

REDAZIONALI

LA FASE DI VERIFICA E VALIDAZIONE DEL PROGETTO ALLA LUCE NEL NUOVO REGOLAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI

del Dott. Ing. Andrea Di Stazio

La fase di verifica e validazione del progetto costituisce uno dei momenti essenziali del procedimento di approvazione del progetto stesso. La corretta fase di verifica e validazione del progetto protegge la pubblica amministrazione dalle richieste delle imprese sugli aspetti progettuali.

The verification and validation phase of the project is one of the essential moments of the procedure for approval of the project. Proper testing and validation phase of the project protects the public administration from the demands of enterprises on design aspects.

Sommario: . Premessa. - 2. Verifica e Validazione. - 3. Procedimento di Verifica e Validazione. - 4. Conclusioni.

1.Premessa.

La fase di verifica e validazione del progetto è una fase che si svolge all'interno della stazione appaltante nel corso dell'iter di approvazione del progetto. Prima dell'entrata in vigore dell'attuale codice dei contratti tale fase era disciplinata dagli artt. 16 co. 1 e co. 2 e 30 co. 6 della l. 11.2.1994 n. 109 e s.m.i. e dagli artt. 46, 47 e 48 del d.P.R. 21 12.1999, n. 554. Nell'attuale quadro normativo la validazione del progetto trova le sue fonti negli artt. 93 co. 6 e 112 del d. lgs. 12.4.2006, n. 163 e negli artt. 51, 52, 53, 54, 55, 56 e 57 del d.P.R. 5.10.2010, n. 507. Nel corso del presente articolo cercheremo di rispondere ai seguenti quesiti riguardanti la verifica e la validazione:

- 1) in quale fase dell'iter d'approvazione del progetto si svolge;
- 2) chi è l'organo deputato ad effettuare la verifica e la validazione;
- 3) in cosa consiste la verifica e la validazione del progetto;
- 4) cosa può accadere in caso di validazione manchevole o incompleta.

2.Verifica e validazione.

Per quanto riguarda il punto 1) occorre premettere la differenza che intercorre tra verifica e validazione; per verifica s'intende il controllo della documentazione progettuale, per ciascuna fase (preliminare, definitivo ed esecutivo), con riferimento ai seguenti aspetti di controllo: affidabilità, completezza ed adeguatezza, leggibilità, coerenza e ripercorribilità, compatibilità. Per validazione del progetto (posto a base di gara) s'intende l'atto formale che riporta gli esiti delle verifiche eseguite e fa riferimento rapporto conclusivo redatto dal soggetto preposto alla verifica.

Quindi la verifica deve essere eseguita in ogni fase progettuale mentre la validazione è il momento conclusivo della verifica e deve essere eseguita prima dell'appalto dei lavori, tanto è vero che gli estremi della validazione devono essere riportati sul bando di gara.

Il soggetto incaricato del procedimento di verifica, in ogni fase di progettazione, e validazione finale del progetto è il responsabile unico del procedimento. Per quanto riguarda il punto 2) il codice dei contratti prevede che

per lavori di importo pari o superiore a 20 milioni di euro, la verifica debba essere effettuata da organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020, mentre per i lavori di importo inferiore a 20 milioni di euro, la verifica possa essere effettuata dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni o le stesse stazioni appaltanti dispongano di un sistema interno di controllo di qualità, ovvero da altri soggetti autorizzati secondo i criteri stabiliti dal regolamento. Il d.P.R. 207/2010 distingue tra le verifiche eseguite dalle strutture tecniche della stazione appaltante e le verifiche eseguite attraverso strutture tecniche esterne alla stazione appaltante. Preliminarmente le verifiche devono essere eseguite dalla struttura interna della stazione appaltante, premesso che per verifiche interne s'intendono sia quelle eseguite attraverso strutture e personale tecnico della propria amministrazione che quelle eseguite tramite strutture tecniche di altre amministrazioni delle quali la stazione appaltante può avvalersi; esse sono i Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche, le amministrazioni provinciali, le centrali di committenza alle quali i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti affidano obbligatoriamente l'acquisizione di lavori, servizi e forniture. Le verifiche eseguite dalla struttura tecnica della stazione appaltante si distinguono in base all'importo; per lavori d'importo pari o superiore a 20 milioni di euro tali verifiche sono eseguite dall'unità tecnica della stazione appaltante accreditata, ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020, quale Organismo di ispezione di tipo B. Per lavori d'importo inferiore a 20 milioni di euro le verifiche sono eseguite gli uffici tecnici delle stesse stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni, ovvero, nel caso in cui tale progetto sia stato redatto da progettisti interni, dagli uffici tecnici delle stesse stazioni appaltanti, qualora siano dotate di un sistema interno di controllo di qualità coerente con i requisiti della norma UNI EN ISO 9001¹.

¹ La norma UNI EN ISO 9001:2008 definisce i requisiti di un sistema di gestione per la qualità per una organizzazione. I requisiti espressi sono di carattere

Per importi ancora inferiori il legislatore ha introdotto una duplice soglia legata alla tipologia di opera; qualora le opere siano del tipo a rete e d'importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, pari a 5 milioni di euro, le verifiche sono eseguite o dal responsabile del procedimento, qualora non sia stato anche progettista, o dagli uffici tecnici della stazione appaltante anche non dotati di un sistema interno di controllo di qualità. Tale disposizione si applica anche alle verifiche delle opere puntuali, qualora d'importo inferiore a 1 milione di euro². Il ricorso alle verifiche di organi esterni alla stazione appaltante può essere eseguito in caso di impossibilità di poter effettuare la verifica interna nonché in caso di carenza di organico della stazione appaltante, accertata dal dirigente competente. In tale evenienza il responsabile del procedimento affida l'appalto di servizi avente ad oggetto la verifica della progettazione³.

Per quanto riguarda le verifiche tecniche eseguite da *organi esterni* alla stazione appaltante il regolamento anche in questo caso distingue per importo dei lavori; per opere d'importo pari o superiore a 20 milioni di euro, dette verifiche sono eseguite da Organismi di ispezione di tipo A e di tipo C, accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020 da enti partecipanti all'*European cooperation for accreditation* (EA) secondo le disposizioni previste da apposito decreto del Ministero Infrastrutture e Trasporti, ad oggi non emanato. Tali Organismi devono garantire l'assoluta separazione, sul piano tecnico, procedurale, amministrativo e finanziario, tra le attività ispettive ed altre attività con queste potenzialmente conflittuali. I predetti Organismi devono aver costituito al proprio interno una struttura tecnica autonoma dedicata all'attività di verifica dei proget-

generale e possono essere implementati da ogni tipologia di organizzazione.

² Esempificando potremo dire che strade, acquedotti, fognature, canali di irrigazione sono opere a rete, mentre edifici, pubblici, ospedali, palestre sono opere puntuali.

³ Per le procedure di affidamento degli incarichi vedi anche: A. Di Stazio, *Le procedure di affidamento di incarichi di importo inferiore a € 100.000,00 alla luce del d.P.R. 207/2010*, in *Gazzetta Amministrativa* n. 03/2011.

ti, in cui sia accertata mediante l'accreditamento, l'applicazione di procedure che ne garantiscano l'indipendenza e l'imparzialità.

Per lavori d'importo inferiore a 20 milioni di euro le verifiche sono eseguite, oltre che dagli Organismi accreditati, da:

- liberi professionisti singoli od associati;
- società di professionisti;
- società d'ingegneria;
- prestatori di servizi di ingegneria ed architettura stabiliti in altri Stati membri dell'UE;
- consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria;
- raggruppamenti temporanei costituiti dai soggetti precedentemente elencati.

Tali soggetti devono disporre al loro interno di un sistema interno di controllo di qualità, dimostrato attraverso il possesso della certificazione di conformità alla norma UNI EN ISO 9001, rilasciata da Organismi di certificazione accreditati da enti partecipanti all'*European cooperation for accreditation* (EA); siffatta certificazione è emessa secondo le disposizioni previste da apposito decreto del Ministero Infrastrutture e Trasporti, ad oggi non emanato. I predetti soggetti devono garantire l'assoluta separazione sul piano tecnico e procedurale tra le attività ispettive ed altre attività con queste potenzialmente conflittuali e devono aver costituito al proprio interno una struttura tecnica autonoma dedicata all'attività di verifica dei progetti, in cui sia accertata mediante certificazione, l'applicazione di procedure che ne garantiscano indipendenza ed imparzialità.

I soggetti precedentemente elencati, per opere puntuali di importo inferiore a 1 mln di euro ovvero per opere a rete d'importo inferiore a 5 mln di euro sono esentati dal possesso della certificazione UNI EN ISO 9001.

Nel caso in cui la verifica debba essere eseguita da organi esterni è determinante conoscere l'importo presunto della corrispettivo per il servizio, al fine dell'individuazione della corretta procedura da seguire. La stima dell'importo della parcella deve essere effettuata facendo riferimento alla tab. B 6 del d.m. 4.4.2001 ove è prevista per la validazione del progetto l'aliquota del 30% delle attività di supporto al responsabile del procedi-

mento.

3. Procedimento di verifica e validazione.

Venendo ora al punto 3) ci domandiamo in cosa consista la verifica e la successiva validazione del progetto. Il codice dei contratti stabilisce che oggetto di verifica e validazione sia la completezza degli elaborati progettuali e la loro rispondenza alla normativa vigente. Il regolamento precisa che le verifiche sono condotte sulla documentazione progettuale per ciascuna fase, in relazione al livello di progettazione, con riferimento ai seguenti aspetti del controllo:

- affidabilità, intendendosi per affidabilità la verifica dell'applicazione delle norme specifiche e delle regole tecniche di riferimento adottate per la redazione del progetto e la verifica della coerenza delle ipotesi progettuali poste a base delle elaborazioni tecniche ambientali, cartografiche, architettoniche, strutturali, impiantistiche e di sicurezza;
- completezza ed adeguatezza, intendendosi per completezza ed adeguatezza la verifica della corrispondenza dei nominativi dei progettisti a quelli titolari dell'affidamento e la verifica della sottoscrizione dei documenti per l'assunzione delle rispettive responsabilità, la verifica documentale mediante controllo dell'esistenza di tutti gli elaborati previsti per il livello del progetto da esaminare, la verifica dell'eshaustività del progetto in funzione del quadro delle esigenze, la verifica dell'eshaustività delle informazioni tecniche ed amministrative contenute nei singoli elaborati, la verifica dell'eshaustività delle modifiche apportate al progetto a seguito di un suo precedente esame e la verifica dell'adempimento delle obbligazioni previste nel disciplinare di incarico di progettazione;
- leggibilità, coerenza e ripercorribilità, intendendosi per leggibilità, coerenza e ripercorribilità la verifica della leggibilità degli elaborati con riguardo alla utilizzazione dei linguaggi convenzionali di elaborazione, la verifica della comprensibilità delle informazioni contenute negli ela-

borati e della ripercorribilità delle calcolazioni effettuate e la verifica della coerenza delle informazioni tra i diversi elaborati;

- compatibilità, intendendosi per compatibilità la rispondenza delle soluzioni progettuali ai requisiti espressi nello studio di fattibilità ovvero nel documento preliminare alla progettazione o negli elaborati progettuali prodotti nella fase precedente e la rispondenza della soluzione progettuale alle normative assunte a riferimento ed alle eventuali prescrizioni, in relazione agli aspetti di inserimento ambientale, di impatto ambientale, di funzionalità e fruibilità, di sicurezza delle persone connessa agli impianti tecnologici, di igiene, salute e benessere delle persone, di superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche, di sicurezza antincendio, di durabilità e manutenibilità, di coerenza dei tempi e dei costi e sicurezza ed organizzazione del cantiere.

Per quanto riguarda i singoli elaborati progettuali il regolamento definisce le seguenti modalità di verifica:

- per le relazioni generali occorre verificare che i contenuti siano coerenti con la loro descrizione capitolare e grafica, nonché con i requisiti definiti nello studio di fattibilità ovvero nel documento preliminare alla progettazione e con i contenuti delle documentazioni di autorizzazione ed approvazione facenti riferimento alla precedente fase progettuale;
- per le relazioni di calcolo è necessario verificare che le ipotesi ed i criteri assunti alla base dei calcoli siano coerenti con la destinazione dell'opera e con la corretta applicazione delle disposizioni normative e regolamentari pertinenti al caso in esame, che il dimensionamento dell'opera, con riferimento ai diversi componenti, sia stato svolto completamente, in relazione al livello di progettazione da verificare, e che i metodi di calcolo utilizzati siano esplicitati in maniera tale da risultare leggibili, chiari ed interpretabili, che i risultati dei calcoli siano congruenti con il contenuto delle elaborazioni grafiche e delle prescrizioni prestazionali e capitola-

ri, che il dimensionamento per gli elementi ritenuti più critici sia stato correttamente eseguito e che le scelte progettuali costituiscano una soluzione idonea in relazione alla durabilità dell'opera nelle condizioni d'uso e manutenzione previste;

- per le relazioni specialistiche occorre verificare che i contenuti presenti siano coerenti con le specifiche fornite dalla committenza, con le norme cogenti⁴, con le norme tecniche applicabili, anche in relazione alla completezza della documentazione progettuale;
- per gli elaborati grafici è necessario verificare che ogni elemento, identificabile sui grafici, sia descritto in termini geometrici e che, ove non dichiarate le sue caratteristiche, esso sia identificato univocamente attraverso un codice ovvero attraverso altro sistema di identificazione che possa porlo in riferimento alla descrizione di altri elaborati, ivi compresi documenti prestazionali e capitolari⁵;
- per i capitolati, i documenti prestazionali, e lo schema di contratto occorre verificare che ogni elemento, identificabile sugli elaborati grafici, sia adeguatamente qualificato all'interno della documentazione prestazionale e capitolare, che venga eseguito il coordinamento tra le prescrizioni del progetto, le clausole dello schema di contratto, del capitolato speciale d'appalto e del piano di manutenzione dell'opera⁶;
- per la stima economica dell'opera è necessario verificare che costi parametrici as-

⁴ Per le relazioni geotecniche - a puro titolo esemplificativo - occorre verificare che le analisi di laboratorio sui terreni e sulle rocce siano state eseguite presso un laboratorio concessionato presso il Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici; per le relazioni idrologico - idrauliche è necessario verificare che l'impostazione dei calcoli sia coerente con le direttive tecniche contenute nei vigenti PAI.

⁵ A puro titolo esemplificativo - anche se può sembrare banale - occorre verificare la coerenza degli elementi strutturali in pianta, prospetto e sezione.

⁶ Nel CSA è di fondamentale importanza verificare l'assenza di antinomie; altresì è necessario controllare che le norme che regolano le sospensioni dei lavori, le modalità di misurazione delle opere, i pagamenti in acconto siano chiare e coerenti con la normativa vigente e l'aggiornata giurisprudenza e che non si prestino ad interpretazioni equivoche.

sunti alla base del calcolo sommario della spesa siano coerenti con la qualità dell'opera prevista e la complessità delle necessarie lavorazioni, che i prezzi unitari assunti come riferimento siano dedotti dai prezzi della stazione appaltante siano regolarmente aggiornati⁷, che siano state sviluppate le analisi per i prezzi di tutte le voci per le quali non sia disponibile un dato nei prezzi, che i prezzi unitari assunti a base del computo metrico estimativo siano coerenti con le analisi dei prezzi e con i prezzi unitari assunti come riferimento, che gli elementi di computo metrico estimativo comprendano tutte le opere previste nella documentazione prestazionale e capitolare e che corrispondano agli elaborati grafici e descrittivi, che i metodi di misura delle opere siano usuali o standard, che le misure delle opere computate siano corrette, anche alla luce di verifiche a campione eseguite, che i totali calcolati siano corretti, che il computo metrico estimativo e lo schema di contratto individuino la categoria prevalente, le categorie scorporabili e subappaltabili a scelta dell'affidatario, le categorie con obbligo di qualificazione e le categorie di opere di notevole contenuto tecnologico⁸, che i piani economici e finanziari siano tali da assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico e finanziario;

- per il piano di sicurezza e di coordinamento è necessario verificare che sia redatto per tutte le tipologie di lavorazioni da porre in essere durante la realizzazione dell'opera ed in conformità dei relativi magisteri e che siano stati esaminati

⁷ Il codice dei contratti prescrive l'aggiornamento annuale dei prezzi da parte delle stazioni appaltanti; in caso di inadempienza da parte delle predette stazioni appaltanti, i prezzi sono aggiornati dai competenti Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche, di concerto con le regioni interessate.

⁸ Il codice dei contratti stabilisce che per le opere per le quali siano necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali, e qualora una o più di tali opere superi in valore il quindici per cento dell'importo totale dei lavori, i soggetti affidatari possano utilizzare il subappalto, qualora non siano in grado di realizzare le predette componenti.

tutti gli aspetti che possono avere un impatto diretto e indiretto sui costi e sull'effettiva cantierabilità dell'opera;

- per il quadro economico occorre verificare che l'articolazione del costo complessivo preveda la distinzione tra lavori a misura, a corpo, in economia e oneri della sicurezza, non soggetti a ribasso d'asta; quanto alle somme a disposizione della stazione appaltante è necessario accertare la presenza di fondi per i lavori in economia, previsti in progetto ed esclusi dall'appalto, per rilievi, accertamenti e indagini, per allacciamenti ai pubblici servizi, per imprevisti, per acquisizione aree o immobili e pertinenti indennizzi, per spese tecniche di progettazione, direzione lavori, coordinamento per la sicurezza, per collaudo statico e tecnico-amministrativo (qualora necessario), per attività di supporto al responsabile unico del procedimento⁹, per la remunerazione delle commissioni giudicatrici, per pubblicità (laddove necessario), per eventuali accertamenti di laboratorio¹⁰, per IVA ed altre imposte dovute per legge;
- per le approvazioni ed autorizzazioni occorre verificare l'acquisizione di tutte quelle previste dalla legge per il livello di progettazione in questione.

Il responsabile del procedimento pianifica l'attività di verifica in funzione del piano di sviluppo della progettazione, degli adempimenti di approvazione, autorizzazione ed affidamento.

Si precisa che le verifiche, effettuate su tutti i livelli di progettazione e contestualmente allo sviluppo degli stessi, devono essere adeguate al livello progettuale in esame e

⁹ L'attività di verifica e validazione è propriamente attività di supporto al responsabile del procedimento.

¹⁰ Qualora il capitolato speciale d'appalto (CSA) abbia posto l'onere di detti accertamenti a carico della stazione appaltante; normalmente il CSA pone a carico dell'appaltatore l'onere delle prove di laboratorio sui materiali; è buona regola di prudenza che la stazione appaltante preveda tra le somme a disposizione una somma per eventuali ulteriori prove di laboratorio sui materiali; tale somma infatti può venire utile in caso di contenzioso in corso d'opera con l'appaltatore (es. insufficienti caratteristiche meccaniche del calcestruzzo che richiedano carotaggi o prove non distruttive specialistiche quali l'ago di Windsor).

che possono essere semplificate ovvero integrate dalla stazione appaltante in relazione alla natura e alla complessità dell'opera; in ogni caso in presenza di elevata ripetitività di elementi progettuali possono essere adottati metodi di controllo a campione. Ovviamente in caso di verifiche precedentemente espletate, l'attività di controllo successiva può essere svolta sulle parti costituenti modifica o integrazione della documentazione progettuale già esaminata. L'attività di verifica consta, dal punto di vista pratico, nella compilazione di appositi verbali redatti in contraddittorio con il progettista ed in rapporti del soggetto preposto alla verifica. Il rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica riporta le risultanze dell'attività svolta e accerta l'avvenuto rilascio da parte del direttore lavori della dichiarazione con la quale lo stesso attesta:

- l'accessibilità delle aree e degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali;
- l'assenza di impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima dell'approvazione del progetto;
- la conseguente realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo ed a quanto altro occorre per l'esecuzione dei lavori.

La validazione del progetto posto a base di gara è l'atto formale che riporta gli esiti delle verifiche eseguite; tale validazione è sottoscritta dal responsabile del procedimento e fa preciso riferimento al rapporto conclusivo redatto dal soggetto preposto alla verifica. Il bando e la lettera di invito per l'affidamento dei lavori contengono gli estremi dell'avvenuta validazione del progetto posto a base di gara. Il responsabile del procedimento può avvalersi del soggetto preposto alla verifica anche per l'esame delle offerte anomale in sede di gara e per l'approvazione delle perizie di variante in corso d'opera.

4. Conclusioni.

Per rispondere al punto n. 4) relativo a cosa può accadere in caso di validazione manchevole o incompleta, si premette che innanzi

tutto l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici ha sempre ribadito (delibere n. 48 del 17.3.2004, n. 359 del 18.10.2001, n. 69 del 21.3.2001, n. 22 del 18.3.2009, n. 21 del 11.3.2009) che non è conforme alla legge l'operato del responsabile del procedimento che non effettua le verifiche in contraddittorio con il progettista e che il progetto deve essere sottoposto a verifica prima della sua approvazione ed in ogni caso prima di porre lo stesso in gara; inoltre le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di procedere all'affidamento di appalti di lavori sulla base di progetti esecutivi redatti e validati in conformità alla vigente normativa. Il Responsabile Unico del Procedimento ha l'obbligo di verificare, in contraddittorio con le parti, che il progetto esecutivo sia conforme alla normativa vigente e al documento preliminare della progettazione. L'AVCP ha inoltre ribadito che la validazione del progetto esecutivo costituisce un atto formale, essenziale ai fini della successiva approvazione e dell'avvio delle procedure di affidamento dei lavori; la validazione conclude il procedimento delle verifiche che devono essere condotte sulla documentazione progettuale al fine di accertare, tra l'altro, la rispondenza degli elaborati progettuali e la loro conformità alla normativa vigente. Inoltre la predetta Autorità con la recente pronuncia n. 24 del 23.2.2011 ha evidenziato il contrasto con l'art. 47 del d.P.R. 554/99 di un progetto validato, approvato ed anche appaltato *in carenza dell'acquisizione di tutte le prescritte autorizzazioni di legge al fine della effettiva cantierabilità dei lavori*. Infine il Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 6207/2011, ha confermato la sentenza del TAR del Lazio, Lt, I, n. 1891/2010, che aveva disposto l'annullamento di un provvedimento di approvazione di un progetto definitivo - pur validato - ma manchevole di elaborati previsti dalla normativa tecnica vigente¹¹.

¹¹ Nella fattispecie concreta il progetto definitivo di un parcheggio interrato era stato validato in assenza di relazione geologica.