

# Il ruolo centrale della validazione dei progetti

*a cura di ing. Pierandrea Mantovani, ICMQ S.p.a.*

La validazione dei progetti di opere pubbliche è stata introdotta nel 1994 con la cosiddetta “legge Merloni” (109/1994), al fine di limitare il rischio di errori e omissioni che possono causare maggiori costi e tempi di realizzazione. In base al successivo Regolamento (Dpr 554/1999) la verifica doveva essere svolta dalle strutture interne delle amministrazioni oppure, per lavori di importo superiore a 20 milioni di euro e in caso di mancanza delle necessarie professionalità, da organismi di controllo accreditati. Il Regolamento Accredia RT.07 prevedeva la possibilità di accreditare solo organismi di tipo A, ovvero quelli di terza parte indipendente. Provvedimenti successivi - il Codice degli appalti (Dlgs 163/2006) e il Regolamento del Codice dei contratti (Dpr 207/2010), entrato in vigore l’8 giugno 2011 - hanno confermato e completato la normativa in materia, estendendo la possibilità di effettuare il 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 o anche al di sopra dei 20 milioni di euro con accreditamento.

In sintesi la verifica del progetto di un’opera pubblica è finalizzata ad accertare la sua conformità alle disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute nello studio di fattibilità e nel documento preliminare alla progettazione. Il controllo è affidato ai diversi soggetti previsti secondo diverse soglie di importo lavori e differenti requisiti di indipendenza. Il momento conclusivo delle verifiche, prima dell’appalto dei lavori, è rappresentato dalla validazione del progetto da parte del Responsabile del procedimento.

Se l’attività di verifica nei primi anni 2000 ha avuto bisogno di un’inevitabile fase di rodaggio, oggi questo servizio ha assunto un ruolo primario nel processo di progettazione e appalto delle opere pubbliche. Questo sia per l’evidente positiva ricaduta sulla esecuzione (basti pensare, ad esempio, che in base al dl 70/2011 non possono essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica), sia sui progettisti che ricavano un beneficio immediato dal controllo del proprio lavoro da parte di un soggetto terzo, riducendo così il rischio di errori dovuti prevalentemente alla compressione dei tempi nelle spesso frenetiche fasi che precedono la gara d’appalto dei lavori.

L’importanza del processo di verifica e validazione dei progetti nell’ambito della contrattualistica pubblica è stata più volte affermata anche dall’Autorità Nazionale Anticorruzione ed è di particolare attualità in relazione alla revisione in corso del Codice degli appalti. Proprio per questo motivo è utile evidenziare alcuni fra gli aspetti che restano ancora critici, nonostante l’apparato normativo già esistente, e che necessitano di un ulteriore affinamento normativo ai fini di garantire una maggiore efficacia del servizio, nell’interesse della pubblica amministrazione.

## **Le questioni ancora aperte**

L’attività di controllo attualmente è disciplinata in relazione alle tre fasi progettuali (preliminare, definitivo, esecutivo) per le quali 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.

Molto spesso inoltre nelle gare per l’affidamento del servizio di verifica sono previsti tempi di svolgimento inadeguati in relazione all’importo e alla natura delle opere (ad esempio 20 giorni per la verifica di un progetto ospedaliero da 115 milioni). Addirittura è frequente il caso di gare dove anche l’elemento “riduzione del tempo” è premiato nel punteggio, a scapito della affidabilità del servizio. Questo è spesso dovuto alla compressione dei tempi nella fase finale dell’iter progettuale - per motivazioni legate al

finanziamento dell'opera o di opportunità politica – mentre potrebbe essere evitato prevedendo con il dovuto anticipo l'affidamento del servizio di verifica.

Anche l'aspetto dei requisiti per la partecipazione alle gare per la verifica dei progetti andrebbe perfezionato. Attualmente il requisito tecnico è costituito 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, con il rischio di una restrizione forzata della concorrenza e una "caccia al requisito" che alimenta il ricorso all'avvalimento. Ci si chiede invece se non debba essere la categoria prevalente a 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.

Un accenno infine alle tariffe. Il compenso per l'attività di verifica risulta, secondo il recente Dm 143/2013, semplice e univoco per ogni fase progettuale, ma altrettanto non può dirsi dei criteri che le stazioni appaltanti spesso adottano quando 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 (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. Pertanto è inadeguata e lesiva della concorrenza, oltre che pregiudizievole per il corretto svolgimento del servizio, l'applicazione di ulteriori coefficienti riduttivi, arbitrariamente attinti dalla tabella del Dm 4/4/2001, per la determinazione del compenso da porre a base di gara per la verifica di ogni singola fase progettuale.

### **Soggetti abilitati e livelli di indipendenza**

Per concludere, un accenno ai diversi soggetti che possono svolgere il servizio di verifica in funzione dell'importo dei lavori (vedere tabella). Secondo la norma europea Uni Cei En Iso/lec 17020 gli organismi di ispezione sono classificati, in funzione della loro indipendenza, in tipo A,B e C. Devono essere accreditati da Accredia e sono previsti audit di mantenimento annuali e di rinnovo ogni tre anni.

**Tipo A.** L'organismo di ispezione deve essere indipendente dalle parti coinvolte, non fa parte di (né può essere collegato a) un soggetto giuridico 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 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.

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) per poter effettuare le verifiche devono invece possedere la valutazione di conformità alla norma Uni En Iso 9001, rilasciata da un organismo di certificazione secondo il Regolamento tecnico di Accredia RT21.

### Soggetti abilitati a effettuare la verifica ai fini della validazione

Fonte: Anac, *Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*, determinazione n.4 del 25 febbraio 2015

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"><li>soggetti di cui al punto precedente</li><li>uffici tecnici della stazione appaltante ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni</li><li>uffici tecnici della stazione appaltante, dotati di un sistema interno di controllo della qualità, ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>soggetti di cui al punto precedente</li><li>soggetti 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</li></ul>
< 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"><li>il Rup se non ha svolto le funzioni di progettista</li><li>uffici tecnici della stazione appaltante anche non dotati di un sistema interno di controllo della qualità</li></ul>	i soggetti di cui al punto precedente, che sono esentati dal possesso della certificazione di qualità

### IL CASO DEL NUOVO OSPEDALE FELETTINO DI LA SPEZIA

a cura di ing. Alessia Rotodni, ICMQ S.p.a.



ICMQ ha effettuato recentemente la verifica del progetto definitivo per la realizzazione del nuovo ospedale di La Spezia, su incarico di Infrastrutture Liguria Srl che doveva effettuare la gara d'appalto

integrato per la realizzazione del progetto e per i servizi di gestione e manutenzione per un importo complessivo dei lavori di circa 120 milioni di euro. Si tratta di un progetto articolato e complesso, dove l'esecuzione dell'opera comporta la demolizione dell'ospedale Felettino esistente e la realizzazione di tre nuovi lotti. L'edificio principale è costituito da quattro corpi di fabbrica con sette piani fuori terra, disposti a raggiera e collegati di un ulteriore corpo di fabbrica semicircolare.

La verifica del progetto è stata svolta sulla totalità dei documenti progettuali e ha comportato il controllo dell'affidabilità, della completezza e dell'adeguatezza, della leggibilità, della coerenza, della percorribilità e della conformità del progetto, secondo una serie di fasi:

1. analisi preliminare degli esiti della fase progettuale precedente (progetto preliminare) e acquisizione degli input di base;
2. acquisizione della documentazione pertinente al livello progettuale oggetto di controllo, cioè il progetto definitivo;
3. valutazione della completezza formale della documentazione progettuale consegnata;
4. verifica sostanziale della documentazione progettuale, compilazione del primo Rapporto di ispezione intermedio, classificazione delle Non-conformità;
5. secondo step di verifica della documentazione progettuale revisionata e/o integrata con compilazione di un secondo Rapporto di ispezione intermedio e classificazione delle Non-conformità residue;
6. terzo step di verifica con valutazione finale della documentazione progettuale ed emissione del Rapporto di ispezione finale.

Nel corso dell'intero processo di verifica si è proceduto costantemente alla valutazione delle caratteristiche specifiche del progetto in esame, nell'ottica di individuare potenziali criticità e tutte le conseguenti azioni correttive necessarie per minimizzare i rischi di contenzioso nelle fasi successive all'affidamento dell'appalto.