
Ne consegue una prima riflessione: se, da un lato, per una stazione appaltante, l'onere richiesto da un avviso di manifestazione di interesse è inferiore rispetto alla documentazione necessaria per predisporre direttamente un bando di gara per l'affidamento in concessione, dall'altro lato gli enti concedenti dovranno disporre di competenze specialistiche al fine di valutare la pubblica utilità di proposte che potrebbero essere difformi e non immediatamente e facilmente comparabili. Tale fase di pre-valutazione, che precede la dichiarazione di fattibilità e pubblico interesse della proposta di PPP, assume quindi grande rilevanza.

In generale, la stazione appaltante assume un ruolo chiave: centrali di committenza che possano fungere da consulenti per le stazioni appaltanti poco organizzate, una cabina di regia pubblica per ovviare ai gap di competenze, un approccio proattivo e fiducioso verso una logica "buy" abbandonando la logica "make", programmi di education e di conoscenza dello strumento, adozione di meccanismi di premialità, condivisione di casi di successo e standardizzazione delle procedure, uniti alla necessità di circoscrivere efficacemente le responsabilità per i singoli funzionari sono tra le possibili strade per velocizzare i processi delle stazioni appaltanti e contribuire alla diffusione del PPP.

Allo stesso tempo, anche i soggetti privati devono evitare di predisporre proposte che mettano in discussione i principi cardine o riducano l'interesse pubblico rappresentati nell'avviso di manifestazione, ricordando che lo strumento del PPP deve sempre essere visto come un'operazione che implica l'assunzione di un rischio d'impresa (non esclusivamente progetti con canoni di disponibilità garantiti al 100% dall'ente) e che deve essere finalizzato a soddisfare un bisogno del cittadino, andando incontro ad un'esigenza pubblica tramite la fornitura di un servizio efficiente, con un effettivo trasferimento del rischio che è implicito nello strumento e lo differenzia da un appalto.

Sempre con riguardo alla possibilità degli operatori privati di essere promotori di iniziative PPP, la riforma autorizza qualsiasi operatore privato, ivi inclusi quindi gli investitori istituzionali, a presentare proposte in autonomia, senza dover consorziarsi fin da una fase preliminare con operatori industriali in possesso dei requisiti tecnici necessari (come richiesto prima della riforma), con la possibilità di gestire la filiera dei subappalti in un secondo momento (Figura 6).

Figura 6: Governance SPV in fase di presentazione di proposte pre e post riforma



Fonte: elaborazione propria

La novità introdotta può essere molto importante per alleggerire la fase di governance iniziale, soprattutto in un momento in cui il proponente non ha ancora in mano nulla di concreto (la pubblica utilità non è stata sancita). Quindi, tutta la strutturazione della governance della futura SPV – special purpose vehicle - (onerosa economicamente e in

termini di tempo) viene demandata a una fase in cui l'investitore dispone quantomeno della dichiarazione di pubblica utilità e, quindi, del diritto di prelazione. Il subappalto, inoltre, può essere indirizzato ad imprese che non siano nella compagine azionaria della SPV, semplificando ulteriormente la governance del progetto. Questa semplificazione può quindi avere un impatto positivo anche sul rendimento garantito da un progetto, che si avvicinerebbe di più al IRR target di un investitore.

L'obiettivo delle nuove regole di garantire maggiore autonomia al soggetto finanziario implica una seconda riflessione chiave: la presenza di investitori istituzionali attrezzati a cogliere a pieno le novità contenute nella normativa.

Si ravvisa, infatti, la necessità di operatori strutturati che dispongano internamente di competenze (ingegneristiche ed amministrative) utili a predisporre le proposte PPP e con la capacità di valutare adeguatamente i rischi, limitando il ricorso a consulenti esterni anche in un'ottica di massimizzazione del proprio rendimento obiettivo. In ogni caso, è verosimile pensare che il soggetto finanziario avrà bisogno di alcuni partner tecnici chiave (per la progettazione e realizzazione dell'opera) fin dall'inizio, al fine di riuscire a definire un PEF solido e credibile: in tal senso, l'assenza di obbligo di consorzio nella società di progetto può agevolare un'efficiente collaborazione tra questi diversi attori.

Allo stesso tempo, gli investitori istituzionali maggiormente strutturati saranno più invogliati a presentare proposte in autonomia - finalizzate a garantirsi il diritto di prelazione - che successivamente andrebbero più attentamente rimodulate dopo il confronto con soggetti costruttori e/o gestori.

In linea generale, lo strumento dovrebbe quindi essere costruito in maniera tale che la società di progetto si assuma il rischio di gestione dell'asset e sia remunerata sulla base di determinati criteri qualitativi, disponendo di adeguati strumenti per intervenire sui service provider (qualora questi non lavorino in modo corretto) e sostituirli per riportare il servizio agli standard della concessione.

Su questo punto sarà importante chiarire alcuni elementi, in particolare in relazione alla possibilità di cambiare i subappaltatori. Le norme, infatti, sembrano indicare un divieto

rispetto alla possibilità di affidarsi a subappaltatori diversi rispetto a quanto indicato in fase di proposta. Tale elemento, se confermato, rappresenterebbe sicuramente un limite importante per la flessibilità con cui viene gestito il progetto.

Un futuro da protagonista per il PPP: cosa deve cambiare, oltre alle norme

Il quadro delle principali novità introdotte, pur in presenza di elementi che ancora necessitano di chiarezza e di una validazione pratica sul campo, delineano un contesto in cui appare evidente la volontà del legislatore di creare delle condizioni positive affinché lo strumento del PPP possa finalmente occupare un ruolo di rilievo nel panorama italiano del finanziamento delle infrastrutture.

Ciò detto, restano una serie di ulteriori limiti su cui il sistema Italia nel suo complesso deve cercare di intervenire per far sì che le norme, per quanto ben congegnate e scritte, possano poi trovare un'effettiva realizzazione pratica.

Con l'obiettivo di contribuire al dibattito e al ragionamento tra gli operatori dell'ecosistema, di seguito si elencano alcuni degli elementi di maggiore criticità e spunti di riflessione emersi dalle interviste.

Per quanto riguarda l'attore pubblico, diventa centrale riuscire a ridurre le tempistiche di aggiudicazione delle gare in quanto ciò consentirebbe di rispettare gli assunti del quadro economico-finanziario stimato in fase di progettazione garantendone, di conseguenza, la sostenibilità. Inoltre, come già accennato, le lungaggini mal si conciliano con le esigenze di impiego tipiche dei fondi chiusi, caratterizzate da un periodo di investimento con una durata limitata e prestabilita. Inoltre, tempi incerti e rischio di gare deserte hanno un impatto negativo in termini di risorse sprecate ma anche di mancanza di fiducia nella possibilità di partecipare a progetti simili in futuro.

Su questo tema, potrebbe essere utile valutare la standardizzazione di alcune fasi del processo, ridurre per quanto possibile le differenze che esistono tra le varie amministrazioni e aumentare le competenze tecniche interne alla PA.

È fondamentale, in tal senso, il ruolo che le amministrazioni centrali, ad esempio il DIPE (Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica) ma anche attori istituzionali rilevanti come CDP - che già si sono positivamente impegnate in tal senso - possono svolgere per fornire supporto tecnico alle amministrazioni, agevolarle nella comprensione delle varie fasi progettuali e contribuire all'emergere di prassi comuni e omogenee. A ciò si potrebbe accompagnare anche una più specifica attività di confronto tra i comuni o le regioni con cadenze definite in modo da favorire lo scambio di pratiche virtuose e migliorare il coordinamento. Non secondaria sarebbe poi la possibilità di prevedere dei meccanismi premiali – di non semplice definizione - per quelle strutture che si dimostrano particolarmente efficaci nella pratica del PPP.

Altra criticità emersa riguarda la difficoltà delle realtà più piccole di mettere in piedi progetti di un certo tipo. In questo senso, si sottolinea un potenziale ruolo positivo svolto dalle centrali di committenza. Un'operazione PPP, infatti, è un processo oneroso (fasi di progettazione, gara, attività di due diligence, financing ecc.) per tutti gli attori coinvolti in termini di tempistiche, risorse e competenze necessarie. Inoltre, la mancanza di economie di scala, tipiche di progetti di ridotta dimensione, può implicare una scarsa convenienza economica del PPP rispetto ad altri modelli attivabili, per esempio l'appalto. In tal senso, eventuali centrali di committenza e unità tecniche intermedie potrebbero anche consentire di accorpate i progetti di più enti locali, in una logica di collaborazione, maggiore efficienza, riduzione degli sprechi e migliore efficacia dei servizi erogati alla popolazione.

Se la PA ha diversi ambiti su cui è chiamata ad operare per migliorare e riuscire ad essere più efficace, anche gli investitori istituzionali a cui le nuove norme chiedono di prendere l'iniziativa e agire da protagonisti, presentano limiti e debolezze che è importante sottolineare e affrontare per non rischiare di rendere vane le modifiche introdotte.

In primo luogo, gli investitori dovranno disporre di una capacità commerciale in grado di intercettare i reali bisogni delle stazioni appaltanti: in quest'ottica, diventa rilevante la collaborazione con un soggetto industriale che dispone di tale asset e potrà assumere il ruolo di costruttore o partner tecnologico/gestore del progetto.

Inoltre, un investitore istituzionale guarda a progetti che prevedano un ticket minimo di investimento tipicamente superiore a molti PPP attivabili sul mercato italiano: in tal senso, prevedere una holding che capitalizzi SPV rappresentative di diverse iniziative può consentire di raggiungere una massa critica di progetti che garantiscano differenziazione del rischio, anche da un punto di vista geografico, e un ammontare di capex che possa essere di interesse per investitori istituzionali (sia a titolo di equity sia di debito).

Gli investitori, infatti, devono tenere sempre presente nei rapporti con la controparte pubblica, che le risorse messe in campo attraverso il PPP devono servire a realizzare un bene o un servizio per la collettività e tale obiettivo può realizzarsi anche tramite opere più limitate dal punto di vista della dimensione del progetto o dei capex ma di grande impatto per i cittadini.

Infine, gli operatori infrastrutturali internazionali, soprattutto in determinati mercati quali UK, Canada e Australia, dispongono di risorse maggiori rispetto a quanto avviene per quelli attivi in Italia. Ciò consente loro di essere maggiormente specializzati anche in un mercato tecnico come quello del PPP. Si ravvisa, quindi, la necessità a livello di sistema di operare una riflessione affinché anche i fondi infrastrutturali italiani possano raccogliere più risorse da investire, anche attraverso lo strumento del PPP, in un asset class che garantisce ritorni abbastanza stabili nel tempo e ben si sposa con la necessità di impiego proprie di investitori quali assicurazioni e fondi pensione.

In linea generale, nel rapporto tra soggetto pubblico e privato è importante che cresca la consapevolezza da entrambe le parti della possibilità e dei vantaggi nell'utilità di strutturare la propria collaborazione nella forma del PPP.

Se, da un lato, come sottolineato, la PA deve accrescere le proprie competenze e riuscire ad essere più rapida nei processi è altrettanto vero che l'attore privato deve riuscire a comprendere i vincoli entro cui la controparte pubblica è costretta ad operare.

Si tratta, in definitiva, di un percorso di avvicinamento da entrambe le parti. Bisogna riuscire con il tempo ad instaurare un rapporto di fiducia tenendo presente che laddove tale vincolo dovesse venire meno – ad esempio a causa di una eccessiva estensione della

proposta da parte del privato, della definizione di meccanismi o logiche che si pongono contro lo spirito dell'ente oppure con tempistiche che si protraggono in maniera eccessiva – non solo il singolo progetto rischia di non vedere la luce ma si potrebbe venire a creare una situazione di generale incertezza, se non di diffidenza reciproca, con ripercussioni anche su possibili collaborazioni future. In conclusione, è importante che il dibattito sul PPP, visto anche a livello internazionale alternativamente come panacea di tutti i mali o fallimento del pubblico che abdica al proprio ruolo e favorisce il privato, venga ricondotto nell'alveo di una discussione razionale. Lo strumento ha delle potenzialità e dei limiti che il presente testo ha provato ad illustrare ed è necessario un lavoro congiunto di tutti gli attori coinvolti per far sì che il PPP possa essere introdotto stabilmente tra le alternative di cui uno stato moderno, nelle sue varie articolazioni, si dota e a cui può far ricorso, a maggior ragione in una situazione caratterizzata da una limitata possibilità di finanziare tramite risorse pubbliche nuove opere o la manutenzione e il rinnovamento di quelle già esistenti.

Le regole introdotte dal nuovo codice dei contratti pubblici rappresentano una occasione importante per ridare slancio al dialogo tra gli stakeholders, ridurre le distanze tra i soggetti coinvolti e lavorare congiuntamente all'affermazione dello strumento del PPP.