

ATTIVITÀ DI ANALISI DEI RISCHI E TRASFERIMENTO NELLA REDAZIONE DEI BANDI (CENNI)

*Marcello Bottazzi**

L'ambiente: "In un periodo, quale quello attuale, caratterizzato da una crescente esposizione ai rischi delle amministrazioni pubbliche a fronte di limitate risorse economiche... diviene essenziale che il servizio assicurativo venga accompagnato da misure volte a ridurre la probabilità del verificarsi di eventi dannosi, attraverso azioni di prevenzione (risk prevention) o di gestione dei rischi (risk management)" (AVCP, Det. n. 2 del 13 marzo 2013).

L'auspicata "gestione dei rischi" (risk management) inizia con due indispensabili fasi: (1) Identificazione e (2) Analisi. Entrambe nei bandi pubblici non vengono neppure menzionate. L'intera normativa sugli appalti pubblici ignora completamente il processo di *risk management*, in essa non viene richiesto di svolgere, e quindi nessuno svolge, almeno le iniziali summenzionate attività di:

- individuazione dei rischi;
- analisi dei rischi.

Dette attività se svolte correttamente da chi ne è maggiormente interessato (la stazione appaltante) permetterebbero di inserire nel bando le opportune informazioni ai concorrenti .

Ne consegue che la sempre crescente richiesta di "sicurezza" non viene tradotta in azioni concrete di conoscenza dei rischi dell'appalto

* Ingegnere, membro della Commissione Formazione dell'AIBA - Associazione Italiana Broker di Assicurazione. Lo scritto propone una breve relazione presentata in occasione del seminario in tema di "Redazione dei documenti di gara" organizzato a Milano il 14 ottobre 2013 nell'ambito delle iniziative dell'Osservatorio sui contratti pubblici presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università Bocconi.

(che sia di lavori, servizi o forniture) e valutazione delle migliori modalità di trattamento.

Nel settore privato ciò che i clienti chiedono ai *broker* è proprio un aiuto professionalmente qualificato innanzitutto in tema di analisi del rischio, al fine di orientare correttamente le successive azioni di “trattamento”.

Questa analisi può essere più o meno approfondita, ma lo scopo è sempre quello di giungere alla quantificazione degli impatti finanziari relativi ai principali scenari ipotizzati di eventi avversi (cd. analisi “WHAT IF” riassunta nello schema in figura).



L’analisi empirica ha lo scopo di determinare i parametri economici fondamentali per le decisioni

L’analisi empirica ha lo scopo di determinare i parametri economici fondamentali per le decisioni

Azione conseguente è la valutazione delle possibili modalità di “assorbimento” dell’impatto finanziario; tra le tecniche possibili di assorbimento, la più utilizzata è l’assicurazione, in Italia nella prassi possiamo dire che sia l’unica.

Risultano evidenti, infine, i limiti, e la scarsa utilità, di una analisi che sia solo qualitativa, purtroppo è a questa fase che normalmente ci si ferma, nei rari casi in cui un'analisi viene fatta. Tutto ciò si traduce nel bando alla mera richiesta di una polizza.

Eppure, già nel 2004, Eurostat esprimendosi sulla Ripartizione dei rischi nel Project Financing enunciava dei basilari principi, pienamente validi anche per gli appalti pubblici di qualsiasi tipo:

- è inefficiente tanto la ritenzione di tutti i rischi alla parte pubblica, quanto il suo trasferimento integrale alla parte privata;
- attenta valutazione ed allocazione dei rischi, con metodi quantitativi adeguati;
- un rischio specifico va allocato alla parte che lo sostiene al costo minore.

Non dobbiamo stupirci che non abbiano avuto seguito: in assenza di una efficace identificazione ed analisi dei rischi era impossibile che i principi fossero tradotti nella pratica.

A questi buoni principi si sommano però segnali contraddittori.

Da una parte L'UE sanziona le cautele con le quali il Codice italiano degli Appalti pubblici disciplina l'avvalimento rendendo di fatto possibile la partecipazione alle gare di meri assemblatori di capacità altrui.

Dall'altra parte, l'Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, che ha istituito un Osservatorio permanente dei rischi, segnala che tra i principali rischi fisici emergenti vi sono i rischi psicosociali "collegati non tanto all'esposizione a rischi specifici e tradizionali, quanto all'organizzazione dei compiti, alle modalità di svolgimento della prestazione di lavoro e agli orari di lavoro; in altri termini, collegati al modo in cui il lavoro è pensato, organizzato e gestito".

L'Agenzia, inoltre, chiarisce che alla base della trasformazione delle tipologie e dei fattori di rischio c'è ad esempio il "mutare dell'organizzazione del lavoro, la globalizzazione dei mercati,

l'impiego di nuove tecnologie ed il diffondersi di processi di terziarizzazione”.

Non so se qualcuno abbia fatto (o almeno tentato) una valutazione dei rischi e dei benefici delle due alternative, ma se ritengo primario interesse la tutela della concorrenza e quindi “liberalizzo” completamente l'avvalimento, l'unico modo che ho per fronteggiare l'aumento dei rischi che ciò comporta è quello di sviluppare le mie capacità di Risk Management.

Del resto il fenomeno di “terziarizzazione” è noto anche nel settore pubblico ove vi sono sempre più appalti di servizi/attività accessorie epperò, salvo rari casi, dalla documentazione elaborata per le gare di appalto non si rileva lo sviluppo di alcuna attività di identificazione ed analisi dei rischi.

Si pensa che per dare sicurezza e certezze all'insieme sia sufficiente inserire nel “capitolato” obblighi di stipula di polizze di vario tipo, spesso con clausole “di stile”, o con generici riferimenti a “danni” o “responsabilità”, ignorando che imporre “assicurazioni” ad ogni partecipante senza che si siano analizzati i rischi, non solo non è sufficiente a dare sicurezza e certezza all'insieme, ma crea una pluralità di polizze di problematica gestione.

A mio avviso sarebbe sufficiente un cambio di metodo per affrontare correttamente i rischi in questi casi; basterebbe, nel processo di redazione del bando e dei documenti di gara, ragionare in termini di “progetto”, sia in presenza di un progetto vero e proprio, sia in caso di “assemblaggio” di attività di vari soggetti, che confluiscono in un servizio, od in una fornitura, sempre tenendo presente che l'analisi dei rischi deve essere globale, non può fermarsi a quelli di un singolo “partecipante” pena una perdita di efficacia che potrebbe in alcuni casi rivelarsi disastrosa.

Tutti gli attori, quale che sia il “progetto”, vogliono certezze in termini di costi e di garanzie, quindi in sintesi tre sono gli obiettivi dell'analisi e del trattamento dei rischi:

- massimizzare le variabili assicurabili;

- minimizzare il rischio d'impresa, inteso come insieme di rischi non assicurabili;
- ripartire il rischio residuale tra i partecipanti.

Una volta deciso di ragionare in termini di “progetto” , devo tenere conto che si tratta di un procedimento per approssimazioni successive, ove ad ogni step aumenta il grado di definizione, e quindi anche il trattamento dei rischi dovrà procedere di pari passo.

Quanto segue descrive le attività inerenti i rischi in corrispondenza all'avanzare della progettazione, e descrive in pratica l'attività che i clienti richiedono al broker di svolgere in questi casi. A tale fine, in connessione con le cinque fasi di progettazione il Broker produrrà dei reports quali:

- Documento preliminare alla progettazione (DPP), verrà elaborata una bozza di valutazione generale dei rischi, macro categorie di rischio;
- Progettazione preliminare, verrà elaborato un documento con identificazione dei rischi assicurabili e delle polizze più confacenti, stima approssimata dei costi assicurativi sulla base di altre esperienze e/o dati di mercato;
- Progettazione definitiva, viene definito il programma assicurativo, con la ripartizione dei rischi tra i partecipanti, le prime ipotesi di *stop loss* e franchigie;
- Progettazione esecutiva, viene elaborato il capitolato con prescrizioni assicurative e wording delle polizze;
- Progettazione operativa, viene prodotta la documentazione relativa a operatività, verifica e conformità delle coperture.

Nessuna “progettazione” potrebbe iniziare senza un documento preliminare, che non deve essere confuso con la progettazione preliminare, nel DPP in estrema sintesi il committente deve indicare esigenze, obiettivi e limiti che costituiscono le condizioni di tutta la progettazione successiva.

In tema di rischi si pensi, ad esempio, ad un DPP che formuli la politica di *risk management* dell'ente appaltante nei termini dei principi enunciati da Eurostat e prima riportati: come potrebbe poi il

capitolato fare semplicemente richiesta di “una polizza per tutti i rischi di esecuzione”, magari con riferimento a “schemi tipo” che, sappiamo, presentano enormi lacune, e sono del tutto inadeguati ad una efficace protezione?

Ovviamente a seconda degli appalti e dei rischi che mi troverò ad affrontare, l'intero procedimento in materia di rischi potrà essere più o meno semplificato, analogamente se ci riferiamo ai lavori di manutenzione, il progetto preliminare è sostituito dalla stima sommaria dei costi, con l'indicazione precisa degli interventi di manutenzione (cfr. AVCP, Det. n. 9, del 23 novembre 2005).

In conclusione, se una attenta identificazione ed analisi dei rischi fosse razionalmente trasferita nei documenti di gara, tutti ne beneficerebbero:

- la stazione appaltante *in primis* potrebbe perseguire efficacemente i propri obiettivi di tutela;
- i concorrenti disponendo di adeguate informazioni ridurrebbero gli elementi di incertezza e potrebbero dare risposte più efficaci ed efficienti alle richieste della stazione appaltante;

È auspicabile che la continua produzione normativa in tema di appalti pubblici favorisca una evoluzione in tal senso, la categoria dei broker di assicurazioni sarebbe lieta di poter dare il proprio qualificato apporto.