

Speciale

Il punto sulla verifica e validazione dei progetti. E qualche questione ancora aperta

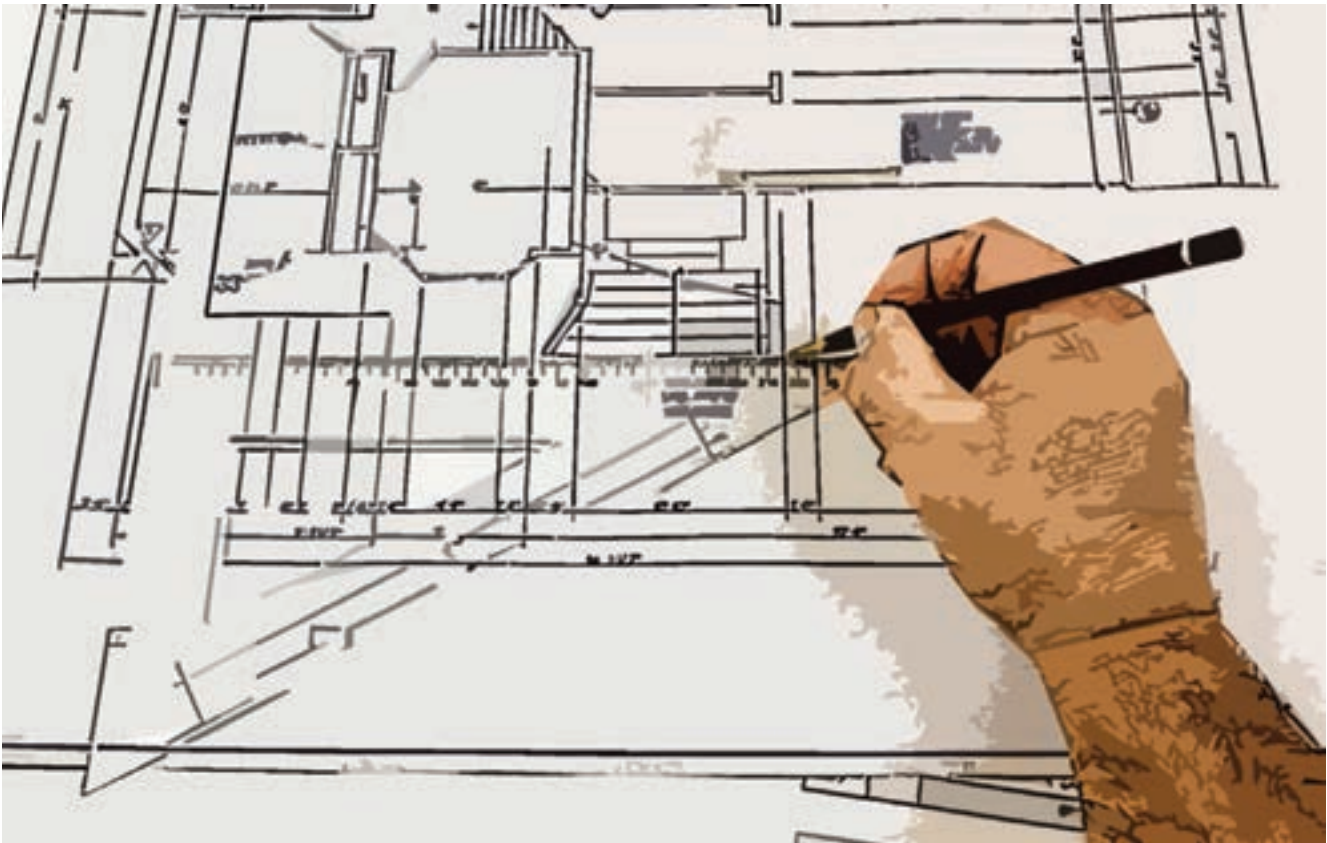
dott. ing. Pierandrea Mantovani*

Con la cosiddetta “legge Merloni” 109/1994, all’art. 30 il legislatore introduceva il principio che tutti i progetti dovessero essere oggetto di verifica prima della pubblicazione del bando di gara per l’affidamento dei lavori. Questo al fine di limitare il rischio di errori ed omissioni progettuali, fattore individuato da più parti quale causa principale dei maggiori costi e tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Il successivo Regolamento (Dpr 554/1999) definiva agli articoli 46-47 i contenuti delle verifiche e all’art. 48 disponeva che la verifica fosse svolta a cura delle strutture interne alle amministrazioni o, in caso di accertata carenza di adeguate professionalità, per i lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, da organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea Uni Cei En 45004 (ora Uni Cei En Iso/Iec 17020).

Il Codice degli appalti (D.Lgs. 163/2006) confermava all’art. 112 l’obbligo della verifica, demandandone però al regolamento attuativo i termini e le modalità esecutive. Per i soli progetti relativi ad insediamenti ed infrastrutture strategiche la verifica veniva invece compiutamente disciplinata (Allegato XXI al D.Lgs. 163/2006), estendendo l’affidamento del servizio anche ai soggetti di cui all’art. 90 del Codice (liberi professionisti, società di ingegneria ecc.), al di sotto della soglia dei 20 milioni di euro e in assenza di conflitto di interesse.

La normativa si è quindi completata con l’entrata in vigore, l’8 giugno 2011, del Regolamento del Codice dei contratti” (Dpr 207/2010), che disciplina l’attività di verifica dei progetti agli articoli 44-59. In sintesi la verifica del progetto di un’opera pubblica è finalizzata ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute nello studio di fattibilità, nel documento preliminare alla progettazione ovvero negli elaborati progettuali dei livelli già approvati. Questo controllo è esteso a ciascuna fase del progetto (preliminare, definitivo, esecutivo) ed è affidato ai soggetti previsti agli art. 47 e 48 secondo diverse soglie di importo lavori e differenti requisiti di indipendenza. Ad esso fa seguito, quale momento conclusivo delle verifiche e prima dell’appalto dei lavori, la validazione del progetto da parte del Responsabile del procedimento, atto formale che riporta gli esiti delle verifiche stesse, con riferimento al rapporto finale del soggetto incaricato.

L’importanza del processo di verifica e validazione dei progetti nell’ambito della contrattualistica pubblica è stata più volte affermata anche dall’Au-



torità Nazionale Anticorruzione, che nelle recenti “Linee guida per l’affidamento dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria” (Determinazione n.4 del 25 febbraio 2015) dedica un intero capitolo all’approfondimento di alcune specifiche tematiche di tale processo.

ACCREDITAMENTO UNI 17020 E CERTIFICAZIONE ISO 9001

Si è accennato al fatto che il servizio di verifica può essere affidato a diversi soggetti, in possesso di differenti livelli di indipendenza, in funzione dell’importo dei lavori. Per un quadro rappresentativo dei soggetti titolati si rimanda alla tabella, tratta dalla citata Determinazione ANAC, che riporta nelle due colonne di destra le condizioni (requisiti/importo) per l’affidamento a soggetti rispettivamente interni od esterni alle stazioni appaltanti. Secondo la norma europea Uni Cei En Iso/Iec 17020 gli organismi di ispezione sono classificati, in funzione della loro indipendenza, in tipo A,B e C, ed in particolare:

Tipo A

L’organismo di ispezione deve essere indipendente dalle parti coinvolte, non fa parte di (né può essere collegato a) un soggetto giuridico che è impegnato nella progettazione, fabbricazione, fornitura, installazione, acquisto, proprietà, utilizzo o manutenzione degli elementi sottoposti ad ispezione. Solo le attività ispettive svolte da un organismo di tipo A sono considerate di terza parte.

Tipo B

L’organismo di ispezione può erogare servizi esclusivamente a favore dell’organizzazione di cui fa parte: nel caso specifico l’organismo è dunque “interno” alle stazioni appaltanti, con una chiara separazione delle responsabilità del

SOGGETTI ABILITATI A EFFETTUARE LA VERIFICA AI FINI DELLA VALIDAZIONE

Importo dei lavori	Strutture tecniche interne alla stazione appaltante	Soggetti esterni
≥ 20 milioni di euro	organismo di ispezione di tipo B, accreditato ai sensi Uni 17020	organismi di ispezione di tipo A e di tipo C, accreditati ai sensi Uni 17020
≥ 1 milione di euro < 20 milioni di euro	<ul style="list-style-type: none">soggetti di cui al punto precedenteuffici tecnici della stazione appaltante ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterniuffici tecnici della stazione appaltante, dotati di un sistema interno di controllo della qualità, ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni	<ul style="list-style-type: none">soggetti di cui al punto precedentesoggetti di cui all’art. 90, co. 1, lett. d), e), f), f-bis), g) e h) del Codice, che dispongono di un sistema interno di controllo di qualità, dimostrato attraverso il possesso della certificazione di conformità alla norma Uni En Iso 9001, specifica per le attività di verifica
< 1 milione di euro per opere puntuali < alla soglia di cui all’art. 28, co. 1, lett. c), del Codice (5.186.000 euro) per opere a rete	<ul style="list-style-type: none">il Rup se non ha svolto le funzioni di progettistauffici tecnici della stazione appaltante anche non dotati di un sistema interno di controllo della qualità	i soggetti di cui al punto precedente, che sono esentati dal possesso della certificazione di qualità

personale di ispezione dalle responsabilità del personale impiegato nelle altre funzioni mediante una precisa e distinta identificazione organizzativa.

Tipo C

L’organismo di ispezione è parte di un’organizzazione che eroga anche servizi di progettazione e che deve garantire, con una struttura autonoma dedicata alle verifiche di progetto, l’assoluta separazione tecnico-amministrativa tra le diverse attività potenzialmente conflittuali. Esso può erogare servizi di verifica a soggetti terzi.

L’accreditamento viene rilasciato da Accredia a seguito di approfondito processo di verifica di conformità alla citata norma Uni 17020 e prevede *audit* di mantenimento annuali e di rinnovo ogni tre anni.

Al di sotto della soglia dei 20 milioni di euro, i soggetti di cui all’art. 90 del Codice (liberi professionisti, società di ingegneria ecc) devono invece possedere, ai fini dell’effettuazione delle verifiche in oggetto, la valutazione di conformità alla norma Uni En Iso

9001 rilasciata da un organismo di certificazione secondo il Regolamento tecnico di Accredia RT21. Il Regolamento analizza e definisce i requisiti della norma aventi particolare rilevanza nella certificazione dei processi di verifica della progettazione (responsabilità, risorse, competenze, pianificazione, reportazione ecc.).

CONTENUTI E METODOLOGIA

Il riferimento normativo per la definizione degli aspetti del controllo è costituito dall’articolo 52 del Dpr 207/2010 che prevede, in sintesi, verifiche relative alla:

- affidabilità del progetto, ossia applicazione delle norme specifiche e coerenza delle ipotesi progettuali di base;
- completezza e adeguatezza della documentazione prevista per il livello oggetto di esame (con riferimento sia alla presenza di tutta la documentazione necessaria, sia ai suoi contenuti);
- leggibilità, ripercorribilità e coerenza in relazione agli elaborati, alle calcolazioni e alla correlazione tra di essi;
- compatibilità delle soluzioni adottate con i requisiti

espressi nello studio di fattibilità, nel documento preliminare alla progettazione o nelle fasi precedenti del progetto, e loro rispondenza alle normative e prescrizioni applicabili per i diversi aspetti progettuali (ambiente, strutture, sicurezza, tempi e costi ecc.).

Questi aspetti sono ripresi al successivo articolo 53, in cui vengono puntualmente definite le attività di controllo da effettuarsi sui singoli documenti progettuali. L’articolo 53 costituisce di fatto la check-list metodologica da utilizzare per le verifiche in relazione a cosa deve essere controllato e al livello di approfondimento richiesto.

Le verifiche possono essere effettuate sia in *progress* sia in unica fase al termine della progettazione. Va da sé che per lo svolgimento di una verifica in *progress* la progettazione deve essere svolta anche in funzione della verifica, quindi secondo *step* concordati tra progettista e soggetto verificatore sia nei tempi che nei contenuti. Questa sinergia deve essere prevista nei rispettivi disciplinari di incarico e il rapporto tra le parti deve

iniziare dunque prima dell’avvio della progettazione, per poter essere efficace e consentire l’effettivo contenimento delle tempistiche. La pianificazione dei controlli deve prevedere inoltre uno specifico gruppo di lavoro, composto da esperti nelle diverse discipline, di cui sia accertata l’assenza di conflitto di interesse con l’oggetto dei controlli stessi, coordinato da un laureato abilitato e iscritto da almeno dieci anni all’albo ingegneri o architetti.

Lesito delle verifiche è riportato in un primo rapporto di ispezione intermedio in cui, per ogni elaborato, vengono riportate le eventuali non conformità riscontrate in relazione agli obiettivi del controllo, classificate secondo diversi livelli di importanza (ad esempio critiche, importanti, marginali ecc).

Il rapporto, organizzato per schede o come unico elaborato, viene quindi trasmesso dal committente al progettista che puntualmente deve riportare per ogni osservazione le sue controdeduzioni e le eventuali azioni correttive previste. In questa fase, che precede la revisione da parte del progettista degli elaborati non conformi, possono rendersi utili contraddittori finalizzati ad una preventiva valutazione da parte del verificatore delle azioni correttive. Segue quindi il controllo degli elaborati revisionati e la successiva emissione del rapporto di ispezione finale nel quale, accertato il superamento delle non conformità, è espresso parere positivo alla validabilità del progetto da parte del responsabile del procedimento.

CRITICITÀ

È utile, anche in previsione della prossima revisione del Codice, evidenziare alcuni aspetti legati al processo di verifica che risultano tuttora critici, nonostante l’evoluzione normativa ed una sempre maggiore sensibilità da parte dei soggetti coinvolti.

AMBITO

L’attività di controllo attualmente è disciplinata in relazione alle tre fasi progettuali (preliminare, definitivo, esecutivo) per le quali, come abbiamo visto, è prevista la verifica di coerenza con lo studio di fattibilità e con il documento preliminare alla progettazione. Poiché questi documenti molto spesso mancano, o sono superati, o sono privi dei necessari riferimenti per le successive fasi di progettazione, è necessario estendere anche ad essi un processo di controllo che ne garantisca il rispetto e l’efficacia programmatica.

FREQUENZA

Il numero di procedure di affidamento del servizio di verifica è di gran lunga inferiore al numero degli appalti di lavori per lo stesso periodo. I dati ufficiali relativi numero degli appalti di importo lavori > 20 milioni di euro indica-

Verifica e validazione del progetto nei Lavori Pubblici

vano, fino al 2011, una percentuale di affidamenti pari a circa l'8%. Se questa percentuale è certamente aumentata negli anni successivi, rimane il fatto che sotto la soglia dei 20 milioni (e in particolare per gli affidamenti di importo inferiore a 100mila euro) la verifica è spesso un atto solo formale (controllo dell'esistenza della documentazione) o comunque viene svolta senza le necessarie garanzie di indipendenza. Lo testimonia il fatto che per l'iscrizione agli albi istituiti da pubbliche amministrazioni per la specifica attività raramente sono richiesti i requisiti previsti dall'art. 48 del Dpr 207/2010, in particolare il possesso della certificazione Iso 9001 secondo il Regolamento RT21 di Accredia.

TEMPISTICHE

Molto spesso nelle procedure di gara per l'affidamento del servizio di verifica sono previsti tempi di svolgimento decisamente inadeguati in relazione all'importo e alla natura delle opere, nonché al numero degli elaborati (ad esempio 20 giorni per la verifica di un progetto ospedaliero da 115 milioni). Inoltre è frequente il caso di procedure effettuate col metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa in cui anche l'elemento "riduzione del tempo" è premiato nel punteggio. Tutto ciò a scapito proprio della affidabilità del servizio offerto. Ciò è spesso dovuto alla compressione delle tempistiche nella fase finale dell'iter progettuale - per motivazioni legate al finanziamento dell'opera o di opportunità politica - e può essere evitato prevedendo con il dovuto anticipo l'affidamento del servizio di verifica.

REQUISITI

Il requisito tecnico per la partecipazione alle gare per la verifica dei progetti è costituito ai sensi dell'art. 50, comma 1, b) dall'aver realizzato due servizi di verifica di progetti analoghi (di importo lavori pari al 50%) con riferimento alle classi e categorie della legge 143/1949. L'eccessivo zelo porta spesso alla moltiplicazione dei requisiti richiesti, con riferimento al vigente Dm 143/2013, tabella Z1, anche per destinazioni funzionali che hanno un peso trascurabile nell'economia del lavoro. Ciò comporta il rischio di una restrizione forzata della concorrenza e una "caccia al requisito" che alimenta sia il fenomeno degli eccessivi ribassi, sia il ricorso all'avvalimento.

In merito si ritiene chiarificatrice la citata Determinazione ANAC n. 4 del 25/02/2015 in cui si precisa che "le attività svolte per opere analoghe a quelle oggetto dei servizi da affidare (non necessariamente di identica destinazione funzionale) sono da ritenersi idonee a comprovare i requisiti quando il grado di complessità sia almeno pari a quello dei servizi da affidare". Questo criterio, peraltro espresso già nell'art. 8 del Dm 143/2013, è applicabile alle categorie "edilizia", "strutture" e "viabilità", mentre non è estensibile "ad ulteriori categorie" ("impianti", "idraulica", ecc.), in quanto nell'ambito della medesima categoria convivono destinazioni funzionali caratterizzate da diverse specifici-

tà". Ci si chiede inoltre se non sia addirittura la categoria prevalente a dover fare da riferimento unico in quanto, ad esempio, non è certo un'area a parcheggio che può influire sulla capacità o meno di verificare il progetto di un complesso ospedaliero.

TARIFFE

Se il calcolo del compenso per l'attività di verifica risulta, secondo il recente Dm 143/2013, semplice e univoco per ogni fase progettuale, altrettanto non può dirsi dei criteri che le stazioni appaltanti sovente adottano quando, con riferimento all'art. 1, comma 4, ricorrono al confronto con il previgente Dm 4/4/2001, tabella B6, per la determinazione del minore importo da porre a base di gara. Infatti i contenuti delle verifiche secondo la previgente norma (artt. 46 e 47 del Dpr 554/1999) erano ben diversi da quelli attuali e il calcolo del compenso era riferito alla verifica di un'unica fase finalizzata alla validazione, cioè quella precedente il bando di gara. Riprova ne è che il corrispettivo veniva calcolato applicando due coefficienti (0,25*0,30) all'importo complessivo determinato per "progettazione + direzione lavori" e che il corrispettivo così calcolato è, in generale, dello stesso ordine di grandezza di quello determinato per la singola fase (definitivo per appalto integrato o esecutivo) con la normativa attuale. Pertanto appare inadeguata e lesiva della concorrenza, oltre che pregiudizievole per il corretto svolgimento del servizio, l'applicazione di ulteriori coefficienti riduttivi, arbitrariamente attinti dalla tabella B del Dm 4/4/2001, per la determinazione del compenso da porre a base di gara per la verifica di ogni singola fase progettuale.

CONCLUSIONI

Se l'attività di verifica nei primi anni 2000 ha avuto bisogno di un'inevitabile fase di rodaggio per affinarne i contenuti e le modalità, ora è possibile affermare che nel processo di progettazione e appalto delle opere pubbliche questo servizio ha assunto un ruolo primario, riconosciuto sia dalle stazioni appaltanti per la evidente positiva ricaduta sulla esecuzione (basti pensare, ad esempio, che il Dl 70/2011 prevede che non possano essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica), sia dai progettisti che ricavano un beneficio immediato dal controllo del proprio lavoro da parte di un soggetto terzo, riducendo così l'alea di errori dovuti prevalentemente alla compressione dei tempi nelle spesso frenetiche fasi che precedono la gara d'appalto dei lavori.

Infine si auspica che anche con il contributo delle associazioni degli organismi di ispezione (Conforma, Asco-teco) e approfittando della prossima revisione del Codice degli Appalti, possano trovare soluzione quegli aspetti che, come abbiamo visto, necessitano di ulteriore affinamento normativo ai fini di una maggiore efficacia del servizio, nel principale interesse della pubblica amministrazione.

*ICMQ S.p.a.

L'opinione del presidente della Commissione Ambiente della Camera

Realacci: "Appalti, con Cantone piena sintonia. Puntiamo su trasparenza e certezza dei tempi"

Un'audizione importante, quella del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione Raffaele Cantone a metà luglio in VIII commissione Ambiente della Camera su concessioni e riforma degli appalti. Nel conferire la delega e seguire la sua attuazione la commissione Ambiente prosegue in un lavoro avviato da tempo, anche nel confronto con l'Anac, e in coerenza con i temi e le problematiche emersi durante l'esame di diversi provvedimenti nell'ultimo anno. Lo afferma Ermete Realacci, presidente della commissione Ambiente di Montecitorio.

"Pensiamo ad esempio al caso delle concessioni autostradali e dello Sblocca Italia. La commissione da me presieduta - prosegue Realacci - intende rafforzare il passaggio parlamentare del ddl delega per controllare che su semplificazione normativa, trasparenza, certezza dei tempi e dei costi delle opere e nuovi indirizzi si vada nella direzione indicata dalle Camere. Aggiungiamo anche la necessità di tornare al vero project financing, alla centralità e qualità della progettazione, di prevedere una stretta su deroghe e varianti in corso d'opera, di superare la pratica del massimo ribasso e più in generale le norme fallimentari della Legge Obiettivo". Con Cantone, spiega Realacci, c'è piena sintonia "anche sul fatto che il nuovo Codice Appalti sostituisca e abroghi esplicitamente tutte le normative esistenti a partire dalla stessa Legge Obiettivo. Tutte



Ermete Realacci



Raffaele Cantone

questioni su cui è peraltro già emersa una forte intesa con il ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Delrio e su cui si concentrerà il lavoro della commissione per introdurre miglioramenti selettivi al testo della delega uscito dal Senato".

"È importante, infine, che nel nuovo assetto degli appalti l'Anac svolga sempre più anche un ruolo in positivo di indirizzo e qualificazione dei bandi e delle stazioni appaltanti", conclude il presidente Realacci.

IL CASO

Cantone: "Prevedere un divieto assoluto Per le varianti del general contractor"

"Quella del general contractor è una delle tipologie contrattuali più problematiche che ci siano" e quindi "la mia proposta è quella di prevedere un divieto assoluto di una ogni forma di variante". Lo ha detto il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone, ascoltato dalla Commissione Ambiente della Camera nell'ambito dell'esame del disegno di legge delega sulla riforma di appalti e concessioni, già approvata al Senato. "L'ultimo esempio è quello della Metro C di Roma, che evidenzia in modo clamoroso come questo istituto sia stato utilizzato ben oltre quello che era la funzione", ha aggiunto Cantone, evidenziando che impedire le varianti "sarebbe un modo di moralizzare il settore: l'azienda si assume il rischio di impresa ma se, per esempio, capisce che scavando ci sono sicuri rischi di trovare siti storici non si avventura". Questo "sarebbe un modo di utilizzare il general contractor senza buttarlo ed eviterebbe uno dei paradossi che li ha caratterizzati ormai tutti, perché nella nostra esperienza di vigilanza non c'è un general contractor, quantomeno per i grandi lavori, in cui non ci sia stata una quantità enorme di varianti", ha concluso il presidente dell'Anac.



organizzato da / organised by

Reed Exhibitions

mce

global comfort technology

2016

40^a Mostra Convegno Expocomfort

fieramilano 15-18 Marzo/March 2016

HEATING

COOLING

WATER

ENERGY

mce

mostra convegno expocomfort

www.mcexpocomfort.it

In collaborazione con / in cooperation with

FIERA MILANO

ACARR

ANGAISA

ANIMA

SSISTAL