

# **RATING DI PROGETTO SISTEMA INNOVATIVO COMPLESSO**

**PAPER COLLECTION**

# **PAPER 11**

## **RATING DI PROGETTO: SISTEMA INNOVATIVO COMPLESSO**

**La valutazione di rischio come strumento per la ripresa  
post-crisi covid-19**

Gli Investimenti Pubblici – opportunità e minacce

## SOMMARIO

<b>Il coronavirus .....</b>	<b>3</b>
<b>Gli investimenti Pubblici come opportunità della crisi (eventi positivi) .....</b>	<b>4</b>
<b>Le minacce come rischi di Progetto che ostacolano la ripresa (eventi negativi) .....</b>	<b>5</b>
<b>La valutazione di rischio come strumento per la conoscenza del livello di criticità ed efficacia degli Investimenti Pubblici.....</b>	<b>7</b>
<b>L'augurio: sarà dura, tutto andrà bene.....</b>	<b>9</b>

## IL CORONAVIRUS

Il **coronavirus** è una "pandemia virale" che ha messo in grave crisi le popolazioni di tutto il mondo modificando alla radice abitudini e comportamenti ritenute fino ad ora consolidate nelle regole comuni senza distinzione di etnia, luoghi, culture e livello di benessere.

Le **misure di difesa** messe in atto sono state ex-post, conseguenti cioè al manifestarsi dell'emergenza sanitaria, tanto che la loro efficacia è stata parziale e forse insufficiente a contrastare la drammaticità dell'evento.

L'impressione che se ne trae, pare essere che questo stato di generale debolezza sia il risultato di una sottovalutazione del **rischio**, non avendo disposto un piano di azioni capace di anticipare lo **stato di difficoltà** e che non siano stati previsti i potenziali danni che il sistema socio-politico-economico avrebbe potuto subire nel caso di crisi di elevata entità.

A tale proposito occorre ricordare che l'Oms, dopo l'epidemia di Sars del 2003, aveva obbligato tutti i Governi a dotarsi di un piano anti-pandemico e nel 2005 sono state predisposte linee guida per la stesura del programma di emergenza sanitaria.

Nonostante ciò, pare che non sia stata fatta alcuna preventiva **valutazione di rischio** probabilmente perché ritenuta non necessaria o di utilità nel prevedere le crisi e questo è stato un errore!

Da queste considerazioni emerge la considerazione che per il futuro, occorrerà cambiare l'approccio metodologico ed adottare la **valutazione di rischio** come regola base nella simulazione di **scenari di crisi**, predisponendo ed adottando **misure di difesa** conseguenti da un'attenta ed accurata **analisi di rischio** ottenuta per mezzo di un **metodo scientifico probabilistico**.

Del resto, l'evoluzione ed il progresso delle società moderne nelle diverse epoche sono state possibili, ogni qual volta si è riusciti a coniugare una **visione futura degli obiettivi** in termini di valori ed ideali, con **scenari di crisi** sostenibili e reali, sapendo distinguere correttamente le *opportunità* dalle *minacce*.

Per garantire una rapida ed efficace **ripresa post-crisi coronavirus** occorrerà tempo perché non sarà facile ed è per questo motivo che si dovrà fin d'ora iniziare a porre la giusta attenzione all'utilizzo della tecnica della **valutazione di rischio**, oggi, come strumento di *programmazione e pianificazione*, ma fra non molto, si perà presto, come *metodo di semplificazione e controllo*.

## GLI INVESTIMENTI PUBBLICI COME OPPORTUNITÀ DELLA CRISI (EVENTI POSITIVI)

Quando la pandemia da Covid-19 sarà terminata, molte saranno le cose da fare per ritornare ad una stabilità ed è molto probabile che sarà necessario operare una profonda trasformazione che comporterà un grande sforzo intellettuale da parte di coloro che hanno responsabilità di Governo, dovendo immaginare un nuovo modello di sviluppo che risponda in forma rapida e sicura alle pressanti esigenze di ripresa del sistema produttivo ed economico.

Se si sarà in grado di porre al centro della ripresa il *benessere* e la *salute del cittadino*, allora questa crisi avrà prodotto una grande **opportunità**.

Al tempo stesso però, tradurre le opportunità in azioni e fatti in grado di produrre effetti positivi, non sarà facile e la linea guida da seguire sarà quella di perseguire precisi obiettivi che siano realmente in grado di assicurare la crescita sociale.

Fra questi obiettivi gli **Investimenti Pubblici** risultano essere strategici perché possono essere realmente una vera **opportunità post-crisi** avendo un impatto diretto sulla domanda.

Infatti, proprio grazie alla natura e finalità degli **Investimenti Pubblici**, si possono ottenere molteplici benefici e tutti di grande rilevanza, dovendo prevedere un ampio arco di bisogni, dall'utilità sociale in termini di miglioramento delle aspettative di vita, fino alla capacità di incentivare una stabile e durevole crescita del sistema produttivo, il tutto adottando principi di equità e di condivisione.

Nello specifico potranno essere avviate molte opere con la finalità di:

- **aggiornare** i Piani Regolatori Urbanistici con una proiezione pluridecennale dove sia temperato il rispetto dell'ambiente con l'uso della innovazione tecnologica,
- **costruire**
  - nuovi ospedali e riqualificare gli esistenti,
  - realizzare nuove scuole ed università, riammodernando l'esistente,
  - realizzare nuove e più efficienti RSA e sistemi di accoglienza per i più poveri,
- **migliorare** il sistema della mobilità e dei trasporti, realizzando nuove infrastrutture e potenziando l'esistente con uno straordinario piano di manutenzioni ordinarie e straordinarie,
- **avviare** un piano di riqualificazione del Patrimonio Immobiliare Pubblico e Privato,
- **potenziare** la ricerca e la *formazione specialistica* in ordine alla *cultura interdisciplinare* dei Progetti Pubblici.

Tutto ciò comporterà, con buona probabilità, un aumento delle competenze ed una revisione delle modalità di relazione tra il settore Pubblico e Privato all'interno di una rinnovata collaborazione, ma in tal modo si potrà porre il bene comune al centro dei rispettivi interessi.

## LE MINACCE COME RISCHI DI PROGETTO CHE OSTACOLANO LA RIPRESA (EVENTI NEGATIVI)

La possibilità che gli **Investimenti Pubblici** possano diventare realmente un'opportunità di crisi e cioè che le Iniziative Pubbliche possano passare da un piano ideale ad uno reale e concreto, dipenderà esclusivamente dalla capacità di predisporre misure in grado di individuare e gestire le **minacce**, cioè gli eventi con effetti negativi.

Queste **misure** altro non sono che precisi **Progetti Pubblici** che dovranno essere "ideati" per rispondere alle esigenze della ripresa, attraverso lo studio di molti aspetti di carattere interdisciplinare quali, tecnico-progettuale, economico-finanziario, burocratico-amministrativo, legale-contrattuale, etc., il cui sviluppo determinerà ovviamente una elevata articolazione e complessità progettuale.

Per risolvere la complessità dei Progetti Pubblici occorrerà seguire un preciso metodo procedurale che prevede dapprima l'individuazione dei **rischi** esistenti, intesi come eventi con effetti negativi, definiti appunto **minacce**, per poi svolgere un'attività di **analisi** in termini *quantitativi* e *qualitativi* dalla quale dedurre le migliori e più efficaci misure da adottare per il loro contenimento e risoluzione;

*si opera nello stesso modo con cui si studia e si combatte l'emergenza sanitaria da coronavirus!*

Risulta pertanto evidente come l'efficacia e validità degli Investimenti Pubblici dipenda dalla capacità di valutare in modo sistematico le *minacce* prodotte dai Progetti Pubblici sotto forma di *rischi*, fra i quali:

- il rischio **iniziativa/progetto** inteso come rischio di domanda, costruzione, disponibilità ed operatività,
- Il rischio **impresa o soggetto esecutore** come valutazione della stabilità patrimoniale e societaria,
- il rischio **tempi e costi** derivante da modificazioni del progetto che tendono ad aumentare i tempi e i costi di costruzione iniziale,
- il rischio **contrattuale-legale** per intervenute contestazioni di tipo legali che possono rallentare o peggio interrompere i lavori,
- il rischio **finanziario** che è **fattore di rischio primario** nello sviluppo dei processi economici e produttivi.

Risulterà quindi necessario ed indispensabile analizzare nel dettaglio ognuno di questi **rischi** per contenere il "caos" che ogni "ripresa" porta con sé.

Si pensi in particolare al **rischio finanziario**.

L'elevato volume di denaro che verrà "pompato" nell'economia reale durante la fase di *crisi* sarà enorme e senza un particolare "controllo", almeno in apparenza, in quanto è prioritario assicurare la "liquidità".

Per avviare la ripresa del sistema economico e produttivo occorrerà ancora molto altro denaro e sebbene le Banche Centrali potranno stampare nuova moneta, occorrerà farlo con equilibrio ed equità affinché le singole economie non subiscano contraccolpi negativi sui rispettivi rischi di cambio e sul proprio rischio spread.

Tuttavia, proprio per questi motivi, è presumibile che per assicurare una rapida ed efficace ripresa del *post-crisi*, come detto, si dovrà ricorrere principalmente ad un grande piano di **investimenti pubblici**, per i quali occorrerà assicurare la disponibilità di ingenti somme di denaro destinate alla copertura di spesa derivante dai costi di realizzazione, pena il blocco dei progetti già in fase di gara d'appalto.

A questo proposito, si dovrà quindi predisporre un mix di soluzioni finanziarie la cui attivazione sarà in relazione alla quantità di debito che ogni Stato sarà in grado di sottoscrivere in ragione della propria capacità di previsione del livello di sviluppo futuro nel *post-crisi*.

Le soluzioni possibili non sono molte e tutte portano con sé delle criticità e fra queste si citano:

- **l'aumento dell'indebitamento di bilancio pubblico**, che nel caso delle Nazioni Europee, come l'Italia, è già molto elevato, per cui l'apporto di questa misura rischia di essere limitata rispetto al fabbisogno totale;
- **l'emissione di obbligazioni finanziarie come i "bond"** emessi dalle Banche Centrali e garantiti dagli Stati singoli o confederati, ma presumibilmente strutturati ed offerti al mercato con modalità operative diverse, per cui si prevedono delle limitazioni e vincoli d'impiego;
- **la finanza strutturata del tipo PPP Partenariato Pubblico Privato**, tra cui i *Project Bond*, la cui efficacia comporta però di dare priorità al "servizio pubblico" al luogo del "cospite di patrimonio pubblico", aspetto politico che fino ad ora ha generato molte difficoltà di attivazione, in particolare in Italia.

In ogni caso, ognuna di queste soluzioni e strumenti finanziari che saranno adottati, dovranno prevedere il **rischio finanziario** come principale focus di valutazione e di analisi della "problematicità" dei singoli Progetti Pubblici, con la finalità di comprimere o ancor meglio eliminare le **minacce** e di conoscere quale sia la **criticità** assegnata al piano degli Investimenti Pubblici predisposto per la ripresa.

## LA VALUTAZIONE DI RISCHIO COME STRUMENTO PER LA CONOSCENZA DEL LIVELLO DI CRITICITÀ ED EFFICACIA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

La gestione della fase post-crisi sarà connotata da una moltitudine di iniziative tutte aventi la finalità di assicurare una reale ripresa del sistema economico-produttivo.

Fra queste iniziative gli Investimenti Pubblici rappresenteranno una importante *opportunità* che però per potere generare i suoi effetti positivi, dovrà superare le *minacce* prodotte dai *rischi* derivanti dalla complessità ed articolazione dei Progetti Pubblici, avviati in grande numero, in tempi ristretti e con una elevata rischiosità finanziaria.

Al fine di risolvere queste problematiche, occorrerà valutare correttamente i contenuti applicativi di tipo interdisciplinare dei Progetti Pubblici e a questo scopo la tecnica da utilizzare è quella della valutazione di rischio.

La **valutazione di rischio** è un metodo scientifico che utilizza la tecnica statistica per individuare il **rischio** inteso come **evento** per il quale si studia la **probabilità di accadimento** e l'**impatto** dei **danni potenziali**, dalle quali adottare le conseguenti **azioni di mitigazione**.

L'utilità della tecnica della **valutazione di rischio** è certa perché consente di analizzare i **rischi** come risultato di una precisa analisi di **criticità** del Progetto Pubblico, in grado di fornire una "**sintesi**" con la quale viene accertata l'**efficacia dell'Investimento Pubblico** nelle sue diverse fasi di attuazione.

Tuttavia, questa "**sintesi**" può essere ottenuta solo operando una "**semplificazione**" delle fasi di analisi dei Progetti Pubblici, dalla programmazione e pianificazione, alla progettazione, alla costruzione e collaudo fino alla manutenzione e gestione, rispettando i principi di base delle attuali regole e ciò produrrà certamente delle difficoltà operative.

Infatti, *semplificare* non potrà coincidere con il *ridurre i controlli* sulla correttezza formale e sicurezza finanziaria, dovendo evitare errori e soprattutto contrastare fenomeni di corruzione.

In altri termini non si potrà conoscere il **livello di criticità** di un Investimento Pubblico, se verrà adottato un criterio di "**superficialità**" delle specifiche progettuali previste per la sua realizzazione o peggio ancora avviare progetti "**carenti**" cioè privi dei necessari dettagli di contenuto, solo per giustificare lo stato di emergenza della fase *post-crisi*.

**Rischio**

Insieme delle "criticità" che risultano avere un livello di "gravità" tale da essere oggetto di attenzione nel processo di mitigazione.

Allo stesso modo non potrà essere possibile adottare come "standard" la modalità di affidamento di tutte le gare con le regole della "somma urgenza" demandando cioè alla fase esecutiva e costruttiva l'eventuale completamento del dossier progettuale, oppure accettare una produzione di cantiere senza alcun controllo o verifica di congruità progettuale, rischiando così di realizzare opere con anomalie o difetti costruttivi che potranno incidere negativamente sulle prestazioni e durata.

Pertanto, "**semplificare**" non vuole essere la modifica delle attuali regole anche se complesse ed a volte ridondanti, bensì significa adottare la tecnica della **valutazione di rischio**, analizzando dati ed informazione di Progetto con la finalità di produrre una "**sintesi**" per mezzo della quale si potrà conoscere il **livello di criticità dell'Investimento Pubblico**.

Il **Rating di Progetto** risponde a questi requisiti e la sua definizione è:

Indicatore di **Rischio**<sup>1</sup>,  
che misura il **grado di problematicità**  
di un Progetto o di un Asset  
in relazione agli aspetti **economici** e alla qualità **tecnica**.

### **L'AUGURIO: SARÀ DURA, TUTTO ANDRÀ BENE**

La pandemia da Covid-19 ha causato enormi danni alle popolazioni di tutto il mondo in termini di perdite di vite, ha inciso sulla fragilità delle persone, ha intaccato le regole della società civile alterando la stabilità e l'equilibrio dei modelli socio-politico, ha colpito pesantemente l'economia reale.

Tutto questo è accaduto perché è stato un evento imprevedibile tanto che tutte le "difese" previste dai modelli di "distress" sociale non sono state in grado di contrastare i suoi effetti drammatici.

Tuttavia, da questa esperienza drammatica, si può trarre un insegnamento e cioè si è compreso che non è sufficiente predisporre "linee guida", per altro senza controllo di attuazione, derubricando il tutto ad una normale attività informativa, anziché condividere un reale "warning" da valutare con serietà ed obbligo.

In futuro la regola da seguire sarà quella di prevedere ed adottare possibili misure di contrasto in caso di emergenza, valutate a seguito dell'elaborazione di precisi "scenari di rischio", pur nella consapevolezza della fragilità umana rispetto alla natura ed ai suoi eventi.

Oggi, la gestione dell'attuale "scenario di rischio" prevede come "collante sociale" la speranza che dopo ogni crisi vi è sempre una ripresa resa possibile dall'uomo grazie alla propria energia, alla propria voglia di riscatto, alla propria intelligenza, qualità che hanno permesso di superare, sempre, tutte le difficoltà financo gli eventi catastrofici e per questo vale l'augurio:

*sarà dura,  
tutto andrà bene*

Ma se questa convinzione è la forza per affrontare il presente, allora la stessa dovrà diventare domani, volontà e certezza, necessarie per avviare la **ripresa post-crisi**, con **misure** utili, concrete, rapide e soprattutto pensate con una "visione del futuro".

Fra queste, avranno un ruolo principale e strategico gli **Investimenti Pubblici**, attraverso l'avvio e la realizzazione di **Progetti Pubblici** che tuttavia non saranno di facile attuazione per via della loro complessità ed articolazione, oltre che della *semplificazione* dell'iter progettuale, oggi particolarmente sovra-dimensionato.

A tale scopo lo strumento da utilizzare dovrà essere la "**valutazione di rischio**" per mezzo della quale sarà possibile rilevare in ogni fase la **criticità** dell'Investimento Pubblico.

Il **Rating di Progetto** è lo strumento operativo che risponde a questi criteri proprio perché ha come focus la **valutazione di rischio**.

Il **Rating di Progetto** è il risultato di un'evoluzione "culturale" dove la competenza è unita all'esperienza e conoscenza ed il suo utilizzo potrà contribuire alla ripresa post-crisi.