

PAPER 13

RATING DI PROGETTO: SISTEMA INNOVATIVO COMPLESSO

**La semplificazione dell'iter dei Progetti Pubblici nel
post-covid19**

gestire la complessità progettuale,
ridurre la complicazione procedurale.

SOMMARIO

Abstract	3
Premessa	5
La semplificazione come wayout strategy dalla crisi post-covid19	6
L'approccio adottato in Italia ed in Europa dopo la crisi pandemica	9
il processo di semplificazione come soluzione della complessità dell'iter dei Progetti Pubblici	15
Il modello di Rating di Progetto come strumento di sintesi del processo di semplificazione	19
Conclusioni	26
Pubblicazioni Connesse	28

ABSTRACT

Gli investimenti pubblici sono necessari per dare sviluppo e solidità ad una società moderna, sono la misura con la quale si valuta il grado di democrazia reale, contribuiscono al progresso e al benessere dei cittadini.

I progetti pubblici sono il mezzo con il quale l'investimento pubblico prende forma e si evolve da una iniziale idea progettuale, fino a diventare un oggetto tangibile e fruibile, seguendo un percorso che necessariamente trasforma ciò che è semplice in un sistema complesso, inteso come insieme di una moltitudine di componenti progettuali di tipo interdisciplinare.

Più componenti ci sono, più il progetto è qualificato e quindi complesso.

La *complessità* è un valore *distintivo del progetto* che fa la differenza, a tal punto che più il progetto è complesso, più è un buon progetto, da cui più l'investimento pubblico è importante più il progetto che lo deve realizzare è complesso.

Ma la *complessità* nei Progetti Pubblici tende, il più delle volte, ad una articolazione procedurale e di contenuti che si trasforma in *complicazione*, disvalore che normalmente si manifesta come difficoltà operativa prevalente sulla qualità dei contenuti, impedendo la fluida realizzazione dei Progetti Pubblici.

In Italia l'iter dei progetti pubblici è normato dalla D.Lgs 50/2016, il Codice degli Appalti, che nonostante sia stato realizzato recentemente per recepire le Direttive Europee in materia di Opere Pubbliche, deve (vuole) essere di già modificato integralmente.

Nello specifico la *semplificazione* che viene richiesta nel Codice degli Appalti è per risolvere la sua *complicazione* e non la sua *complessità*, in quanto occorre superare i molti ostacoli burocratici che di fatto rallentano ed in alcuni casi impediscono la realizzazione degli investimenti pubblici; fare questo non sarà facile, considerato che l'approccio normativo è di tipo regolatorio di dettaglio differente da quello utilizzato in Europa rivolto al mercato.

Per questo motivo occorrerà accettare un sistema a doppio binario con una doppia velocità, una gestione parallela, una extra-*legem*, che consenta di ridurre la complicazione dell'applicazione dei molti articoli del Codice degli Appalti con un'attività di **sintesi** delle molte informazioni e dati del Progetto Pubblico.

*Semplificare significa fare **sintesi**, quale risultato di un **processo di semplificazione** che consenta di ridurre ciò che è ritenuto "non strettamente necessario" in relazione alla sua scala di **rischio**.*

Il **modello di Rating di Progetto** proposto è la gestione parallela, la extra-*legem*, da affiancare al Codice degli Appalti per realizzare la **semplificazione dell'iter dei progetti pubblici**.

La sua applicazione pratica consente, nel caso di investimenti pubblici post-covid, di ottenere evidenti benefici in termini di accelerazione e miglioramento delle attività procedurali e di controllo in tutte le fasi progettuali, ex-ante, di gara ed ex-post.

Infatti, grazie all'indice di rating, che rappresenta la **sintesi di rischi del Progetto**, diventerà possibile:

- avviare in fase di programmazione/pianificazione e di progettazione ex-ante, solo quei progetti valutati con un Rating positivo, cioè di basso rischio progettuale;
- aggiudicare con un indice di rischio finanziario calcolato e ottenuto come risultato ponderato del rischio progetto e rischio soggetto;
- controllare il corretto avanzamento dell'esecuzione del progetto attraverso l'evoluzione del rating (down grade), in relazione al quale sarà possibile prendere tempestive decisioni che potranno variare, da un aumento dei controlli di esecuzione, fino all'introduzione di Commissari in caso di grave riduzione dei valori di rating dichiarati in fase di aggiudicazione.

Adottare il modello di Rating di Progetto può essere la soluzione in grado di raggiungere il vero obiettivo del **processo di semplificazione dell'iter dei progetti pubblici**:

gestire la complessità progettuale

e

ridurre la complicazione procedurale

PREMESSA

Il Covid-19 ha cambiato molto, forse tutto.

La vita degli individui e delle famiglie si è dovuta adattare a nuove abitudini, mai ipotizzate prima.

Il mondo del lavoro si è dovuto adeguare al "distanziamento sociale" adottando nuove modalità di produzione di beni e servizi che hanno naturalmente comportato una revisione al ribasso della domanda e dell'offerta.

La conseguenza è stata l'alterazione dell'equilibrio tra economia e finanza, quello che prima era stato ritenuto "sostenibile" oggi non lo è più, tanto che per il futuro si è reso necessario *rifare i conti* e soprattutto inventarsi nuovi modelli di sviluppo in grado di rispondere alle ultime esigenze di mercato.

Le soluzioni possibili non sono molte ma certamente è opinione diffusa ritenere che per potere affrontare la crisi pandemica con buone probabilità di successo, occorrerà avviare **Investimenti Pubblici** finalizzati ad una **crescita economica** che preveda un veloce recupero del PIL, adottando al tempo stesso un'azione di **semplificazione** delle regole attuative e di **innovazione tecnologica** come strumento applicativo.

Pertanto, sono quattro le "wayout strategies" da eseguire:

1. Investimenti Pubblici (Planning)
2. Crescita economica (Economic Growth)
3. Semplificazione (Simplification)
4. Innovazione tecnologica (Technology)

che per ironia della semantica se si utilizza l'acronimo inglese, diventa P.E.S.T., cioè *peste, pestilenza*, quasi a dire che è lo stesso virus ad indicarci la soluzione!

Se però si volesse dare un senso a tale causalità letterale, allora parrebbe evidente che per potere superare una crisi pandemica come questa occorre affrontarla con determinazione razionalità, adottando intelligenza, volontà e metodo, ricordando però che,

tutto andrà bene... ma nulla sarà più come prima...

LA SEMPLIFICAZIONE COME WAYOUT STRATEGY DALLA CRISI POST-COVID19

La semplificazione è una delle *wayout strategies* senza la quale non è possibile avviare la ripresa post-pandemia.

Il termine *semplificazione* ha molte definizioni, quella generalista è:

"Riduzione della complessità, eliminazione di difficoltà:
semplificazione dell'iter burocratico o di un procedimento."

Fonte internet

La definizione del Ministero della Funzione Pubblica è invece ben più articolata e si riporta integralmente:

*Semplificare per **creocere** e liberare risorse per lo sviluppo del paese.*

*Semplificare per dare **certezza ai diritti** dei cittadini.*

*Semplificare per **un'amministrazione che funzioni meglio e costi meno.***

La semplificazione si realizza attraverso interventi normativi, amministrativi, organizzativi e tecnologici finalizzati a ridurre il peso della burocrazia su cittadini e imprese.

La semplificazione oggi si fonda su una logica di risultato. Quello che conta non sono le norme introdotte o eliminate, ma l'effettiva riduzione dei tempi e dei costi. Le leggi da sole non bastano, se non cambiano la vita dei cittadini.

Con il Patto per la semplificazione viene portato avanti un metodo di lavoro che vede la collaborazione di tutti i livelli istituzionali. Un metodo fondato sul rispetto delle scadenze e degli impegni assunti, sull'ascolto e il coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni.

In questo quadro, la misurazione degli oneri burocratici costituisce una fondamentale base conoscitiva per individuare le procedure più complicate da semplificare e verificare gli effetti degli interventi di semplificazioni adottati.

Semplificare ascoltando. La consultazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni, in tutte le fasi della politica di semplificazione è essenziale per raccogliere nuove proposte, per migliorare le attività in corso e per verificarne i risultati.

La semplificazione e la qualità della regolazione sono considerate, a livello europeo ed internazionale, un fattore chiave per la competitività e lo sviluppo. Per recuperare lo svantaggio competitivo dell'Italia, è essenziale, quindi, apprendere dalle esperienze dei Paesi avanzati e partecipare alle nuove politiche di "better regulation" a livello europeo.

Fonte Sito Ministero della Funzione Pubblica

I termini evidenziati rappresentano bene e rendono comprensibile che cosa sia la *semplificazione*; pare essere cosa semplice, di facile applicazione, ma ovviamente non è così.

Infatti, il termine *semplificazione* è strettamente correlato alla *complessità*, da non confondere con la *complicazione*, da intendersi come sovrapposizione disordinata di piani contenenti aspetti di natura diversa che contengono ognuno una propria criticità ed una propria priorità di attivazione; una forma di "caos".

Al fine di chiarire meglio la relazione tra *semplificazione*, *complessità* e *complicazione* si vuole utilizzare l'esempio della "costruzione della casa di tutti".

La casa di tutti è un edificio che deve dare accoglienza a tante, molte, troppe persone ognuna con bisogni diversi ma che hanno deciso di stare insieme. È una casa che non si sa quanto dovrà essere grande e con quali forme, si sa solo che deve essere realizzata in fretta e deve piacere a tutti; è un progetto **complesso e complicato**.

Per questo non viene predisposto un unico progetto che tenga insieme le esigenze di tutti e pensato per il futuro, si realizzano invece tanti piccoli progetti, tutti diversi l'uno dall'altro, finalizzati a soddisfare le esigenze immediate di piccoli gruppi di persone, senza tenere conto che il terreno su cui dovrà sorgere la casa di tutti non è molto stabile a causa di periodici temporali. Del resto, non c'è tempo, per cui si deve dare priorità alla fase della costruzione, affidandosi principalmente alla esperienza "pratica"; un progetto particolareggiato risulterebbe superfluo!

La casa cresce in modo disordinato ma prende forma, gli appartamenti iniziano ad ospitare le persone, un po' alla rinfusa, non tutte però, non c'è posto per tutti, ma si continua a costruire lo stesso, fino a quando arriva un temporale inaspettatamente forte anche se prevedibile, tanto forte però da compromettere la stabilità della struttura che inizia a cedere, il terreno non tiene più, il tetto inizia ad avere infiltrazioni d'acqua, gli impianti non sono più funzionanti e le persone che lo abitano iniziano ad avere il timore che la casa di tutti non sia più sicura.

Una situazione difficile, molto pericolosa, che deve essere affrontata e risolta urgentemente.

Ed è solo a questo punto che ci si rende conto che è stato un errore fare la casa in fretta, avere dato priorità alla costruzione senza un progetto unico che contenesse una programmazione ed uno studio preliminare delle migliori soluzioni possibili, ma soprattutto è stato un grave errore non avere valutato fin dall'inizio i possibili rischi di tenuta del terreno e della struttura portante.

Perché la casa di tutti, possa essere ancora abitabile occorre cambiare approccio!

E allora, si procede con un'analisi accurata dello stato della casa, pezzo per pezzo, predisponendo, questa volta, un piano operativo dettagliato, che abbia come primaria finalità quella di ripristinare la stabilità dell'intero fabbricato.

Così si comprende che occorre **semplificare** ciò che si è trasformato da **complesso a complicato**, tanto da divenire non più sostenibile, procedendo in tre fasi:

- la prima, mantenendo le parti della costruzione utili alla stabilità e quelle che non possono essere abbattute perché già abitate, ripristinando e rinforzando l'esistente, (si valuta la **complessità**)
- la seconda, eliminando le altre parti che sono troppo pesanti per la struttura e che di fatto non contribuiscono alla messa in sicurezza del fabbricato (si riduce la **complicazione**)
- la terza, si valutano i possibili rischi nel caso di un nuovo temporale (si valuta il **rischio**)

Tutto ciò con la consapevolezza che se si interviene in modo sbagliato, invertendo cioè gli interventi, quelli atti a gestire la complessità con quelli di riduzione della complicazione, tutto l'edificio potrà crollare e le persone presenti potranno subire dei danni.

"Solo se la casa di tutti potrà essere "alleggerita" dai sovraccarichi inutili e non ritenuti funzionali alla sua stabilità, rendendola più elastica

e più adatta al terreno su cui è eretta, potrà essere un riparo sicuro per tutti."

§

La **complessità** è sempre generata da una moltitudine di componenti, spesso utili ma non sempre indispensabili che generano **complicazione**; la loro distanza è misurata dal livello di **rischio** prodotto.

§

La **complessità** è un valore, la **sintesi** è la sua semplificazione

La **complicazione** è un disvalore, **ridurre il superfluo** è la sua semplificazione.

Entrambe producono **rischio**

§

Semplificare significa fare **sintesi** e **ridurre il superfluo** valutando gli effetti di **rischio**.

L'APPROCCIO ADOTTATO IN ITALIA ED IN EUROPA DOPO LA CRISI PANDEMICA.

In ambito di Investimenti Pubblici, la *semplificazione* è molto sentita in tutti i paesi europei ed in particolare in Italia e nello specifico in riferimento alla *complessità* del Codice degli Appalti D.Lgs. 50/2016 e successive integrazioni.

Il particolare, dopo il coronavirus la questione di come *semplificare* la *complessità* dell'iter dei progetti pubblici è oggetto di continua discussione da parte di tutti i Governi tanto che ognuno è intervenuto con proprie modalità attuative, di cui si riportano alcuni cenni.

In Italia

Nuova integrazione al D.Lgs 50/2016

In Italia è in vigore il Codice degli Appalti D.Lgs. 50/2016 integrato con successiva D.Lgs 56/2017 che ha sostituito il precedente D.Lgs 163/2006, avendo dovuto dare attuazione nazionale alle direttive Europee 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE.

Tuttavia, a seguito di rinnovate e pressanti richieste pervenute da tutti gli Operatori del settore delle Opere Pubbliche, il Governo italiano, ha ritenuto opportuno avviare un nuovo studio che potesse *semplificare* l'attuale codice, nonostante il breve tempo trascorso dalla sua pubblicazione.

A tale scopo è stato costituito uno speciale gruppo di lavoro all'interno del MIT che ha avviato uno studio inerente lo "Schema di regolamento di esecuzione, attuazione e integrazione del D.Lgs. 18/04/2016, n.50, recante «Codice dei Contratti Pubblici».

Dall'esame della nuova Bozza parrebbe che, nonostante un maggiore numero di articoli, (313 della nuova bozza contro i 220 del D.Lgs 50/2016), la *semplificazione* sia stata "ricercata" nell'intento di ridurre ed eliminare le molteplici integrazioni ed ulteriori specifiche attuative intervenute dopo la pubblicazione, rendendo così più "lineare" la lettura e l'applicazione pratica del nuovo codice.

In ogni caso, da una prima lettura del contenuto degli articoli della nuova bozza, risulta evidente che anche in questa occasione il Legislatore intende applicare una modalità del tutto simile a quella adottata in precedenza; si conferma cioè la volontà di intervenire con una *azione regolatoria di dettaglio e molto specifica*, senza fare ricorso ad altri "strumenti" e "misure" che possano prevedere un'attività di *semplificazione* attraverso l'introduzione di un maggiore coinvolgimento del mercato in materia di responsabilità del Soggetto Privato, nelle fasi progettuali ex-ante gara e di esecuzione ex-post.

Ad ogni modo trattandosi di una bozza si dovrà attendere l'eventuale pubblicazione definitiva e quindi non è per ora possibile fare alcuna valutazione di merito sulla reale possibilità di dare seguito ad un processo di *semplificazione* delle Opere Pubbliche.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Per quanto concerne invece la specifica questione dell'emergenza sanitaria post-virus, il Governo italiano, con il *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, ha adottato una serie di misure per la riduzione della mobilità delle persone, i controlli sui mezzi di trasporto,

la tutela della libera circolazione delle merci e della sicurezza nei cantieri, con apposite deliberazioni specifiche per vari settori; sul sito del MIT sono riportate le misure per il Covid-19.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione

L'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 312 del 9 aprile 2020, ha pubblicato le

"Prime indicazioni in merito all'incidenza delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sullo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. e sull'esecuzione delle relative prestazioni."

che riguardano:

- Partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici
 - Procedure di gara per le quali non si è ancora addivenuti alla pubblicazione del bando di gara, dell'avviso o dell'invito a presentare offerte.
 - Procedure di selezione in corso di svolgimento
- Fase di esecuzione del contratto

In seguito, in data 30 aprile 2020, sempre ANAC ha pubblicato la circolare:

"ANAC - Vademecum per velocizzare e semplificare gli appalti pubblici durante l'emergenza Covid-19 e Fase 2"

avente la finalità di aiutare le amministrazioni ad effettuare appalti semplificati e in tempi rapidi.

L'obiettivo di ANAC è di fornire alle stazioni appaltanti una ricognizione delle norme attualmente in vigore, non solo per far fronte all'attuale stato emergenziale ma anche in tutte quelle ipotesi in cui si rendano necessarie, in presenza dei presupposti di legge, un'accelerazione o una semplificazione delle gare.

Il Codice dei Contratti, infatti, già contempla diverse misure che consentono il ricorso a procedure rapide e semplificate anche al di fuori di contesti emergenziali, il cui utilizzo è perfettamente legittimo se ricorrono i presupposti di legge.

I punti affrontati sono diversi e nuovamente trattano la procedura di gara, ma fra questi si citano alcuni che risultano, a parere dello scrivente, particolarmente incisivi nel processo di semplificazione dell'iter progettuale:

- **l'omissione di uno o di entrambi i primi due livelli di progettazione di lavori** stabiliti dall'art. 23, comma 4, del D.Lgs. n. 50/2016, purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando la qualità della progettazione;
- l'assegnazione del ruolo di supporto al RUP da parte di professionisti esterni (art. 31, comma 11, del D.Lgs. n. 50/2016), se non vi è adeguata professionalità all'interno della stazione appaltante;
- l'inversione procedimentale, ossia la possibilità di esaminare le offerte prima della verifica di idoneità degli offerenti (art. 1, comma 3, della Legge n. 55/2019).

¹ Decreto-Legge 20/09/2008, n.109

"Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete

nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, il 28/09/2018, n.226

2 Art. 32 della direttiva 2004/24/UE «Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione», dispone che le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando in presenza di casi tassativamente identificati, fra cui sono contemplate — al comma 2, lettera c) — le ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice che non consentono di rispettare i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione: "nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati. Le circostanze invocate per giustificare l'estrema urgenza non sono in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici".

ANAC, quindi di fatto, si è limitata a sintetizzare le norme presenti nel Codice.

Nessuna aggiunta, nessun consiglio, nessuno modello.

Il caso del viadotto Polcevera (il Ponte Morandi di Genova)

Alcuni ritengono che il massimo della *semplificazione* da adottare al fine di avviare con celerità i molti progetti di infrastrutture pubbliche in Italia, sia il modello adottato per la ricostruzione del viadotto Polcevera, il tristemente famoso Ponte Morandi di Genova.

La procedura adottata per la ricostruzione del Ponte di Genova è stata realizzata da una serie di "disposizioni urgenti per la Città di Genova" la prima con il **decreto-legge 28 settembre 2008, n. 109**¹, con la quale è stato nominato un Commissario Straordinario con ampie competenze ed in particolare si è fatto riferimento **all'art. 32 della direttiva 2004/24/UE**² inerente l'uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione.

L'intero modus operandi, della procedura di affidamento è stato in effetti improntato alla massima semplificazione delle procedure, all'efficacia e tempestività delle scelte, alla chiarezza nello scambio di informazioni.

A tale proposito occorre però ricordare che il Governo Italiano ha dovuto fare esplicito riferimento alle Direttive Europee, per mezzo delle quali è stato possibile individuare le imprese realizzatrici, tra le primarie aziende del settore delle demolizioni e delle costruzioni di grandi manufatti, con particolare riferimento a ponti e viadotti ferroviari ed autostradali, che, attesa la rilevante complessità dei lavori oggetto di appalto, "... siano in condizioni, per elevata capacità professionale ed esperienza, anche internazionale, di assicurare l'esecuzione degli interventi secondo i migliori standard della tecnica in un arco temporale ristretto...", considerata la prevalente necessità di un pronto ripristino dell'infrastruttura, il tutto lo si ripete, senza ricorrere all'iter di gara tradizionale, proprio grazie all'estrema urgenza dell'opera pubblica.

Inoltre, al Commissario è stata data anche la possibilità di esercitare un'influenza determinante sul tipo e/o sulla progettazione dell'opera per mezzo del «responsabile del procedimento», anche in deroga alle norme italiane, nei limiti previsti all'art. 1, comma 5 del decreto-legge n. 109/2008.

Per consentire ai contraenti, sin dalla fase di negoziazione, di determinare l'oggetto dell'appalto, tali caratteristiche, mediante specifiche tecniche, sono state inoltre definite in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, con riferimento alle specifiche tecniche codificate a livello internazionale, definite «norme di settore», come previsto *all'art. 42, comma 3, lettera c) della direttiva 2014/24/UE*.

Pertanto, al Commissario Straordinario, è stata assegnata la più ampia facoltà di avviare una fase di negoziazione per addivenire alla condivisione completa dell'intervento, all'aggiudicazione dell'appalto, rinviando al seguito la comunicazione di tutti gli aspetti connessi alla disciplina contrattuale ed alle relative garanzie.

In ultimo si evidenzia che pure il *Ministro dell'Interno* ha autorizzato l'uso di speciali misure amministrative di semplificazione per il rilascio della documentazione antimafia, anche in deroga alle relative norme.

Insomma, una modalità di semplificazione che si è resa necessaria per affrontare una *situazione eccezionale* e comunque studiata specificatamente, per realizzare una precisa opera pubblica, in un ambito di grande emergenza, la *ri-costruzione del Ponte di Genova*.

Ora, anche in uno scenario di emergenza quale è la ripresa post-coronavirus, appare alquanto difficile ipotizzare l'utilizzo tout-court del modello "Ponte di Genova", in quanto le future opere pubbliche, che dovranno essere realizzate utilizzando prevalentemente fondi europei, non risultano avere una identica caratteristica di emergenza e di possibilità derogatoria.

In ogni caso, qualora questo modello dovesse essere adottato per la totalità delle iniziative pubbliche collegate all'emergenza sanitaria Covid-19, come strumento di semplificazione dell'attuale iter procedurale del Codice degli Appalti, occorrerebbe effettuare una serie di verifiche normative in particolare in sede Europea, per l'ottenimento delle necessarie autorizzazioni a procedere per ognuna delle Opere Pubbliche previste.

Pertanto, replicare il modello ponte di Genova ad ogni Opera Pubblica, prevedendo la nomina di un Commissario Straordinario come unico referente della procedura con totali poteri, potrebbe essere una possibile "scorciatoia" solo per alcune opere ma non per la totalità e comunque sarebbe non priva di difficoltà in ambito procedurale ed in sede di diritto.

In Europa

Cabinet Office Government of the United Kingdom

Nel marzo 2020 il *Cabinet Office*, organismo pubblico di supporto al *Governo del Regno Unito*, ha predisposto per le proprie stazioni appaltanti il *Procurement Policy Notes (PPN)*, così articolato:

- affidamento diretto per ragioni di estrema urgenza;
- affidamento diretto per unicità del prestatore o per la presenza di diritti esclusivi;
- rinuncia ad applicare un accordo quadro esistente o un sistema dinamico di acquisizione;
- pubblicazione di un bando standard con tempi accelerati;
- proroga o modifica di un contratto già in corso di esecuzione.

il *Cabinet Office* avalla autorevolmente un approccio collaborativo, che valuti, tra l'altro, possibili modifiche all'oggetto dei contratti in corso, anche a favore delle imprese (incluse l'estensione dei termini di adempimento o le modifiche delle modalità di consegna), che consentano all'operatore di proseguire nelle proprie attività, conservando la propria remunerazione e rendendosi utile in questo momento critico; così, per esempio, un contratto per il trasporto dei bambini nelle scuole, potrebbe essere legittimamente trasformato nel trasporto dei medici negli ospedali.

Inoltre, il *Cabinet Office* esplicita la possibilità che le amministrazioni possano rinunciare ad esercitare diritti stabiliti in proprio favore nei contratti stipulati e/o accordare proroghe o altre agevolazioni agli operatori.

Inoltre, le stazioni appaltanti sono anche esortate a non interrompere o ritardare il pagamento dei propri fornitori, al fine di evitare che la crisi di liquidità possa portare al fallimento degli operatori economici più deboli della filiera; sono

3 Punto 1

Nel quadro della procedura aperta il termine minimo per la presentazione delle offerte può essere ridotto a 15 giorni (in luogo dei 35 ordinari), in casi di urgenza

debitamente motivata; nel quadro della procedura ristretta, il termine minimo per la presentazione della domanda di partecipazione può essere ridotto a 15 giorni (in luogo dei 30 ordinari) e quello per la presentazione dell'offerta a 10 giorni (in luogo dei 30 ordinari). Questa riduzione dei termini dovrebbe consentire una rapida aggiudicazione dell'appalto pur nel rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza.

4 Decreto-Legge 20/09/2008, n.109

In caso di estrema urgenza, qualora non sia possibile attendere lo svolgimento delle procedure ordinarie ancorché accelerate, è consentito ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando. In questa procedura è permesso agli acquirenti pubblici di negoziare direttamente con i potenziali contraenti e non sono previsti obblighi di pubblicazione, termini, numero minimo di candidati da consultare o altri obblighi procedurali. In alternativa è consentito ricorrere all'aggiudicazione diretta a un operatore economico preselezionato, purché quest'ultimo sia l'unico in grado di consegnare le forniture necessarie nel rispetto dei vincoli tecnici e temporali imposti dall'estrema urgenza sanitaria.

5 Decreto-Legge 20/09/2008, n.109

Per soddisfare le loro esigenze, è possibile che gli acquirenti pubblici debbano cercare soluzioni alternative e possibilmente innovative, che potrebbero già essere disponibili sul mercato o potenzialmente fruibili in tempi (molto) rapidi. Gli acquirenti pubblici dovranno individuare soluzioni e interagire con i potenziali fornitori (in un processo di incontro tra domanda e offerta) al fine di valutare se tali alternative soddisfino le loro esigenze.

conseguentemente ammesse anticipazioni, acconti e tempistiche di pagamento accorciate.

L'approccio del *Cabinet Office* è certamente di interesse se si considera il suo approccio "collaborativo" tra Pubblico e Privato, sapendo bene quanto sia importante preservare e tutelare la regolarità del mercato, tanto da fornire alle stazioni appaltanti i "modelli precompilati" di giustificativi che si suggerisce alle stazioni appaltanti di conservare a dimostrazione della sussistenza dei requisiti derogatori.

La Commissione Europea

Sulla *Gazzetta Ufficiale UE* del 1° aprile 2020 è stata pubblicata la *Comunicazione della Commissione* avente ad oggetto:

"Orientamenti della Commissione Europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19".

La Commissione spiega quali siano le opzioni e i margini di manovra possibili all'interno del quadro dell'UE in materia di appalti pubblici per l'acquisto di forniture, servizi e lavori necessari per affrontare la crisi epidemiologica.

Lo scopo è quello di trovare "soluzioni rapide e intelligenti" all'enorme aumento della domanda di beni e servizi necessari per fronteggiare la crisi sanitaria causata dal Covid-19.

La comunicazione della Commissione individua tre principali modalità di intervento.

1. La riduzione dei termini per accelerare le procedure aperte o ristrette.
2. Il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando o all'affidamento diretto.
3. La ricerca di soluzioni alternative e l'interazione con il mercato.

Commenti fra Italia e Europa

Appaiono evidenti le differenze di approccio in materia di *semplificazione*, tra il Governo italiano e l'Europa.

Infatti, fermo restando che tutti ritengono necessario intervenire nello snellimento delle regole e procedure in fase di gara, il Governo italiano preferisce dare precise direttive e riferimenti attuativi alle Stazioni Appaltanti, mentre l'UE fornisce indicazioni di metodo e quindi non perentorie.

Infatti, il *sistema inglese* guarda ad introdurre elementi di flessibilità, giustificati evidentemente dalla forza maggiore, a beneficio del sistema nel suo complesso, ricercando una leale collaborazione tra committenti ed appaltatori, posizione che risulta essere molto simile a quella della *Commissione UE* la quale invita, perfino, i singoli Governi ad "aprirsi" al mercato per "...cercare soluzioni alternative e possibilmente innovative".

Il Governo italiano ritiene invece che l'aspetto della *semplificazione* debba ricercarsi principalmente se non esclusivamente nella corretta interpretazione ed applicazione degli articoli di Legge esistenti, anziché ricercare nuove soluzioni in risposta al Covid-19, come appunto nuove forme di collaborazione con il mercato che

potrebbero essere più appropriate a fronteggiare la crisi pandemica.

Ad ogni modo si può affermare che il sistema italiano appare più "complicato" che "complesso" e per questo motivo l'esigenza di *semplificare* l'iter dei Progetti Pubblici risulta essere più urgente rispetto ad altri Stati Europei.

IL PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE COME SOLUZIONE DELLA COMPLESSITÀ DELL'ITER DEI PROGETTI PUBBLICI

Non si può dire se sia meglio l'approccio adottato dall'Italia o dall'Europa che, come si è detto, pare più complicato che complesso, ma un fatto è certo: se si esamina con attenzione il Codice degli Appalti D.Lgs 50/2016 e successive integrazioni, si rileva che il Legislatore aveva previsto la possibilità di "attenuare" l'applicazione cogente di alcuni articoli come quelli sopra riportati.

Questo non è però sufficiente, risulta infatti evidente la necessità di procedere ad una revisione degli articoli normativi in forma meno "rigorosa" al fine di rendere meno *complicata* la molteplicità delle disposizioni progettuali in fase *ex-ante* ed *ex-post*, ovvero in tutte le fasi di progetto, a partire dalla *fattibilità* per continuare con il *definitivo*, *esecutivo*, *costruzione* e *collaudo*, fino alla fase della *manutenzione*.

A tale proposito si ricordano alcuni passaggi del D.Lgs 50/2016 che, nonostante le migliori intenzioni, hanno determinato di fatto un "appesantimento" procedurale.

Ad esempio, in ordine alla *fase ex-ante*, è stata eliminata la fase di *progetto preliminare* allo scopo di "alleggerire" la produzione iniziale di elaborati di progetto, ma invece così facendo si è resa più impegnativa la realizzazione del *progetto di fattibilità* per via del trasferimento a questa fase di molti adempimenti progettuali, comportando così un aumento della complessità procedurale e dell'onerosità di costo di progetto, tanto da divenire motivo di rallentamento e a volte di abbandono delle iniziative, trattandosi della prima fase obbligatoria per l'avvio dell'iter di progetto pubblico.

Si pensi in particolare alle *indagini geognostiche* il cui obbligo è previsto già nel *progetto di fattibilità*, comportando per un verso l'esigenza di individuare un livello di dettaglio progettuale non banale per la fase di studio della fattibilità e per l'altro, un aumento considerevole di costi a carico della PA, anche questi motivi che sono spesso ostativi all'avvio dell'investimento pubblico.

Ed ancora, la richiesta di fare ACB (D.Lgs. 50/2016, Art. 23) la cui redazione è spesso affidata a Professionisti esterni attraverso la predisposizione di una specifica gara che è fonte di articolazione procedurale oltre che di ulteriore aggravio di spesa del QTE del Progetto; anche in questo caso il progetto se non si ferma, certamente si rallenta.

Per quanto riguarda invece la *fase ex-post* si pensi al problema delle *varianti in corso d'opera* o *varianti migliorative* che sono spesso motivo di *incremento di costi e di tempi*, che determinano l'apertura di lunghi contenziosi con effetto di allungamento dei tempi di consegna e spesso avvio di contenziosi dove la P.A. si trova coinvolta in questioni legali tra risarcimento o penali (D. Lgs. 50/2016, Art. 23, 26, 149).

In ultimo, ma forse l'aspetto più urgente da "semplificare", è la moltitudine di Enti ed Uffici Pubblici che sono chiamati a vario titolo ad emettere autorizzazioni e pareri il più delle volte cogenti, il cui intreccio è spesso, se non sempre, motivo di rallentamenti dell'iter

Si rimanda alla lettura del Paper 1

procedurale a causa del manifestarsi di diverse e contrastanti interpretazioni che possono essere risolte solo con ricorsi al TAR.

Risulta evidente come la normativa italiana sia ricca di adempimenti, regole e dettagli tecnici che invece di agevolare l'attuazione, è spesso fonte di complicazione procedurale, ma soprattutto è piena di "ostacoli" burocratici che rallentano la realizzazione degli interventi pubblici.

L'impressione che se ne trae è che la moltitudine degli articoli presenti nel D. Lgs. 50/2016 generano una elevata **complessità** che diventa **complicazione**, tanto da confondere coloro i quali sono chiamati all'applicazione pratica.

Pertanto, se prima della crisi pandemica la *semplificazione* era richiesta e ritenuta necessaria da più parti, oggi diventa obbligatoria e soprattutto indispensabile per potere avviare investimenti pubblici secondo gli obiettivi in precedenza esposti e anche se sono state previste norme "by-pass" come sopra riportate, queste non appaiono sufficienti per gestire la *riduzione della complicazione* procedurale e normativa.

Occorre quindi intervenire, bisogna trovare una soluzione che permetta da un lato di *ridurre* la *complicazione* procedurale e normativa e dall'altro *garantire il rispetto dell'applicazione delle leggi vigenti* in materia di Opere Pubbliche.

Tenere insieme questi due aspetti non è affatto semplice, perché l'una esigenza è in contrasto con l'altra, è appunto una *complicazione*, che nulla ha a che vedere con la *complessità* delle norme.

Infatti, ci si domanda come è possibile *semplificare* le Leggi che governano le Opere Pubbliche se queste sono volutamente redatte in forma articolata tanto che alla fine risultano ovviamente *complicate*?

Logica vorrebbe che dovrebbe essere l'articolato di Legge a prevedere di già la "semplificazione" e non invece dovere intervenire a posteriori per "semplificare" il contenuto e l'interpretazione attuativa della Legge!

Ma forse tutto questo è dovuto al fatto che i Progetti Pubblici sono sistemi complessi ed a volte il Legislatore si perde nella descrizione della "complessità" creando un testo "complicato".

Risulta pertanto evidente che il termine *semplificazione* inteso come *semplice riduzione* della complicazione procedurale non è sufficiente, occorre obbligatoriamente ampliare il concetto, introducendo il **processo di semplificazione** come insieme sistemico di azioni che possano affrontare la *complessità* in tutti i suoi aspetti procedurali e di contenuto; in altri termini una **modalità operativa** che risponda ai seguenti elementi:

- lo **scopo**;
- il **metodo**;
- la **sintesi**.

Per **scopo** si intende:

⁷ **WBS – Work Breakdown Structure**

Struttura analitica di progetto che riporta l'elenco di tutte le

attività con una gerarchia a livelli primario-secondario con un livello di dettaglio sempre maggiore. La WBS utilizzata nel Rating di Progetto è adattata specificatamente alle esigenze e caratteristiche delle diverse tipologie di Progetto e viene utilizzata come "linea guida" da seguire nel processo di valutazione.

il progetto pubblico, nel rispetto delle regole del Codice degli Appalti (D.Lgs 50/2016), attraverso il superamento e risoluzione delle criticità prodotte dalla sua complessità e complicazione procedurale e normativa.

Per **metodo** si intende:

il **procedimento** che prevede l'utilizzo di specifiche *WBS*, per mezzo delle quali vengono raccolti, in forma ordinata e predefinita, in appositi Archivi Progetti, i dati e le informazioni ritenute utili ed indispensabili per gestire la complessità del progetto attraverso la tracciabilità, storicizzazione e prima semplificazione.

Per **sintesi** si intende:

l'indice, o il parametro, che indica il grado di problematicità del progetto, come risultato finale della valutazione delle criticità ottenuta attraverso l'analisi dei **rischi di progetto**.

Per poter comprendere meglio che cosa sia un **processo di semplificazione** si fa nuovamente ricorso all'esempio della casa di tutti.

Per realizzare **la casa di tutti** occorre impiegare un materiale di alta qualità, proveniente da una sola e specifica cava di terreno.

Questo materiale deve essere messo in opera adottando però una procedura particolare caratterizzata da accurati **filtraggi** che permetteranno di ottenere diverse granulometrie: i composti fini, che dovranno a loro volta essere impiegati nella realizzazione di ogni singola parte della costruzione.

Così facendo si potrà disporre di materiali diversi, ma tutti di ottima qualità perché provenienti dallo stesso materiale originario, di unica ottima cava.

Di contro, occorrerà porre attenzione alla elevata difficoltà di messa in opera dei composti fini a causa della loro complessità generata dall'elevato numero e dalla diversità di tipo e modalità d'impiego, tanto che se fosse trascurata, potrebbe generare una serie di complicazioni, come il **rischio di un cedimento strutturale**.

Solo rispettando questa **modalità operativa** la casa di tutti potrà essere costruita in modo solido e durevole nel tempo, perché realizzata con lo stesso materiale di ottima qualità, anche se di diversa consistenza.

Le similitudini sono:

- **la casa di tutti** è lo **scopo** - il **progetto pubblico**
- i **filtraggi** sono il **metodo** - le **specifiche WBS (Archivi Progetti)**
- Il **rischio di un cedimento strutturale** è la **sintesi** - **rischi di progetto**
- la **modalità operativa** è il **processo di semplificazione**

Ed ancora:

- Il **materiale di alta qualità** è la **Legge**;
- I **composti fini** sono i **singoli articoli** di Legge;

Da questa metafora risulta evidente come il **processo di semplificazione** dipenda essenzialmente da due elementi, le **singole WBS** necessarie per gestire la complessità della messa in opera dei composti fini e **dall'indice di rischio** dal quale è possibile prevedere la complicazione del rischio cedimento.

⁸ Riferimento

Si rimanda alla lettura dei Paper 2, 3, 4, 5

Il **processo di semplificazione** così rappresentato è un **metodo**, che trova preciso riscontro nel **modello di Rating di Progetto**⁸.

IL MODELLO DI RATING DI PROGETTO COME STRUMENTO DI SINTESI DEL PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE

La definizione del **Rating di Progetto** è:

Indicatore di **Rischio**⁹ di un Progetto, inteso come insieme di materie multidisciplinari, che misura il **grado di problematicità** in relazione a due ambiti di valutazione diversi come **Soggetto** e **Progetto**, ed Area **Economica** (Area AE) e stato qualitativo del **Progetto** (Area AT).

⁹ **Rischio**

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

Tabella 1

Confronto Processi di Semplificazione-Rating di Progetto

Il Rating di Progetto così definito è stato ottenuto adottando un modello di Rating che è conforme alle specifiche funzionali sopra riportate per il *processo di semplificazione* dell'iter di progetti pubblici.

A tale scopo si riporta la *tabella 1*.

Processi di semplificazione		Rating di Progetto
Item	Definizione	Definizione
Scopo	Realizzare il progetto pubblico , nel rispetto delle regole del Codice degli Appalti (D.Lgs 50/2016), attraverso il superamento e risoluzione delle criticità prodotte dalla sua <i>complessità e complicazione</i> procedurale e normativa.	Supporta la realizzabilità del progetto in tutte le sue fasi di analisi, (<i>fattibilità, definitivo, esecutivo, collaudo, manutenzione</i>), attraverso il controllo e la verifica del livello di problematicità .
Metodo	Procedimento che prevede l'utilizzo di specifiche WBS per mezzo delle quali vengono raccolti, in forma ordinata e predefinita, in appositi Archivi Progetti, i dati e le informazioni ritenute utili ed indispensabili per gestire la <i>complessità</i> del progetto attraverso la tracciabilità, storicizzazione e prima semplificazione.	Adotta specifici modelli procedurali (WBS e Archivio Unico Progetti) predisposti in modo specifico per rispondere alle esigenze di <i>semplificazione</i> delle materie interdisciplinari per ogni singola fase progettuale. (primo livello di semplificazione)
Sintesi	indice , o parametro , che indica il grado di problematicità del progetto, come risultato finale della valutazione delle criticità ottenuta attraverso l'individuazione dei rischi di progetto .	Indice sintetico ottenuto come risultato del calcolo del Rischio del Progetto (CAC), da riferirsi a tutto il <i>processo di semplificazione</i> dell'iter progettuale. (secondo livello di semplificazione)

Tabella 1 _Confronto Processi di Semplificazione-Rating di Progetto

Nella Tabella 1 si evidenziano i due livelli di semplificazione,

- il **primo**, è finalizzato ad accertare la *completezza o carenza degli allegati progettuali* grazie all'introduzione della **WBS e dell'Archivio Unico dei Progetti**, che per proprie caratteristiche

¹⁰ **Riferimento**

Si rimanda alla lettura del Paper 4

applicative, consentono la tracciabilità, storicizzazione e l'individuazione dei dati ed informazioni di carattere multidisciplinare, ritenuti significativi come prima sintesi del progetto;

- Il **secondo**, consente di adottare le scelte più corrette e le migliori strategie durante tutto l'iter progettuale, per mezzo dell'**indice sintetico di rischio** del progetto che rappresenta la vera sintesi delle criticità.

Per comprendere meglio come si realizzano questi due livelli di semplificazione attraverso l'impiego del modello di Rating, si riporta qui di seguito l'applicazione pratica nelle fasi pre e post-covid.

Fase pre-covid

Per la fase pre-covid, era già stato previsto l'utilizzo del Rating di Progetto come strumento di semplificazione dell'iter dei progetti pubblici in rigorosa applicazione alla D.Lgs 50/2016; la *figura 1* riportata il flusso operativo di riferimento¹⁰.

Dall'esame di questo flusso, si evidenzia come il modello di Rating accompagna tutte le fasi del progetto ex-ante ed ex-post, con la finalità di misurare per ogni singola fase progettuale il livello di criticità raggiunto.

Questa criticità del progetto è ottenuta grazie ai due livelli di semplificazione, il *primo* mediante le funzionalità proprie della WBS e Archivio Unico dei Progetti, il *secondo* con l'*indice sintetico di Rischio*, che pur essendo collegati, possono essere impiegati separatamente.

Così facendo si può utilizzare al meglio il modello di Rating a seconda del grado di complessità iniziale, valutando per ogni progetto quale sia il livello di semplificazione ritenuto più necessario e più appropriato per ridurre la complicazione normativa.

Pertanto, il flusso operativo del *modello di Rating* riportato in *figura 1*, altro non è che il *processo di semplificazione* dell'iter progettuale, che prevede l'uso della *WBS/Archivio Unico dei Progetti* e dell'*indice di rischio* in ogni fase procedurale.

Il modello di Rating di fase pre-covid è quindi così schematizzabile:

i. **Iter procedurale a cascata**

Si introduce una metodologia a cascata di tutto l'iter procedurale del progetto, che parte dalla fase di programmazione e pianificazione, passando poi alla fase di progettazione ex-ante, alla gara di appalto ed alla fase ex-post gara, sino a giungere alla fine lavori e manutenzione, ottenendo così una visione globale di tutto l'iter procedurale.

ii. **Generazione dell'Archivio Unico dei Progetti**

Si genera un archivio dei file di progetto che consente di ottenere una tracciabilità ed una storicizzazione dei diversi file di progetto, oltre che riassumere i molti dati ed informazioni prodotti in tutte le fasi di progetto.

iii. **Adozione in ogni fase progettuale della WBS (Processo_Px)**

Ad ogni fase progettuale viene associata una specifica WBS che consente di estrapolare i dati e le informazioni ritenute significative ed utili a valutare la criticità del progetto; questo è il *primo importante livello di semplificazione* perché incide sulla storicizzazione, e tracciabilità dei contenuti progettuali.

Figura 1
Rating di Progetto – Flusso Operativo

iv. **Evoluzione dell'iter di progetto in relazione all'indice di rischio di Progetto**

L'evoluzione delle fasi procedurali sono in stretta relazione con l'indice di rating che misura il livello di criticità del Progetto.

v. **Valutazione della criticità del progetto per mezzo dei KPI del Rating di Progetto**

Si calcolano i KPI come ulteriori fattori di valutazione di rischio, maggiormente qualificanti l'indice di rating, a supporto della fase di strategia progettuale.

I KPI sono:

- grado di completezza informativa;
- grado rispetto procedurale;
- Il rischio finanziario;
- Il rischio soggetto;
- Il rischio progetto;
- rischio costo;
- rischio tempi;
- outlook performance;
- efficacia degli interventi.

I punti IV e V consentono di ottenere il secondo livello di semplificazione.

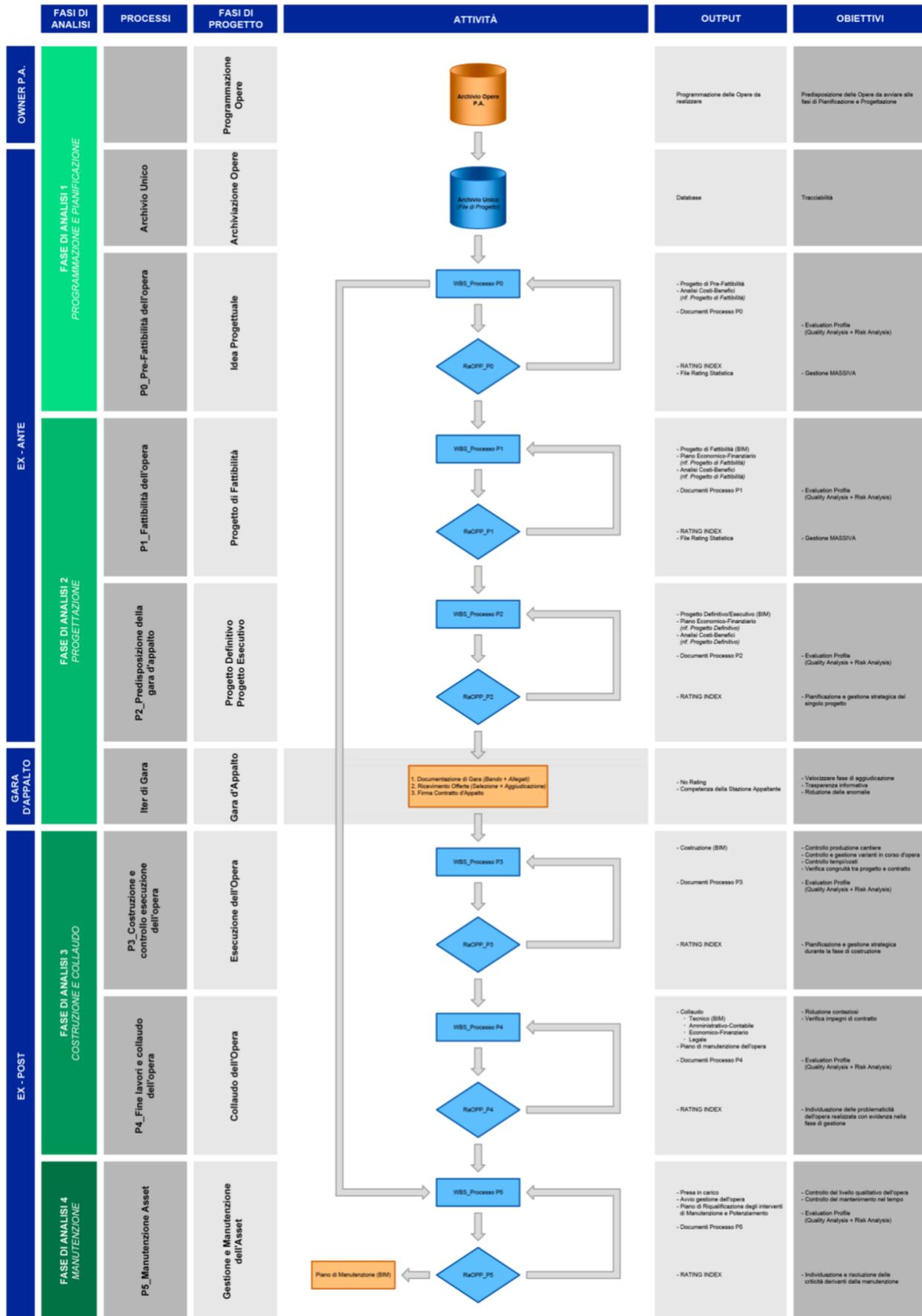


Figura 1_Rating di Progetto - Flusso Generale

11 Riferimento

Si rimanda alla lettura dei Paper 11 e 12

Tabella 2

Ipotedi di semplificazione

Tabella 3

Attività da svolgere nelle 4 Fasi di Analisi

Fase post-covid

Come più volte affermato, nella fase post-covid occorrerà incentivare ed accelerare gli investimenti pubblici¹¹ dove il processo di semplificazione dell'iter procedurale risulta essere indispensabile, anche e soprattutto per l'utilizzo dei Fondi Europei di finanziamento, per il cui impiego occorrerà predisporre ed avviare Progetti che siano realmente in grado di rispondere ai vincoli di utilizzo.

Ora, pur ritenendo che il modello di Rating introdotto già nella fase pre-covid risultava efficace per risolvere le difficoltà operative e procedurali dei progetti pubblici, si vuole qui di seguito ipotizzare una ulteriore semplificazione, sintetizzata nella *tabella 2*.

Procedimento	Fase di Analisi	Descrizione
A – Ex Ante	Fase 1	Programmazione e Pianificazione
	Fase 2	Progettazione
B – Gara d'Appalto		Valutazione del Progetto/Soggetto e Aggiudicazione
	Fase 3	Esecuzione e Collaudo
C – Ex Post	Fase 4	Manutenzione

Tabella 2 Ipotedi di Semplificazione

Si vuole cioè concentrare tutto l'iter, in 3 procedimenti, ex-ante, ex-post e gara, descritti in 4 fasi di analisi che tengono conto dell'attività da svolgere con il seguente dettaglio riportato in *tabella 3*.

Fase di Analisi	Sintesi Obiettivi	Attività	Rischio
1 Programmazione e Pianificazione	Lista delle priorità delle Opere per tempi, costi e stanziamenti	<ul style="list-style-type: none"> Valutazione degli effetti degli "elementi di rischio" delle opere di nuova costruzione e manutenzioni (NC, MO, MS, Riqualficazione) 	Rischio di Progetto (rapporto tra Area Economica e Area Tecnica qualitativa)
2 Progettazione	Redazione del Progetto al livello di progettazione ritenuta sufficiente per la predisposizione alla gara d'appalto	<ul style="list-style-type: none"> Verifica della progettazione attraverso il modello di Rating di Progetto, come Sistema di qualità Verifica tempi e costi certi e controllo dei possibili contenziosi futuri Previsione delle VMP 	Rischio di Progetto (rapporto tra Area Economica e Area Tecnica qualitativa)
Gara d'Appalto	Velocizzare aggiudicazione	<ul style="list-style-type: none"> Applicazione di regole e protocollo di Legge semplificato 	Rischio Finanziario (Rapporto tra Soggetto/Progetto)
3 Esecuzione e Collaudo	Regolarità in fase esecutiva e di realizzazione	<ul style="list-style-type: none"> Controllo Soggetti Esecutori (Appaltatori/Subappaltatori) Controllo dei tempi e costi Gestione delle Varianti in base ai rischi di costruzione previsti ed accertati 	Rischio Finanziario (Rapporto tra Soggetto/Progetto)
4 Manutenzione	Gestione del PGM-Piano Generale delle Manutenzioni	<ul style="list-style-type: none"> Accertamento dello SF-Stato di Fatto Pianificazione e realizzazione interventi 	Rischio Finanziario (Rapporto tra Soggetto/Progetto)

Tabella 3 Attività da svolgere nelle 4 Fasi di Analisi

Figura 2
Rating di Progetto – Flusso Operativo

Il cui flusso operativo è qui riportato in figura 2.

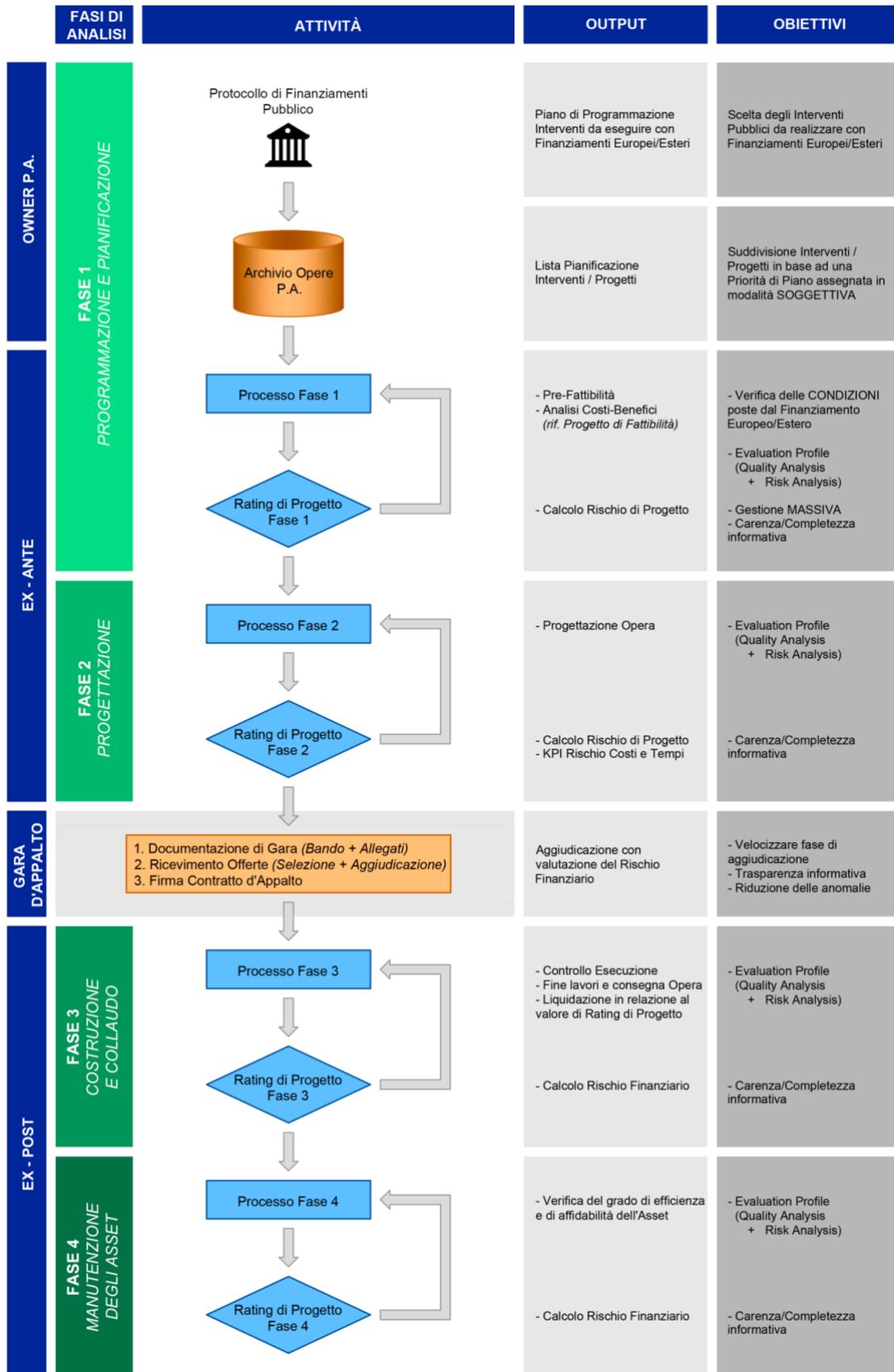


Figura 2_Rating di Progetto – Flusso Operativo

Il nuovo flusso post-covid proposto consente di ottenere una significativa semplificazione in tutto l'iter procedurale che è qui di seguito riportato per punti salienti:

1. Si avviano solo quei progetti pubblici che sono validi e utili (incremento PIL); si accerta la problematicità del progetto in relazione alle valutazioni di rischio di Progetto, tra Area Economica e Area Tecnica qualitativa. (RP > B)
2. La fase ex-ante gara viene accelerata e la documentazione progettuale deve essere quella ritenuta sufficiente e necessaria per andare a gara (RP > B); resta intesa l'obbligatorietà della successiva integrazione della documentazione di progetto di fase esecutiva; anche in questa fase si accerta la problematicità del progetto in relazione alle valutazioni di rischio di Progetto tra Area Economica e Area Tecnica qualitativa.
3. L'aggiudicazione viene fatta in funzione del KPI, Rischio Finanziario misurato come rapporto tra Soggetto/Progetto;
4. La fase ex-post viene fatta valutando di Rating downgrade in particolare in relazione al rischio finanziario ottenuto come rapporto tra Soggetto/Progetto;
5. Se down, allora aumentano i controlli e nel caso di aumento grave di criticità, (da definire con protocollo a parte) si procede alla nomina di un Commissario fino a giungere nei casi limite alla rescissione del contratto e cambio di impresa appaltatrice;
6. Se invece è up, si continua fino alla fine del progetto senza modifiche.

I benefici dell'applicazione del modello di Rating sono espliciti e molteplici, in termini di rapidità e di sicurezza in tutto l'iter.

Il vincolo è la fase della *Programmazione e Pianificazione* che deve individuare Progetti da realizzare nel rispetto delle specifiche attuative e delle garanzie da fornire per l'utilizzo dei fondi europei di finanziamento; in altri termini se i progetti avviati e sottoposti a Rating risultano non efficaci o peggio sbagliati perché non creano aumento di PIL, allora anche l'applicazione del modello di Rating risulta influente o poco significativo rispetto all'obiettivo generale di programmazione ed utilizzo dei fondi europei di finanziamento.

Questo è un aspetto del tutto politico, dove la *semplificazione* riveste un carattere secondario, anche se strategico nell'efficace impiego dei fondi.

¹⁰ **Riferimento**

Si rimanda alla lettura del Paper 1

CONCLUSIONI

Semplificare l'iter dei progetti pubblici in generale è cosa difficile ed ora nel post-pandemia lo è ancora di più perché la variabile principale è il tempo, la rapidità di realizzazione delle opere pubbliche.

A tale scopo bisogna intervenire nel Codice degli Appalti che come sopra riportato non è immediato perché l'approccio adottato dal Legislatore italiano è di tipo regolatorio e non di mercato.

L'impostazione è infatti quella di definire in forma particolareggiata precise modalità operative e procedurali, a tal punto da trasformarsi da una iniziale necessaria *complessità* progettuale, in una conclusiva *complicazione* procedurale; ma se la prima è dovuta per la qualificazione e natura dei progetti pubblici, la seconda ostacola la rapida ed efficace realizzazione degli investimenti pubblici.

Tuttavia, questa è la Legge italiana e se tale è il suo approccio, nel bene e nel male, lo si dovrà accettare fino a quando il sistema politico-sociale, il sistema Pubblico, deciderà di introdurre meno regole cogenti a beneficio di una celerità di esecuzione, trasferendo al Privato la responsabilità della regolarità di esecuzione.

Scenario che se applicato potrebbe generare una vera semplificazione, ma in Italia sono ancora molte le "preoccupazioni" in termini di *legalità* per cui pare inattuabile, almeno a breve termine.

Di contro è molto alta la difficoltà di applicazione rigorosa del Codice degli Appalti, proprio per via della sua complessità e della sua conseguente complicazione in fase attuativa, per cui la necessità è quella di avviare con rapidità ed efficacia un *processo di semplificazione*.

Ma come?

Certamente non più operando direttamente all'interno del Codice degli Appalti, sovrapponendo misure e moltiplicando articoli che nelle intenzioni dovrebbero qualificare e chiarire, ma che invece creano maggiore *complicazione* e quindi confusione nella fase di attuazione.

L'idea che se ne trae è che per semplificare occorra accettare un sistema a doppio binario con una doppia velocità.

Una gestione parallela, una extra-*legem*, che consenta di valutare ed interpretare i molti articoli del Codice degli Appalti con un'attività di sintesi delle molte informazioni e dati del Progetto Pubblico.

Del resto quando si gestisce un Progetto Pubblico fare *sintesi* risulta quanto meno necessario se non obbligatorio, perché si è alle prese con un sistema complesso¹⁰ che deve essere ricondotto ai minimi termini e cioè individuare le informazioni e dati ritenute indispensabili per potere conoscere e valutare lo stato del progetto; capire quindi se il progetto in tutte le sue fasi contiene criticità tali da comportare ritardi, sovra-costi, contenziosi e quant'altro è ritenuto un *rischio* tale da compromettere la positiva conclusione del Progetto secondo quanto programmato.

In altri termini valutare il *rischio di progetto* come focus dell'intero processo di semplificazione.

Ed allora anziché parlare di *semplificazione tout-court del Codice degli Appalti*, meglio sarebbe prevedere l'adozione di un processo di semplificazione, capace di gestire la complessità e ridurre la complicazione attuativa.

Se *semplificare la complessità* significa fare **sintesi**, ridurre la complicazione significa **eliminare il superfluo**, valutare cosa è ritenuto "non strettamente necessario" in relazione alla sua scala di **rischio**.

Il **modello di Rating** è la gestione parallela, la extra-*legem*, da affiancare al Codice degli Appalti e può essere la soluzione in grado di raggiungere il vero obiettivo del **processo di semplificazione dell'iter dei progetti pubblici**:

gestire la complessità progettuale

e

ridurre la complicazione procedurale.

PUBBLICAZIONI CONNESSE

PAPER 1 – Rating di Progetto: sistema innovativo complesso

Il Rating di Progetto come sintesi di rischio di un Sistema Innovativo Complesso

PAPER 2 – Rating di Progetto: sistema innovativo complesso

RaOP – Rating Operating Project. Un modello procedurale documentale per la gestione dei progetti.

PAPER 4 – Rating di Progetto: sistema innovativo complesso

RaOPP – Rating Operating Public Project. Il Rating dei progetti pubblici. Modalità Operative.

PAPER 9 – Rating di Progetto: sistema innovativo complesso

RaOPP – Rating Operating Public Project. Il Rating di Progetto a supporto della valutazione ex-ante degli interventi Pubblici. Approfondimento.

PAPER 10 – Rating di Progetto: sistema innovativo complesso

RaOPP – Rating Operating Public Project. Il Rating di progetto a supporto della manutenzione degli Asset Pubblici. Approfondimento.

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.

PAPER 12 – Rating di Progetto: sistema innovativo complesso

Il ruolo della Finanza Pubblica nel post-pandemia. Il rischio finanziario.

Riproduzione vietata. Legge 22 aprile 1941 n 633 e successivi aggiornamenti.

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte del presente documento può essere riprodotta o diffusa con un mezzo qualsiasi, fotocopia, microfilm o altro senza il consenso scritto dell'Autore.
