

La verifica del progetto

Primi commenti allo schema di regolamento predisposto dalla Commissione ministeriale istituita dal vice ministro on. Ugo Martinat



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

dott. ing. Sergio Polese	<i>Presidente</i>
dott. ing. Ferdinando Luminoso	<i>Vice Presidente Vicario</i>
dott. ing. Romeo La Pietra	<i>Vice Presidente Aggiunto</i>
dott. ing. Renato Buscaglia	<i>Segretario</i>
dott. ing. Alessandro Biddau	<i>Tesoriere</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alcide Gava	<i>Consigliere</i>
prof. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Domenico Ricciardi	<i>Consigliere</i>

Presidenza e Segreteria: 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701, fax 06.69767048

www.tuttoingegnere.it



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>

Il presente documento è stato redatto ed elaborato dall'avv. Lorenzo Passeri

Sommario

Premessa di <i>Giovanni Angotti</i>	pag. 11
1. Le funzioni della verifica del progetto nel mutato quadro normativo	» 15
2. La verifica del progetto preliminare nella Legge n. 109/1994 e nel D.P.R. n. 554/99	» 21
3. Le modifiche introdotte dalla Legge n. 166/2002	» 27
4. Il nuovo schema di regolamento	» 29
4.1. <i>Le competenze delle Regioni</i>	» 29
4.2. <i>Strutture interne e strutture esterne</i>	» 30
4.3. <i>La necessità di un Responsabile della verifica</i>	» 36
4.4. <i>L'assicurazione</i>	» 40
4.5. <i>Le procedure di gara</i>	» 41
Allegato	
Schema di regolamento per la verifica dei progetti	» 45

Premessa

L'organizzazione da parte della *V Sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici*, nello scorso mese di gennaio, di un seminario dedicato all'esame dello schema di regolamento predisposto dalla Commissione ministeriale istituita dal Vice Ministro On. Ugo Martinat in materia di verifica dei progetti, ha avuto il grande merito di riportare al centro della discussione delle istituzioni e degli operatori del settore il progetto ed il suo ruolo nel determinare la qualità dei lavori pubblici.

Tale ruolo era ben presente nella mente del legislatore che ha emanato la legge quadro sui lavori pubblici, (n. 109/1994) che, tra l'altro, ha statuito il principio della separazione fra progettazione ed esecuzione, ossia fra soggetto incaricato della progettazione ed appaltatore dell'esecuzione dell'opera progettata, prevedendo, nel contempo, momenti di verifica dei vari livelli progettuali (Legge n. 215/1996).

Con la Legge n. 443/2001 e la Legge n. 166/2002, l'applicazione effettiva del principio della separazione tra progettazione ed esecuzione dell'opera ha subito, grazie all'istituzione del "nuovo" appalto integrato e della concessione di committenza di cui al D.Lgs. n. 190/2002, un sensibile ridimensionamento. Anche i momenti di verifica, declinati e disciplinati dal D.P.R. n. 554 del 21 dicembre 1999, nella loro concreta applicazione sono stati intesi, complice anche qualche orientamento della giurisprudenza, come mero adempimento formale.

L'art. 7, 1° comma, lett. t della Legge n. 166/2002, modificando l'art. 30, 6° comma della Legge 109/94, ha successivamente demandato ad un ulteriore regolamento la definizione di nuove modalità di verifica dei progetti, individuandone anche alcuni criteri guida.

Tale processo di rimodulazione dell'istituto della verifica è certamente necessario, stante il mutato contesto normativo che ha indebolito molte delle misure poste a tutela dell'autonomia della progettazione dalle logiche e dagli interessi connessi alla fase di esecuzione dei lavori e vista anche l'accresciuta importanza degli stessi elaborati progettuali, sin dai loro livelli iniziali, nel determinare le scelte pubbliche di intervento in materia di opere pubbliche.

Come ha affermato il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti nella sua lettera di ringraziamento per l'organizzazione del seminario dello scorso mese di gennaio, " ... i progetti delle opere previste dalla legge Obiettivo non sono elaborati cartacei da conservare quasi fossero elaborati notarili, sono progetti che non solo hanno certezza di realizzazione, ma hanno anche la forza di diventare tessera di un sistema infrastrutturale tecnologicamente avanzato". Ed ancora " (...) un progetto preliminare, considerato in passato un momento di approccio generale, diventa oggi, alla luce di quanto previsto dalla Legge Obiettivo, una proposta progettuale forte, talmente determinante da poter generare momenti decisionali chiave per l'intero iter progettuale".

Lo schema di regolamento predisposto dalla Commissione ministeriale istituita dal Vice Ministro On. Ugo Martinat ha il merito di costituire una proposta organica e dettagliata, sulla quale poter far convergere ulteriori contributi, tra cui quello del Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri espresso nelle pagine seguenti, per addivenire ad una versione finale che possa rapidamente essere emanata.

Quello che in questa sede è possibile esprimere sono alcune brevissime considerazioni, maturate anche attraverso l'analisi delle esperienze

estere¹, circa le principali connotazioni che i processi di verifica e valutazione dei progetti di opere pubbliche dovrebbero assumere anche nel nostro paese.

Quella che si è configurata nei più avanzati paesi europei è, infatti, una *valutazione* dell'attività di progettazione che è nel contempo continua, totale, integrata e sistemica.

La valutazione del progetto deve essere *continua*, ossia susseguirsi senza soluzione di continuità non soltanto nelle diverse fasi della predisposizione degli elaborati progettuali ma nei momenti a monte (programmazione dell'opera) e a valle (realizzazione e fruizione dell'opera stessa) di tale elaborazione.

La valutazione deve essere *totale*, ossia avere ad oggetto tutti gli aspetti (costi, tempi, obiettivi qualitativi, ecc.) nonché i fattori esterni (fattori sociali, ambientali, legislativi etc.) che possono influire sulla realizzazione dell'opera.

La valutazione deve essere *integrata*, cioè associare l'apporto delle strutture interne dell'amministrazione a quello di soggetti esterni qualificati. Riguardo a quest'ultimo aspetto, occorre sottolineare che in nessuno dei principali paesi europei la selezione degli apporti esterni avviene mediante la richiesta di una formale certificazione di qualificazione di processo ma, bensì, attraverso una puntuale verifica delle competenze e delle capacità professionali possedute dai diversi soggetti.

Infine, la valutazione del progetto dovrebbe essere *sistemica*, cioè non esaurirsi nell'analisi del singolo progetto ma capitalizzare e "mettere in rete" l'esperienza e le conoscenze acquisite, a disposizione di tutte le amministrazioni e degli operatori del settore.

1. Si veda la pubblicazione del Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri *Le verifiche sui progetti di opere pubbliche. Il quadro normativo in Europa*, n. 33/2001.

Considerando tali caratteristiche, lo schema di regolamento per la verifica dei progetti discusso nelle pagine seguenti costituisce sicuramente un primo, importante passo verso la definizione, anche in Italia, di un innovativo ed efficace sistema di valutazione dei progetti di opere pubbliche.

Giovanni Angotti

1. Le funzioni della verifica del progetto nel mutato quadro normativo

Uno dei principi ispiratori della riforma dei lavori pubblici, di cui alla Legge n. 109 del febbraio 1994, è quello della qualità dei lavori e delle opere pubbliche². L'intera struttura normativa della predetta legge è strumentale al raggiungimento di tale obiettivo, ivi compresa la regolamentazione dell'attività di progettazione, il cui corretto espletamento ne configura, sicuramente, una condizione indefettibile. La progettazione è, infatti, attività prodromica condizionante l'esecuzione dei lavori, tale da influenzarla totalmente, nei suoi pregi e difetti. Una progettazione "di qualità" è condizione imprescindibile per una opera "di qualità".

Consapevole di tale assunto, il legislatore con la Legge 109 ha provveduto a definire diverse norme tese a salvaguardare la qualità della progettazione. In quest'ottica funzionale si colloca, ad esempio, il principio della separazione fra progettazione ed esecuzione di cui all'art. 17, 9° comma della legge³ diretto ad evitare - sulla scorta dell'esperienza del

2. Dispone l'art. 1, 1° comma della legge n. 109/1994: *"In attuazione dell'articolo 97 della Costituzione l'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici deve garantirne la qualità ed uniformarsi a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori"*.

3. Dispone l'art. 17, 9° comma della Legge n. 109/1994 e s.m. che:

passato - che le esigenze dell'attività di progettazione siano prevaricate da quelle, meramente economiche, dell'impresa costruttrice.

Nel medesimo alveo funzionale si colloca anche l'articolazione dell'attività di progettazione in tre livelli (preliminare, definitiva, esecutiva), nonché l'art. 25 della Legge relativo alla tassatività dei casi di ammissibilità di varianti al progetto.

L'attenzione alla qualità della progettazione è stata ulteriormente accentuata nella successiva versione (Legge n. 215/1996⁴) della "Legge quadro" la quale ha integrato il 6° comma, dell'art. 16 disponendo che: *"In relazione alle caratteristiche e all'importanza dell'opera, il regolamento di cui all'art. 3, con riferimento alle categorie di lavori e alle tipologie di intervento e tenendo presenti le esigenze di gestione e manutenzione, stabilisce criteri, contenuti e momenti di verifica dei vari livelli progettuali"*.

A sua volta il Regolamento generale dei lavori pubblici, approvato con D.P.R. n. 554 del 21 dicembre 1999, ha dato attuazione alla citata previsione della Legge disciplinando le due figure della *verifica* del progetto preliminare (art. 46) e della *validazione* del progetto (art. 47).

Segue nota 3

"Gli affidatari di incarichi di progettazione non possono partecipare agli appalti o alle concessioni di lavori pubblici, nonché agli eventuali subappalti o cottimi, per i quali abbiano svolto la suddetta attività di progettazione; ai medesimi appalti, concessioni di lavori pubblici, subappalti e cottimi non può partecipare un soggetto controllato, controllante o collegato all'affidatario di incarichi di progettazione. Le situazioni di controllo e di collegamento si determinano con riferimento a quanto previsto dall'articolo 2359 del codice civile. I divieti di cui al presente comma sono estesi ai dipendenti dell'affidatario dell'incarico di progettazione, ai suoi collaboratori nello svolgimento dell'incarico ed ai loro dipendenti, nonché agli affidatari di attività di supporto alla progettazione ed ai loro dipendenti".

4. Di conversione del D.L. n. 101/1995.

Come si avrà modo di specificare il controllo sulla progettazione, definito dal summenzionato quadro normativo di riferimento, presenta l'indiscutibile pregio - da preservare anche nella novella - di consentire il vaglio dell'idea progettuale nel suo divenire.

Il successivo art. 30, 6° comma della Legge 109/94, come recentemente modificato dall'art. 7, 1° comma, lett. t) della Legge n. 166/2002, ha poi previsto che: *“Prima di iniziare le procedure per l'affidamento dei lavori, le stazioni appaltanti devono verificare, nei termini e con le modalità stabiliti dal regolamento, la rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all'articolo 16, commi 1 e 2, e la loro conformità alla normativa vigente. Gli oneri derivanti dall'accertamento della rispondenza agli elaborati progettuali sono ricompresi nelle risorse stanziare per la realizzazione delle opere. Con apposito regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 3, il Governo regola le modalità di verifica dei progetti, attenendosi ai seguenti criteri:*

- a) per i lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, la verifica deve essere effettuata da organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN 45004;
- b) per i lavori di importo inferiore a 20 milioni di euro, la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle predette 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;
- c) in ogni caso, il soggetto che effettua la verifica del progetto deve essere munito di una polizza indennitaria civile per danni a terzi per i rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività di propria competenza”.

Prevede, inoltre il comma 6-bis del citato art. 30 - introdotto dall'art. 7, 1° comma, lett. t), n. 2 della Legge n. 166/2002 che: *“Sino alla data di*

entrata in vigore del regolamento di cui al comma 6, la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti o dagli organismi di controllo di cui alla lettera a) del medesimo comma. Gli incarichi di verifica di ammontare inferiore alla soglia comunitaria possono essere affidati a soggetti di fiducia della stazione appaltante”.

La *ratio* delle citate previsioni si sostanzia nell’esigenza di una verifica (*lato sensu* intesa) dell’attività di progettazione, così come articolata nei suoi tre livelli, che consenta di porre in relazione (e validare) la funzionalità dell’opera progettata rispetto alle esigenze della collettività, nonché la conformità della progettazione stessa alla normativa tecnica vigente, e questo, chiaramente, ancora prima che l’opera sia realizzata.

La previsione di un controllo sulla progettazione che non si limiti agli aspetti tecnici degli elaborati bensì si estenda alla loro funzionalità, intesa come capacità dell’opera progettata di soddisfare le esigenze che ne hanno determinato la programmazione, acquista notevole rilievo ed impone una particolare attenzione nell’esame dello schema di regolamento predisposto dalla Commissione Ministeriale istituita dal Vice Ministro On. Ugo Martinat. È, difatti, circostanza nota che le recenti riforme normative intervenute sulla originaria versione della Legge n. 109 hanno sostanzialmente minato alcuni dei suoi capisaldi ed, in particolare, il principio della separazione fra attività di progettazione e quella di esecuzione; l’estensione dell’ambito oggettivo di operatività dell’appalto integrato; nonché la reintroduzione della concessione di committenza, seppur limitatamente alle infrastrutture strategiche, sono novità che operano in tale senso.

Se nel precedente contesto la verifica progettuale era accompagnata da ulteriori guarentigie volte a salvaguardare l’indipendenza e la qualità dell’attività di progettazione, allo stato attuale l’attenuazione di queste ultime comporta una necessaria riconsiderazione della sua funzione.

Seppur normativamente prevista, infatti, la verifica del progetto è stata, almeno fino ad oggi, intesa come mero adempimento formale il cui espletamento era funzionale, quindi, a conformarsi al dettato normativo piuttosto che ad accertarsi effettivamente della qualità degli elaborati progettuali. Questa impostazione, chiaramente riduttiva dell'istituto, ha trovato avallo anche in un determinato orientamento della giurisprudenza amministrativa che, "fra le righe", ha teso a sminuire l'incidenza degli adempimenti di cui agli artt. 47 e 48 del D.P.R. n. 554/99; in tal senso sembra esemplificativo quanto disposto dal T.A.R. PUGLIA Bari, sez. I nella sentenza del 23-04-2002, n. 2082 ove è statuito che: *"Il procedimento di validazione del progetto di opera pubblica ex artt.47 e 48 d.P.R. n. 554/99 è distinto e autonomo da quello di aggiudicazione dei lavori e la relativa omissione non è sufficiente di per sé ad invalidare il procedimento di gara, potendo ragionevolmente porsi rimedio procedendo ex post alla predetta verifica in contraddittorio con i progettisti, riservando l'intervento in sanatoria alla sola ipotesi che la stessa rilevi carenze progettuali tanto rilevanti da impedire la corretta esecuzione dell'opera progettata"*⁵. Per quanto di interesse è sufficiente rilevare che la pronuncia in questione non solo considera l'omissione della verifica una condizione non sufficiente per invalidare il procedimento di gara, ma ne fornisce una interpretazione chiaramente riduttiva circoscrivendone l'operatività alle sole ipotesi di rilevanti carenze progettuali e ne snatura la funzione ammettendone l'esperimento *ex post*. Si tratta di una interpretazione fuorviante che inficia profondamente la valenza dell'istituto della verifica, soprattutto nel mutato quadro normativo.

5. La massima è edita T.A.R., 2002, 7-8, 2622; negli stessi termini TAR Toscana sent. n. 2068/2002 in www.giustizia-amministrativa.it. In dottrina si veda Mascolini Andrea, Bogazzi Dino *La validazione del progetto: problemi e prospettive* in Rivista amministrativa degli appalti, 2000, fasc. 3-4, pagg. 175-183; Marco Mari - Giancarlo Paganin *Validazione di progetto e certificazione di sistema*, Milano, 2002.

2. La verifica del progetto preliminare nella Legge n. 109/1994 e nel D.P.R. n. 554/99

Prima di esaminare sinteticamente le procedure di verifica e validazione previste dal quadro normativo attualmente vigente, è utile richiamare l'articolazione dei livelli progettuali sui quali le stesse si applicano.

Norma fondamentale di riferimento per l'articolazione dei livelli progettuali è l'art. 16 della legge n. 109/94, sì come modificata ed integrata dalla Legge n. 216/95 ed, infine, dalla Legge n. 415/98. Tale disposizione normativa distingue nella progettazione tre stadi: **preliminare**; **definitivo**; **esecutivo**. Questa articolazione risponde all'esigenza di garantire la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative, la conformità alle norme ambientali ed urbanistiche ed, infine, il soddisfacimento dei requisiti essenziali definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario⁶.

La progettazione **preliminare** definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire, e consiste in una relazione illustrativa delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili. Essa deve, in sostanza, determinare la consistenza del rapporto fra esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire a tal fine.

6. Art. 16, 1° comma, Legge n. 109/94.

La progettazione **definitiva**, invece, deve individuare *compiutamente* i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni ed approvazioni; essa consiste in una relazione descrittiva dei criteri utilizzati per le scelte progettuali, delle caratteristiche dei materiali prescelti e dell'inserimento dell'opera sul territorio. Innegabile è, dunque, il maggior grado di dettaglio che contraddistingue tale fase progettuale rispetto alla precedente: gli obiettivi sono stati già fissati e compito del progettista del "definitivo" è quello di esplicitare le prescrizioni tecniche dell'opera al fine di garantirne il perseguimento⁷.

Nella fase **esecutiva** della progettazione, invece, il progettista - conformemente a quanto stabilito nel progetto definitivo - determina nei minimi dettagli i lavori da realizzare⁸ e il relativo costo. Il progetto esecutivo consiste dunque nell'insieme delle relazioni, dei calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti e degli elaborati grafici nelle scale adeguate, comprese gli eventuali particolari costruttivi. Proprio in quanto ultimo stadio della progettazione, il progetto esecutivo è quello più dettagliato sulla scorta del quale potrà essere avviata l'esecuzione dei lavori.

Per ciò che attiene l'istituto della "**verifica**", l'art. 46 del Regolamento generale dei lavori pubblici, approvato con D.P.R. n. 554 del 21 dicembre 1999, ancora non formalmente abrogato, dispone che: "*...i progetti preliminari sono sottoposti a cura del responsabile del procedimento ed alla presenza dei progettisti, ad una verifica in rapporto alla tipologia, alla categoria, all'entità e all'importanza dell'intervento*". Ancora più dettagliatamente il 2°

7. In tal senso si noti che il legislatore, relativamente alla progettazione definitiva, parla di "relazione descrittiva" e non, come nella progettazione preliminare, di "relazione illustrativa".

8. Sotto il profilo della tipologia, qualità, dimensione e prezzo.

comma, dell'art. 46 del D.P.R. n. 554/99 dispone: *“La verifica è finalizzata ad accertare la qualità concettuale, sociale, ecologica, ambientale ed economica della soluzione progettuale prescelta e la sua conformità alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali e tecniche contenute nel documento preliminare alla progettazione e tende all’obiettivo di ottimizzare la soluzione progettuale prescelta”*. È evidente come tale accertamento possa essere efficacemente espletato solo in uno stadio antecedente all’avvio della concreta realizzazione dell’opera.

In merito al contenuto di tale accertamento, il 3° comma, dell’art. 46 del Regolamento individua i seguenti punti fondamentali:

a) il controllo della coerenza esterna fra la soluzione progettuale prescelta ed il contesto socio economico ed ambientale in cui l’intervento si inserisce;

b) il controllo della coerenza interna tra gli elementi e componenti della soluzione progettuale prescelta e del rispetto dei criteri di progettazione indicati nel D.P.R. n. 554/1999⁹;

c) la valutazione dell’efficacia della soluzione progettuale prescelta sotto il profilo della sua capacità di conseguire gli obiettivi attesi;

d) la valutazione dell’efficienza¹⁰ della soluzione progettuale prescelta intesa come capacità di ottenere il risultato atteso minimizzando i costi di realizzazione, gestione e manutenzione.

9. L’art. 15, comma 1 del D.P.R. n. 554/1999 così statuisce: *“La progettazione ha come fine fondamentale la realizzazione di un intervento di qualità e tecnicamente valido, nel rispetto del miglior rapporto fra i benefici e i costi globali di costruzione, manutenzione e gestione. La progettazione è informata, tra l’altro, a principi di minimizzazione dell’impiego di risorse materiali non rinnovabili e di massimo riutilizzo delle risorse naturali impegnate dall’intervento e di massima manutenibilità, durabilità dei materiali e dei componenti, sostituibilità degli elementi, compatibilità dei materiali ed agevole controllabilità delle prestazioni dell’intervento nel tempo”*.

10. I concetti di efficacia ed efficienza - secondo un prevalente orientamen-

La *verifica* del progetto preliminare è demandata al responsabile del procedimento che vi provvede direttamente in presenza dei progettisti¹¹ ovvero, nel caso di accertata carenza di adeguate professionalità, attraverso il supporto degli organismi di controllo di cui all'art. 30, 6° comma della Legge n. 109/94¹². Gli oneri previsti per questa verifica fanno carico agli stanziamenti definiti per la realizzazione dei singoli lavori¹³.

Segue nota 10

to dottrinario (R. Galli *Corso di diritto amministrativo*, Padova 2000) denotano la validità dell'azione amministrativa sotto un duplice distinto profilo: l'efficacia sotto il profilo del perseguimento degli obiettivi prefissi, l'efficienza, invece, sotto il profilo del rapporto fra risorse impiegate e conseguimento degli obiettivi prefissati.

11. Art. 46, 1° comma ed art. 48, 1° comma, del D.P.R. n. 554/99.

12. Come già accennato, l'art. 7, 1° comma, lett. t) della Legge n. 166/2002, ha successivamente modificato l'art. 30, 6° comma della Legge 109/94, prevedendo che “ (...) per i lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, la verifica deve essere effettuata da organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN 45004; per i lavori di importo inferiore a 20 milioni di euro, la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle predette 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 (...)”. Prevede, inoltre il comma 6-bis del citato art. 30 - introdotto dall'art. 7, 1° comma, lett. t), n. 2 della Legge n. 166/2002 che: “Sino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 6, la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti o dagli organismi di controllo accreditati” ai sensi della norma europea UNI CEI EN 45004. “Gli incarichi di verifica di ammontare inferiore alla soglia comunitaria possono essere affidati a soggetti di fiducia della stazione appaltante”.

13, Art. 48, 3° comma, D.P.R. n. 554/99

Altro adempimento essenziale connesso alla generale verifica del progetto è quello della *validazione* che, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. n. 554/99, è accertamento maggiormente afferente il profilo della tecnica progettuale essendo diretta a "...verificare la conformità del progetto esecutivo¹⁴ alla normativa vigente ed al documento preliminare la progettazione". In sostanza, superata la fase delle scelte socio economiche, l'attenzione dell'amministrazione, nella persona del responsabile del procedimento, si concentra sulla verifica della qualità tecnica della progettazione espressa nel suo ultimo stadio, ossia a livello di progetto esecutivo.

La *validazione*, infatti, riguarda:

- a) la corrispondenza dei nominativi dei progettisti a quelli titolari dell'affidamento e la sottoscrizione dei documenti per l'assunzione delle rispettive responsabilità;
- b) la completezza della documentazione relativa agli intervenuti accertamenti di fattibilità tecnica, amministrativa ed economica dell'intervento;
- c) l'esistenza delle indagini, geologiche, geotecniche e, ove necessario, archeologiche nell'area di intervento e la congruenza dei risultati di tali indagini con le scelte progettuali;
- d) la completezza, adeguatezza e chiarezza degli elaborati progettuali, grafici, descrittivi e tecnico-economici, previsti dal regolamento;
- e) l'esistenza delle relazioni di calcolo delle strutture e degli impianti e la valutazione dell'idoneità dei criteri adottati;
- f) l'esistenza dei computi metrico-estimativi e la verifica della corrispondenza agli elaborati grafici, descrittivi ed alle prescrizioni capitolari;

14. In caso di appalto integrato la validazione ha ad oggetto il progetto definitivo.

g) la rispondenza delle scelte progettuali alle esigenze di manutenzione e gestione;

h) l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale, ovvero della verifica di esclusione dalle procedure, ove prescritte;

i) l'esistenza delle dichiarazioni in merito al rispetto delle prescrizioni normative, tecniche e legislative comunque applicabili al progetto;

l) l'acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni di legge, necessarie ad assicurare l'immediata cantierabilità del progetto;

m) il coordinamento tra le prescrizioni del progetto e le clausole dello schema di contratto e del capitolato speciale d'appalto nonché la verifica della rispondenza di queste ai canoni della legalità.

Gli accertamenti vengono condotti, in contraddittorio con il progettista, dal responsabile del procedimento che, quindi, diversamente da quanto avviene per la *verifica* del "preliminare", è tenuto ad instaurare un "contraddittorio" con i professionisti che hanno elaborato il progetto.

3 Le modifiche introdotte dalla Legge n. 166/2002

Come si è già fatto cenno sopra, l'art. 7, comma 1, lett. t) n. 2) della Legge 01.08.2002, n. 166 ha novellato il contenuto dell'art. 30, 6° comma della Legge n. 109/1994 prevedendo le seguenti novità salienti:

- a) la **sostanziale riunificazione dell'attività di verifica**. In verità anche la versione del testo anteriore alle modifiche di cui alla Legge n. 166/2002 faceva riferimento esclusivamente ad un'attività di verifica, successivamente scissa in una fase di *verifica* ed una di *validazione* dal D.P.R. n. 554/99. Il fatto, però, che nella Legge 166 si parli nuovamente ed esclusivamente di verifica assume un significato più ampio. Difatti, diversamente che nella prima versione, nella Legge n. 166 il legislatore ha davanti la differenziazione operata dal D.P.R. n. 554/99; il suo mancato richiamo deve essere interpretato come esplicita volontà del legislatore di superare la differenziazione tra *validazione* e *verifica*. In realtà, lo schema di regolamento predisposto dalla Commissione Ministeriale, istituita dal Vice Ministro On. Ugo Martinat, fa salva la "validazione" attribuendole, però, un significato del tutto diverso da quello originariamente assegnatole dall'art. 47 del D.P.R. n. 554/99. Si tratta, difatti, di una mera attività di certificazione delle risultanze della *verifica*, esperita dal responsabile unico del procedimento;

- b) **l'intervento di un nuovo specifico livello normativo di rango regolamentare** adottato ai sensi dell'articolo 3 della Legge n. 109/1994;
- c) la **previsione di soglie di valore per l'esperimento dell'attività di verifica** distinguendo a seconda che l'importo dei lavori sia superiore o meno ai 20 milioni di euro. Nel primo caso, la verifica deve essere effettuata da organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN 45004, mentre, nel secondo caso, la verifica può essere effettuata direttamente dalle stazioni appaltanti (qualora il progetto sia redatto da progettisti esterni o le stesse stazioni appaltanti dispongano di un sistema di controllo di qualità) ovvero da altri soggetti autorizzati;
- d) la **previsione di una specifica copertura assicurativa a favore del soggetto che procede alla verifica**;
- e) una **disciplina transitoria (art. 30, comma 6-bis) valida fino all'entrata in vigore del regolamento specifico** secondo cui *“la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti o dagli organismi di controllo(…)”* accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN 45004. *“Gli incarichi di verifica di ammontare inferiore alla soglia comunitaria possono essere affidati a soggetti di fiducia della stazione appaltante”*. Allo stato attuale, dunque, la soglia da prendere in considerazione è quella comunitaria (controvalore in euro di 200.000 Dsp; le soglie della nuova Direttiva 2004/18 e successive modifiche non sono ancora operative); sotto tale importo l'affidamento dell'incarico relativo alla *“verifica”* del progetto potrà avvenire fiduciarmente.

4. Il nuovo schema di regolamento

4.1. Le competenze delle Regioni

La disciplina della *verifica*, inserita nello schema di regolamento predisposto dalla Commissione Ministeriale istituita dal Vice Ministro On. Ugo Martinat, presenta, rispetto al previgente sistema, una propria autonomia.

Innanzitutto va evidenziato che tale disciplina dovrà essere introdotta attraverso un regolamento delegato *ex art. 17, 2° comma*, della Legge n. 400/1988 sì come si evince dal richiamo all'art. 3 della Legge 109/94.

Va in proposito rilevato che, a seguito delle modifiche apportate all'art. 117 della Costituzione, in materia di riparto della potestà normativa fra Stato e Regioni, la materia dei lavori pubblici - fatta eccezione per le grandi opere indicate dall'art. 117, 3° comma - rientra nella potestà legislativa esclusiva e regolamentare delle Regioni. Tale potestà è, a sua volta, temperata dai grandi ambiti d'intervento normativi trasversali (si pensi alla libera concorrenza) rimessi, invece, alla potestà legislativa esclusiva statale.

È da rilevare che i contenuti e le modalità di espletamento della verifica non sembrano potersi ricondurre ad alcuno di tali ultimi ambiti sì come indicati dal 2° comma dell'art. 117, fatta eccezione per le procedure di affidamento degli incarichi.

Può dunque ragionevolmente ritenersi che rientri nella potestà normativa delle Regioni disciplinare autonomamente le operazioni di verifica della progettazione anche con modalità difformi dalla disciplina regolamentare statale sia dal punto formale che sostanziale.

4.2. Strutture interne e strutture esterne

Riguardo i soggetti preposti allo svolgimento dell'attività di verifica, secondo quanto disposto dallo schema di regolamento predisposto dalla Commissione ministeriale istituita dal vice ministro on. Ugo Martinat, occorre distinguere fra **verifiche rimesse alle strutture interne** alla amministrazione pubblica e **verifiche rimesse alle strutture ad essa esterne**.

Riguardo alla **prima ipotesi**, l'art. 47 dello schema di regolamento, individua gli organismi competenti a seconda dell'importo dei lavori:

- a) in caso di importo superiore a 20 milioni di euro è competente l'**unità tecnica della stazione appaltante** purché sia accreditata come organismo di tipo B ai sensi della norma UNI CEI EN 45004¹⁵;
- b) per i lavori d'importo inferiore ai 20 milioni di euro (da notare che quanto disposto dallo schema di regolamento lascia in dubbio a chi spetti la competenza dello svolgimento delle attività di verifica per lavori di importo pari esattamente a

15. Sono organismi di ispezione di tipo "B" quelli che formano una parte separata ed identificabile di una organizzazione coinvolta nella progettazione, fabbricazione, fornitura, installazione, utilizzo o manutenzione degli oggetti sottoposti ad ispezione e che sia stato incaricato di fornire servizi ispettivi ad una sua organizzazione comunque collegata.

20 milioni di euro) saranno competenti:

- 1) le **unità tecniche di cui alla precedente lettera a**;
- 2) gli **uffici tecnici** delle stazioni appaltanti ove il progetto sia redatto da progettisti esterni;
- 3) le **strutture tecniche delle stesse stazioni appaltanti dotate di un sistema interno di controllo di qualità** ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni. Proprio quest'ultima opzione sembra in qualche misura poter incidere sul *favor* accordato dalla Legge 109/94 alla progettazione interna. Infatti, l'obbligo di dover certificare le proprie strutture tecniche (sostenendone i relativi costi) potrebbe portare le amministrazioni pubbliche a percepire come meno "conveniente" economicamente e, comunque meno praticabile, il ricorso alla progettazione interna.

Nel caso in cui, invece, la verifica sia affidata a **strutture esterne** occorre distinguere:

- a) per i lavori d'importo superiore ai 20 milioni di euro la verifica potrà essere affidata ad organismi di ispezione di tipo A¹⁶ e C¹⁷ accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN 45004;
- b) per lavori d'importo inferiore ai 20 milioni di euro (da notare, anche in questo caso, che quanto disposto dallo schema di rego-

16. Sono organismi di ispezione di tipo "A" quelli che forniscono servizi di "terza parte".

17. Sono organismi di ispezione di tipo "C" quelli che pur coinvolti nella progettazione, fabbricazione, fornitura, installazione, utilizzazione o manutenzione degli oggetti sottoposti a ispezione o di oggetti simili concorrenziali, possono fornire servizi ispettivi ad altre organizzazioni diverse da quella di appartenenza.

lamento lascia in dubbio a chi spetti la competenza dello svolgimento delle attività di verifica per lavori di importo pari esattamente a 20 milioni di euro) la verifica potrà essere affidata rispettivamente: 1) ai soggetti di cui sopra; 2) ai soggetti di cui all'art. 17, comma 1, lett. d), f), g) e *g-bis*)¹⁸ della legge che dovranno disporre di un sistema interno di controllo di qualità conformato, come visto sopra, alla norma UNI EN ISO 9001 / 2000 nonché in possesso di una struttura interna autonoma dedicata all'attività di verifica.

Va, in primo luogo, sottolineata la particolare complessità stilistica dello schema di regolamento nell'individuare i soggetti chiamati all'esperimento della verifica. Lo schema è, infatti, privo di uno specifico articolo destinato alle definizioni di tali soggetti, che nell'art. 46 *bis* vengono individuati ricorrendo a quanto disposto nella norma UNI CEI EN 45005. Tale norma non possiede il tipico carattere cogente degli atti normativi a meno che non sia facoltativamente recepita dal soggetto che intende svincolarsi. Ciò non esclude aprioristicamente la possibilità del legislatore di conferirle il rango di norma di legge, ma tale rimando andrebbe adattato alle peculiarità del caso di specie.

Le norme UNI, inoltre, non appartengono al comune bagaglio di conoscenze diffuse nelle pubbliche amministrazioni, solo il loro materiale reperimento comporterà difficoltà per il funzionario amministrativo "medio". Vincolare, dunque, anche gli apparati interni della pubblica amministrazione all'ottenimento della certificazione UNI CEI EN 45005 per lo svolgimento delle attività di verifica significa, di fatto, costringere questi ultimi ad uno sforzo "culturale" e di approccio particolarmente

18. Liberi professionisti singoli od associati, società di professionisti, società di ingegneria e raggruppamenti temporanei costituiti dagli stessi soggetti.

oneroso, che sicuramente sarà meglio affrontato dai soggetti privati (più flessibili e comunque già introdotti all'utilizzo delle norme UNI). È per questi motivi che il rimando alla norma UNI espresso nello schema di regolamento non appare corretto dal punto di vista formale e opportuno da quello sostanziale.

In secondo luogo, si segnala quanto disposto dallo schema di regolamento per le verifiche afferenti lavori d'importo inferiore ai 20 milioni di euro, ed, in particolare, la previsione di onerosi requisiti organizzativi per i professionisti non strutturati in forma societaria. La richiesta di disporre di una apposita *“struttura tecnica autonoma dedicata all'attività di verifica dei progetti e la necessaria certificazione ISO 9001/2000”* si palesa, infatti, come particolarmente gravosa se non impossibile da soddisfare per i liberi professionisti titolari di studi *“tradizionali”* o di strutture societarie di dimensioni medie.

A costituire un ostacolo insormontabile non è tanto l'acquisizione della certificazione ISO 9001/2000 (che peraltro lo schema di regolamento esclude per gli appalti d'importo inferiore ai 500.000 euro per opere puntuali e inferiore ai 5.000.000 euro per opere a rete) quanto la predisposizione di una struttura tecnica autonoma dedicata all'attività di verifica.

Non è difficile capacitarsi del fatto che per uno studio professionale (o anche per una società di ingegneria di media dimensione) l'implementazione di una organizzazione separata, finalizzata allo svolgimento degli incarichi di verifica, sia estremamente difficoltosa.

Nel concreto svolgersi dell'attività lavorativa, infatti, le competenze di materia di verifica progettuale vengono maturate in capo al soggetto professionale (sia esso singolo professionista, studio associato, struttura societaria), anche e soprattutto, attraverso lo svolgimento di altre attività ad essa correlate (progettazione, direzione lavori, collaudo, ecc.); così, nella

generalità dei casi, lo svolgimento dell'attività di verifica richiede il ricorso a professionalità che normalmente sono impegnate anche in altre attività ad essa connesse.

È probabile che solo le strutture societarie di più grande dimensione possano realizzare una compartimentazione "rigida" della propria struttura operativa, di cui peraltro andrebbe valutata l'effettiva redditività. Per la grandissima maggioranza dei soggetti professionali operanti sul mercato italiano, invece, l'imposizione di una scissione tra la struttura dedicata allo svolgimento delle attività di verifica e quella destinata alle altre attività determinerebbe, di fatto, l'instaurazione di una frattura artificiosa (e probabilmente solo formale) in un processo di maturazione delle competenze e di erogazione delle prestazioni che è intrinsecamente unitario.

Va considerato, peraltro, che nello schema di regolamento quella della separazione della struttura dedicata alla verifica non è l'unica disposizione finalizzata a garantirne l'indipendenza. La previsione delle condizioni di incompatibilità, di cui all'art. 48, 5° comma, dello schema di regolamento, nonché l'obbligo (art. 47 bis, comma 1 dello schema di regolamento) – in capo al verificatore – di non avere intrattenuto rapporti professionali e commerciali con i soggetti coinvolti nella progettazione oggetto di verifica nei tre anni precedenti all'incarico e quello di non intrattenere rapporti professionali e commerciali con gli stessi soggetti nei due anni successivi l'incarico, appaiono, da soli, sufficienti a garantire l'indipendenza e l'imparzialità di giudizio del soggetto chiamato a svolgere l'attività di verifica. Anzi, queste ultime condizioni appaiono eccessivamente rigorose e penalizzanti.

Sembra, quindi, necessaria una rivisitazione delle misure previste dallo schema di regolamento per tutelare l'efficacia e l'indipendenza delle attività di verifica, che allo stato attuale appaiono eccessivamente gra-

vose tanto da comportare l'implicita esclusione di un'ampia fetta di soggetti professionali da tale "mercato".

In questi termini sarebbe auspicabile rimodulare sia le disposizioni tese ad attestare le competenze dei soggetti ammessi a svolgere le attività di verifica che quelle finalizzate a preservarne l'indipendenza.

Per ciò che attiene le prime va ribadito che le capacità dei professionisti sono – per Costituzione – garantite con il superamento dell'esame di abilitazione, mentre la correttezza del loro operato, anche dal punto di vista etico, è garantita dall'Ordine professionale. Lo schema di regolamento, inoltre, impone requisiti di qualificazione (art. 48) per la partecipazione alle gare per l'affidamento delle attività di verifica particolarmente stringenti, tali da rendere del tutto superflua la richiesta del possesso della certificazione di conformità alla norma UNI EN ISO 9001/2000.

Peraltro, già l'attuale versione dello schema di regolamento esclude la necessità della certificazione ISO 9011/2000 per *"progetti relativi a lavori di importo inferiore a 500.000 euro per opere puntuali e inferiore a 5.000.000 di euro per opere a rete, che non comportino lavori di particolare complessità"*. Quest'ultimo inciso appare eccessivamente generico e difficilmente riscontrabile per lavori a rete d'importo di poco inferiore ai 5 milioni di euro.

Inoltre, va segnalata un'ulteriore incongruenza: lo schema di regolamento (art. 47 bis) ammette alla verifica, per gli appalti d'importo superiore ai 20 milioni, i soli organismi di tipo A e C accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN 45004. È però noto come sia contrario alle regole comunitarie in materia di libera concorrenza, limitare la partecipazione ad una gara sulla base della particolare tipologia soggettiva di un candidato (in Italia si ricordi l'esperienza delle società di ingegneria).

Da questo punto di vista, dunque, non appare conforme ai principi comunitari, lo schema di regolamento nella parte in cui preclude ai sin-

goli liberi professionisti la possibilità di partecipare alla verifica anche per i lavori d'importo superiore ai 20 milioni di euro.

Per quanto attiene, invece, le disposizioni previste dallo schema di regolamento per garantire l'indipendenza dell'attività di verifica, va certamente evitata ai soggetti professionali l'imposizione della costituzione di una struttura separata esclusivamente dedicata all'attività di verifica. Attenuate dovrebbero essere anche le misure che prevedono l'incompatibilità dello svolgimento dell'attività di verifica con *"l'intrattenere rapporti di natura professionale e commerciale"* con i soggetti coinvolti nella progettazione per un periodo complessivo di cinque anni. Nel caso di un progetto predisposto da una pubblica amministrazione, il divieto di instaurare rapporti con la stessa per cinque anni risulta, infatti, particolarmente gravoso, tale probabilmente da scoraggiare buona parte dei soggetti professionali ad elevata qualificazione dall'accettare tali incarichi.

4.3. La necessità di un Responsabile della verifica

Quanto detto sopra apre il varco alla disamina di una problematica che emerge dalla lettura dello schema di regolamento e che potrebbe essere sintetizzata in due quesiti: quando inizia la verifica? chi verifica il verificatore?

I quesiti si dipanano in una duplice direzione: l'una afferente la coerenza dell'attività di verifica rispetto agli obiettivi che le norme (di legge e regolamentari) le assegnano, l'altra connessa al ruolo del responsabile del procedimento nell'attività di validazione, sì come disciplinata dall'art. 48 *sexies* e 49 dello schema di regolamento.

L'istituto della verifica è strumentale a garantire la qualità dell'opera. Nel concetto di qualità dell'opera è certamente compreso il profilo

funzionale dell'intervento, ossia la capacità dell'opera di soddisfare l'interesse collettivo per il quale è stata progettata. È, pertanto, lecito asserire che la verifica, oltre che accertamento tecnico, debba essere anche accertamento funzionale della corrispondenza dell'opera ai bisogni che ne hanno determinato il finanziamento. Come noto, tali bisogni vengono trasfusi dalla pubblica amministrazione nei propri atti programmatici e, precisamente, per quanto concerne i lavori pubblici, nella programmazione triennale e nell'elenco annuale. Se ciò è vero, una prima doverosa precisazione che lo schema di regolamento dovrebbe apportare è che la verifica non dovrebbe essere intesa come attività statica, ristretta all'esame dell'elaborato progettuale, ma piuttosto attività dinamica che segue l'intero processo realizzativo dell'opera dalla programmazione alla sua esecuzione, come, peraltro, avviene già in altri paesi europei¹⁹.

La dinamicità della verifica impone necessariamente un diverso livello organizzativo che, di fatto, nello schema di regolamento non è stato previsto. Appare, infatti, ineludibile l'esigenza che sia l'amministrazione committente a presiedere e governare l'attività di verifica in tutto il suo percorso, dalla fase di programmazione a quella di realizzazione dell'opera.

In questo senso, va precisato che appare insufficiente la previsione dello schema di regolamento, che impone al soggetto incaricato della verifica di essere certificato (con, in aggiunta, le esclusioni sopra esposte). Il possesso della certificazione, infatti, non garantisce in alcun modo che la verifica esperita accerti la rispondenza funzionale dell'opera alle esigenze dell'amministrazione.

19. Si veda per tutti il sistema adottato in Gran Bretagna, analizzato nella pubblicazione del Centro studi CNI n. 33/2001 *Le verifiche sui progetti di opere pubbliche. Il quadro normativo in Europa*.

La certificazione prevista dallo schema di regolamento è, principalmente, quella di cui alla norma UNI CEI EN 45004 che riguarda propriamente gli “*organismi di ispezione*”, ma che non inferisce – se non marginalmente - con la qualità del progetto e la realizzazione di un’opera pubblica. Solo per rimanere nell’ambito di delle norme volontaristiche, qual è la norma UNI CEI EN 45004, la verifica di un processo complesso quale quello della realizzazione di un’opera pubblica richiederebbe il rispetto da parte del soggetto incaricato di una molteplicità ulteriori norme quali, a titolo meramente esemplificativo:

- 1) la norma UNI 10914-2, *Qualificazione e controllo del progetto edilizio di interventi di nuova costruzione e di interventi sul costruito*;
- 2) la norma UNI 10742, *Impatto ambientale*;
- 3) la norma UNI 10839-1, *Programma di intervento e progettazione edilizia. Qualificazione e controllo della valutazione stimativa, finanziaria ed economica*;
- 4) la norma UNI ISO 10006, *Sistemi di gestione per la qualità. Linee guida per la gestione per la qualità nei progetti*;
- 5) la norma UNI 10943, *Criteri di attestazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi*;
- 6) la norma UNI 10756, *Progettazione operativa di cantiere*.

Se, dunque, la realizzazione dei lavori pubblici coinvolge tutti questi aspetti, non può che lasciare perplessi la scelta dello schema di regolamento di ricorrere solo alla certificazione UNI CEI EN 45004 per la scelta dei soggetti cui affidare la verifica.

L’attività di verifica è strettamente collegata al concetto di “qualità” dell’opera e/o del lavoro da realizzare. Tale concetto (qualità dell’opera/lavoro) ha un contenuto così estensivo da doversi ritenere immanente in ciascuna fase del complesso procedimento di realizzazione dei lavori pubblici ed è per questo che è riduttivo circoscrivere alla sola fase di pro-

gettazione l'attività di verifica. Essa, proprio in considerazione del raggiungimento dell'obiettivo al quale è funzionale - appunto la qualità - deve estendersi a tutte le fasi della realizzazione dell'opera/lavoro pubblico, dalla programmazione alla realizzazione. Ne consegue una esigenza di raccordo tra la verifica e gli altri istituti preposti al perseguimento della qualità dell'opera pubblica; raccordo che può avvenire attraverso l'individuazione di un soggetto unico a cui affidare la gestione e la responsabilità di tali attività. In altri termini, sarebbe auspicabile che lo schema di regolamento prevedesse l'istituzione della figura del *"responsabile dell'attività di verifica"*, che dovrebbe seguire l'intero iter di realizzazione dell'opera, dalla fase di programmazione a quella di esecuzione.

Tale *"responsabile dell'attività di verifica"* non può essere individuato, stante l'attuale struttura dello schema di regolamento nel responsabile unico del procedimento. In particolare, va considerato che l'attività di validazione che l'art. 48 *sexies* dello schema di regolamento rimette al responsabile di procedimento si concreta come operazione di mera *"certificazione"* della verifica, la quale viene esperita da un soggetto (il responsabile del procedimento) che non ha preso parte allo stesso processo di verifica. In sostanza, è evidente che il potere del responsabile unico del procedimento in sede di validazione, come stabilito dallo schema di regolamento, di negare efficacia agli esiti delle verifiche effettuate non può che ridursi ad un mero riscontro formale degli atti predisposti, senza alcuna possibilità di poter intervenire sul merito degli stessi.

In questi termini va anche sottolineato che il successivo art. 49 non esclude una responsabilità solidale fra il responsabile unico del procedimento ed il soggetto a cui è stata affidata la verifica; essa statuisce che *"Il soggetto incaricato dell'attività di verifica che violi gli obblighi posti a suo carico dalla legge e dal presente regolamento è tenuto a risarcire i danni derivanti all'Amministrazione in conseguenza dell'inadempimento ed è escluso per i succes-*

sivi cinque anni dalle attività di verifica". È, però, chiaro che tutto ciò non esclude la responsabilità del responsabile unico del procedimento che, pur non avendo partecipato materialmente all'attività di verifica, ne abbia comunque validato gli effetti.

Quest'ultima disposizione è peraltro coerente con la subordinazione degli esiti dell'attività di verifica alla validazione effettuata dall'amministrazione pubblica per il tramite del responsabile unico del procedimento. A quest'ultimo dovrebbe però essere fornita la possibilità (anche previo il ricorso di competenze esterne all'amministrazione) di intervenire sull'attività di verifica, estendendo quest'ultima anche alla fase di programmazione dell'opera e di esecuzione della stessa.

4.4. L'assicurazione

Aspetto peculiare, ma condivisibile, dello schema di regolamento è quello della previsione di una copertura assicurativa obbligatoria a carico del soggetto chiamato a svolgere la verifica del progetto. Si tratta di una previsione a garanzia della pubblica amministrazione che si colloca nell'alveo dell'art. 30 della Legge n. 109/1994, ma che come quest'ultima presenta pregi e difetti.

È certamente giusto garantire la pubblica amministrazione contro i rischi, di natura civile, connessi alla attività di verifica, ma la disciplina dell'obbligo assicurativo dovrebbe fin d'ora essere specificata nei suoi contenuti, distinguendo, in particolare, fra organismi di verifica interni ed esterni non solo per ciò che attiene l'onere del pagamento del relativo premio.

In particolare, lo schema di regolamento (per ciò che attiene l'art. 49) dovrebbe meglio specificare le connesse responsabilità ed articolare le relative polizze assicurative prevedendo con maggiore dettaglio contenuti, durata e coperture delle stesse.

Va, peraltro, sottolineato che tale necessaria specificazione andrà fatta raccordandosi con le compagnie assicurative al fine di evitare ulteriori scollamenti tra dettato normativo ed offerta di mercato.

4.5. Le procedure di gara

Come chiarito anche dalla giurisprudenza amministrativa, la verifica del progetto è un servizio, ed in quanto tale, va appaltato nel rispetto delle regole stabilite dalla normativa comunitaria e nazionale di recepimento.

L'art. 48 *bis* dello schema di regolamento disciplina le procedure di gara distinguendo, giustamente fra appalti sopra e sotto soglia. È noto che la disciplina comunitaria è stata recentemente modificata dalla Direttiva Ce 2004/18 del 31.3.2004 e che questa prevede nuove soglie di applicazione (peraltro modificate dal Regolamento 28.10.2004 n. 1874/2004/CE e fissate a 154.000 EURO).

Considerata l'immediata operatività, a prescindere da un suo formale recepimento dei principi della nuova Direttiva, andrebbe specificato nello schema se si intenda fare riferimento alle "vecchie" ovvero alle "nuove" soglie di valore.

Per quanto concerne le regole procedurali applicabili va sottolineato che per gli appalti d'importo inferiore alla soglia comunitaria, l'art. 48 *bis* dello schema di regolamento prevede la generale operatività della procedura negoziata previa pubblicazione del bando di gara. Ancorché si tratti di appalti di servizio d'importo inferiore alla soglia comunitaria, il R.D. n. 827/1924 prevede all'art. 41 casi tassativi nei quali è possibile esperire la trattativa privata (*id est* la procedura negoziata). L'azione dell'amministrazione dovrà dunque necessariamente ritenersi vincolata al rispetto di tale disposizione normativa.

Allegato

**Schema di Regolamento per la modificazione
del Decreto del Presidente della Repubblica,
21 dicembre 1999, n. 554**

Schema di regolamento per la verifica dei progetti

Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni

Sezione quinta: Verifica dei progetti

Articolo 46

(Finalità della verifica)

1. La verifica, ai sensi dell'articolo 16 comma 6 e dell'articolo 30 comma 6 della Legge, è finalizzata ad accertare la qualità concettuale, sociale, ecologica, ambientale ed economica della soluzione progettuale prescelta e la sua conformità alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, tecniche e normative contenute nello studio di fattibilità ovvero nel documento preliminare alla progettazione, e tende all'obiettivo di ottimizzare la soluzione progettuale prescelta.

2. La verifica accerta in particolare la qualità della progettazione attraverso:
- a. la completezza della progettazione;
 - b. la minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso;
 - c. i presupposti per la qualità dell'opera nel tempo;
 - d. la congruità del quadro economico in tutti i suoi aspetti;

- e. l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta;
- f. la possibilità effettiva di ultimazione dell'opera entro i termini previsti.

Articolo 46 bis

(Accreditamento e verifica)

1. Sono Organi di accreditamento, per gli Organismi di Ispezione di Tipo A, B e C ai sensi della norma europea UNI CEI EN 45005, e per gli Organismi di certificazione del sistema di controllo interno di qualità coerente con i requisiti della norma UNI EN ISO 9001/2000 gli Enti nazionali di accreditamento riconosciuti a livello europeo.
2. Un'apposita Commissione centrale permanente, istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e nominata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, cui partecipano anche i rappresentanti del Ministero delle attività produttive, del Ministero della Giustizia, della Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, nonché i rappresentanti delle Regioni, predispone apposito regolamento tecnico, da emanare con decreto interministeriale del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministro delle attività produttive e del Ministro della Giustizia, al fine di disciplinare il funzionamento omogeneo, coordinato e trasparente delle attività e delle procedure di accreditamento per gli Organismi di Ispezione di Tipo A, B e C e di accertamento per gli Organismi di certificazione del sistema di controllo interno di qualità coerente con i requisiti della norma

UNI EN ISO 9001/2000. Ai lavori della Commissione centrale permanente limitatamente alla redazione del regolamento tecnico partecipano anche i rappresentanti degli Enti nazionali di accreditamento riconosciuti a livello europeo; la Commissione centrale permanente può, altresì, sentire le principali organizzazioni di categoria.

3. Ai fini dello svolgimento dell'attività di indirizzo e controllo sugli Organi di accreditamento, sugli Organismi di Ispezione di Tipo A, B e C, sugli Organismi di certificazione del sistema di controllo interno di qualità coerente con i requisiti della norma UNI EN ISO 9001/2000, gli Organi di accreditamento devono dare comunicazione alla Commissione centrale permanente dei soggetti accreditati come Organismi di Ispezione di Tipo A, B e C e dei soggetti certificati con un sistema di controllo interno di qualità coerente con i requisiti della norma UNI EN ISO 9001/2000. La comunicazione è necessaria per la partecipazione alle gare per l'affidamento delle attività di verifica.
4. Il regolamento tecnico di cui al comma 2 definisce il corrispettivo dovuto agli Organi di accreditamento, agli Organismi di Ispezione di Tipo A, B e C, agli Organismi di certificazione del sistema di controllo interno di qualità coerente con i requisiti della norma UNI EN ISO 9001/2000, per l'espletamento delle loro attività. Il regolamento tecnico definisce, altresì, i diritti dovuti alla Commissione centrale permanente per le attività di indirizzo e controllo.
5. Fino alla emanazione del regolamento tecnico di cui al comma 2 non è necessaria la comunicazione di cui al comma 3 e l'accertamento degli Organismi di Ispezione di Tipo A, B e C e l'accertamento del sistema di controllo interno di qualità coerente con

i requisiti della norma UNI EN ISO 9001 /2000, dovranno essere rilasciati rispettivamente dagli Enti nazionali di accreditamento riconosciuti a livello europeo e dagli Organismi di certificazione accreditati da Enti nazionali di accreditamento riconosciuti a livello europeo.

Articolo 47

(Verifica attraverso strutture tecniche dell'Amministrazione)

1. La stazione appaltante provvede all'attività di verifica della progettazione attraverso strutture e personale tecnico della propria amministrazione, ovvero attraverso strutture tecniche di altre amministrazioni di cui può avvalersi ai sensi dell'articolo 19, comma 3, della Legge.
2. Le strutture di cui al comma 1 che possono svolgere l'attività di verifica dei progetti sono:
 - a) per lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, l'unità tecnica della stazione appaltante accreditata, ai sensi della norma europea UNI CEI EN 45004, quale Organismo di Ispezione di Tipo B.
 - b) per lavori di importo inferiore a 20 milioni di euro:
 1. l'unità tecnica di cui alla lettera a);
 2. gli uffici tecnici delle stesse stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni;
 3. le strutture tecniche delle stesse stazioni appaltanti dotate di un sistema interno di controllo di qualità ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni;

- c) per lavori di importo inferiore a 500.000 euro per opere puntuali e inferiore a 5.000.000 di euro per opere a rete, e che non comportino particolare complessità, può procedere direttamente il Responsabile del procedimento sempreché non abbia partecipato alla redazione del progetto.
3. Per sistema di controllo interno di qualità, ai fini di cui al comma 2, si intende:
- a. per l'attività di verifica di progetti relativi a lavori di importo pari o superiore a 5 milioni di euro, un sistema coerente con i requisiti della norma UNI EN ISO 9001 /2000;
 - b. per l'attività di verifica di progetti relativi a lavori di importo inferiore a 5 milioni di euro, un sistema di controllo, formalizzato attraverso procedure operative e manuali d'uso.

Per un periodo di due anni dall'entrata in vigore del presente Regolamento le strutture tecniche dell'Amministrazione sono esentate dal possesso della certificazione UNI EN ISO 9001 /2000.

4. Le unità tecniche delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, si accreditano presso il Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici quali Organismi di Ispezione di Tipo B ai sensi della norma europea UNI CEI EN 45004; il Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici provvede altresì ad accertare per le unità tecniche delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, la coerenza dei sistemi interni di controllo della qualità con i requisiti delle norma UNI EN ISO 9001 /2000. Per le finalità di cui al presente comma gli organismi statali di diritto pubblico possono avvalersi del Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

5. Per le Amministrazioni pubbliche, che non si avvalgono delle disposizioni di cui al comma 4 l'accreditamento dell'Organismo di Ispezione di Tipo B e l'accertamento del sistema di controllo interno di qualità, coerente con i requisiti della norma UNI EN ISO 9001/2000, dovranno essere rilasciati rispettivamente da altri Enti di accreditamento riconosciuti a livello europeo e da Organismi di Certificazione accreditati da Enti di accreditamento riconosciuti a livello europeo.

Articolo 47 bis

(Verifica attraverso strutture tecniche esterne all'Amministrazione)

1. Nei casi di inesistenza delle condizioni di cui all'articolo precedente, comma 1, nonché nei casi di carenza di organico, accertata ai sensi dell'articolo 7, comma 5, della Legge, la Stazione appaltante, su proposta del Responsabile del procedimento o direttamente tramite lo stesso Responsabile del procedimento, affida l'appalto di servizi avente ad oggetto la verifica della progettazione, ai seguenti soggetti:

- a) per verifiche di progetti relativi a lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, ad Organismi di Ispezione di Tipo A e di Tipo C, accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN 45004 da Enti di accreditamento riconosciuti a livello europeo secondo le disposizioni previste nel regolamento tecnico di cui all'articolo 46 bis, comma 2.

I predetti Organismi dovranno garantire l'assoluta separazione, sul piano tecnico, procedurale, amministrativo e finanziario, tra le attività ispettive ed altre attività con queste potenzialmente conflittuali. Tali Or-

ganismi dovranno aver costituito al proprio interno una struttura tecnica autonoma dedicata all'attività di verifica dei progetti e in cui sia accertata mediante l'accreditamento l'applicazione di procedure che ne garantiscano l'indipendenza e l'imparzialità; i predetti Organismi dovranno altresì dimostrare, in relazione alla progettazione dell'intervento da verificare, di non essere nelle situazioni di incompatibilità di cui al comma 5 dell'articolo 48 del presente Regolamento, e di non avere in corso e di non avere avuto negli ultimi tre anni rapporti di natura professionale e commerciale con i soggetti coinvolti nella progettazione oggetto della verifica. I predetti Organismi di Ispezione devono altresì impegnarsi per iscritto, al momento dell'affidamento dell'incarico, a non intrattenere rapporti di natura professionale e commerciale con i soggetti coinvolti nella progettazione oggetto della verifica per i due anni successivi decorrenti dalla conclusione dell'incarico.

- b) per verifiche di progetti relativi a lavori di importo inferiore a 20 milioni di euro:
1. ai soggetti di cui alla lettera precedente e con le predette limitazioni;
 2. ai soggetti di cui all'articolo 17, comma 1, lettere d), e), f), g) e g-bis) della legge che dovranno disporre di un sistema interno di controllo di qualità, dimostrato attraverso il possesso della certificazione di conformità alla norma UNI EN ISO 9001/2000, rilasciata da Organismi di Certificazione accreditati da Enti di accreditamento riconosciuti a livello europeo; tale certificazione dovrà essere emessa secondo le disposizioni previste nel regolamento tecnico di cui all'articolo 46 bis, comma 2 in termini tali da garantire l'assoluta separazione sul piano tecnico e procedurale tra le attività ispettive ed altre attività con queste potenzialmente conflittuali. Tali sog-

getti dovranno aver costituito al proprio interno una struttura tecnica autonoma dedicata all'attività di verifica dei progetti e in cui sia accertata mediante la certificazione l'applicazione di procedure che ne garantiscano indipendenza ed imparzialità; i predetti soggetti dovranno altresì dimostrare, in relazione alla progettazione del singolo intervento da verificare, di non essere nelle situazioni di incompatibilità di cui al comma 5 dell'articolo 48 del presente Regolamento, e di non avere in corso e di non avere avuto negli ultimi tre anni rapporti di natura professionale e commerciale con i soggetti coinvolti nella progettazione oggetto della verifica. I soggetti devono altresì impegnarsi per iscritto, al momento dell'affidamento dell'incarico, a non intrattenere rapporti di natura professionale e commerciale con i soggetti coinvolti nella progettazione oggetto della verifica per i due anni successivi decorrenti dalla conclusione dell'incarico.

2. Per verifiche di progetti relativi a lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro per opere puntuali e inferiore a 5.000.000,00 di euro per opere a rete, e che non comportino lavori di particolare complessità, i soggetti di cui all'articolo 17, comma 1 lettere d), e), f), g), e g-bis) della legge sono esentati dal possesso della certificazione di conformità alla norma UNI EN ISO 9001/2000 e dall'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 46 bis comma 3.

Articolo 47 ter

(Disposizioni generali)

1. Il Responsabile del procedimento stima il corrispettivo delle attività di verifica del progetto con riferimento a quanto previsto dalla Tabella B6 voce "validazione progetto" del decreto del Ministero della giustizia e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 4 aprile 2001 (G.U. n. 96 del 26.04.2001) e suoi aggiornamenti.
2. L'attività di verifica della progettazione, con esclusione dell'attività di verifica relativa ai livelli di progettazione verificati internamente, qualora sia affidata a soggetti esterni all'Amministrazione, è affidata unitariamente.
3. Il Responsabile del procedimento, nel bando e nella lettera di invito, individua le modalità ed i criteri, anche a campione, di verifica degli elaborati che compongono la progettazione e fornisce al soggetto affidatario lo studio di fattibilità ovvero il documento preliminare alla progettazione, nonché il disciplinare di incarico della progettazione.
4. Gli oneri economici inerenti allo svolgimento del servizio di verifica fanno carico agli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli interventi e devono essere inseriti nel documento di programmazione.
5. L'affidamento dell'incarico esterno di verifica e validazione è incompatibile con lo svolgimento delle altre attività di supporto al Responsabile del procedimento, con la direzione lavori e con il collaudo.
6. Le stazioni appaltanti possono procedere alla individuazione del soggetto incaricato dell'attività di verifica, con le procedure di

cui agli articoli seguenti, anche per una pluralità di progettazioni analoghe, stimando complessivamente il corrispettivo dei singoli incarichi nel rispetto di quanto previsto al comma 1.

Articolo 48

(Requisiti per la partecipazione alle gare per l'affidamento delle attività di verifica)

1. Il Responsabile del procedimento individua i requisiti minimi per la partecipazione alle procedure di affidamento delle attività di verifica dei progetti con riguardo ai seguenti elementi:
 - a) fatturato globale per servizi di verifica realizzato negli ultimi cinque anni per un importo da determinare in una misura non inferiore a due volte l'importo stimato dell'appalto dei servizi di verifica;
 - b) avvenuto svolgimento, negli ultimi cinque anni, di almeno due appalti di servizi di verifica di progetti relativi a lavori di importo almeno pari al cinquanta per cento di quello oggetto dell'appalto da affidare e di natura analoga allo stesso. Per servizio di verifica analogo si intende quello appartenente, in via esemplificativa, ai seguenti raggruppamenti di tipologia di interventi:
 1. organismi edilizi ed opere di bioedilizia;
 2. opere per la mobilità su gomma e ferro;
 3. opere relative al ciclo integrato dell'acqua;
 4. opere fluviali e marittime;
 5. opere impiantistiche;
 6. opere di impatto ambientale, di bonifica e di ecocompatibilità.

2. Per un periodo di due anni dall'entrata in vigore del presente Regolamento, il requisito di cui alla lettera a) del comma 1 può essere anche riferito ad attività di progettazione, direzione lavori e collaudo ed il requisito di cui alla lettera b) del comma 1 può essere soddisfatto attraverso la dimostrazione di almeno quattro servizi analoghi di progettazione, direzione dei lavori e collaudo di lavori per un importo complessivo pari a quello oggetto della verifica da affidare.
3. Il soggetto che concorre all'affidamento dell'appalto individua in sede di offerta le figure professionali previste dalla norma europea UNI CEI EN 45004, tra cui un coordinatore del gruppo di lavoro di verifica nella persona di un ingegnere o architetto abilitato all'esercizio della professione da almeno dieci anni ed iscritto al relativo albo professionale, che sottoscriverà tutti i rapporti rilasciati dall'Organismo di Ispezione nonché gli atti formali di cui all'articolo 48 sexies del presente Regolamento.
4. Alle procedure di affidamento delle attività di verifica possono partecipare, in forma singola o associata, i soggetti accreditati come Organismi di Ispezione di Tipo A e di Tipo C, nonché, per verifiche di progetti relativi a lavori di importo inferiore a 20 milioni di euro, i soggetti di cui all'articolo 17, comma 1 lettere d), e), f), g) e g-bis) della legge che siano nelle condizioni di cui all'articolo 47 bis, comma 1 lettera b) del presente titolo. Per verifiche di progetti relativi a lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, l'accreditamento, ai sensi della predetta norma europea come Organismi di Ispezione di Tipo A e di Tipo C, deve essere posseduto da tutti i soggetti concorrenti in forma associata. In caso di associazione temporanea la mandataria deve possedere una quota, in misura almeno pari al 50%, dei requisiti

economico-finanziari e tecnico-organizzativi stabiliti dalla stazione appaltante; la restante percentuale deve essere posseduta dalle mandanti. La stazione appaltante può richiedere alle mandanti una percentuale minima di possesso dei requisiti da stabilirsi in misura non inferiore al 10% dei requisiti stessi, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158 e s.m.i.

5. Il soggetto che intende partecipare alla gara non deve partecipare o aver partecipato direttamente o indirettamente né alla gara per l'affidamento della progettazione né alla redazione della stessa in qualsiasi suo livello.
6. Il mancato rispetto di quanto previsto al comma 5 comporta l'esclusione per 5 anni dalle attività di verifica e ne sarà data comunicazione, da parte del Responsabile del procedimento, alla Commissione centrale permanente ed agli organismi di accreditamento.

Articolo 48 bis

(Procedure di gara)

1. In caso di appalto di servizi avente ad oggetto attività di verifica di importo stimato pari o superiore alla soglia di applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici di servizi, ovvero per i Ministeri alla soglia di applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici di servizi per autorità governative centrali, si applicano le norme di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 157, ovvero al decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 158 per i soggetti aggiudicatori operanti nei settori speciali.

2. In caso di appalto di servizi avente ad oggetto attività di verifica di importo inferiore alla soglia di applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici di servizi, ovvero per i Ministeri alla soglia di applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici di servizi per autorità governative centrali, il responsabile del procedimento può procedere con affidamento a procedura negoziata preceduta da bando reso noto tramite pubblicità, per almeno venti giorni, con le modalità di cui all'articolo 80, commi 5 e 6, del presente Regolamento e previa valutazione, da parte dello stesso, di almeno tre offerte di soggetti in possesso dei requisiti minimi di cui all'articolo 48; ove non pervengano un numero sufficiente di offerte, il bando è ripubblicato e può procedersi all'affidamento indipendentemente dal numero di offerte ricevute. Per gli appalti di servizi aventi ad oggetto attività di verifica di importo inferiore a 20.000,00 euro il responsabile del procedimento può invitare alla procedura negoziata non meno di tre soggetti, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e concorrenza.

3. L'affidamento degli appalti di servizi di cui ai precedenti commi, avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con riguardo ai seguenti elementi:
 - a) prezzo;
 - b) caratteristiche professionali del gruppo di verifica;
 - c) caratteristiche e modalità del servizio e delle prestazioni.
4. Per l'aggiudicazione dell'appalto di servizi di cui al comma 1, avente ad oggetto la verifica, può essere utilizzata la stessa Commissione giudicatrice dell'appalto di servizi di progettazione, laddove esistente, ovvero un'apposita Commissione giudicatrice, nominata ai sensi dell'articolo 55 del presente Regolamento, di cui fa parte il Responsabile del procedimento.
5. Dell'avvenuto affidamento è data pubblicità.

Articolo 48 ter

(Principi generali della verifica)

1. Le verifiche devono essere condotte sulla documentazione progettuale per ciascuna fase con riferimento ai seguenti aspetti del controllo e con riguardo al livello di progettazione:

- a) affidabilità
- b) completezza ed adeguatezza
- c) chiarezza, leggibilità e ripercorribilità
- d) conformità

intendendosi per:

a) affidabilità:

- 1) verifica della corretta applicazione delle regole tecniche di riferimento per la redazione del progetto;
- 2) verifica dell'uso corretto di normative specifiche in relazione alle metodologie adottate dal progettista;
- 3) verifica della coerenza delle ipotesi progettuali poste a base delle elaborazioni tecniche ambientali, architettoniche, strutturali, impiantistiche e di sicurezza;
- 4) verifica dell'adeguatezza e della congruità della documentazione progettuale ai requisiti di norma e a quelli previsti e definiti nel documento preliminare alla progettazione.

b) completezza ed adeguatezza:

- 1) verifica documentale: controllo dell'esistenza di tutti gli elaborati previsti per il livello del progetto da esaminare;
- 2) verifica dell'esaustività della logica elaborativa utilizzata per la redazione del progetto in funzione del quadro esigenziale;
- 3) verifica dell'esaustività delle informazioni contenute nei singoli elaborati;

- 4) verifica dell'esaustività delle modifiche apportate al progetto a seguito di un suo precedente esame.
- 5) verifica dell'adempimento delle obbligazioni previste nel disciplinare di incarico di progettazione.
- c) chiarezza, leggibilità e ripercorribilità:
 - 1) verifica della leggibilità degli elaborati con riguardo alla corretta utilizzazione dei linguaggi convenzionali di elaborazione;
 - 2) verifica della comprensibilità delle informazioni contenute negli elaborati e della ripercorribilità delle calcolazioni effettuate;
 - 3) verifica della coerenza delle informazioni tra i diversi elaborati;
- d) conformità:
 - 1) la rispondenza delle soluzioni progettuali ai requisiti espressi nel documento preliminare alla progettazione o negli elaborati della progettazione prodotti nella fase precedente;
 - 2) la rispondenza della soluzione progettuale alle normative assunte a riferimento, in relazione agli aspetti, che a titolo indicativo e non esaustivo, sono di seguito specificati:
 - I. inserimento ambientale;
 - II. impatto ambientale;
 - III. funzionalità e fruibilità;
 - IV. stabilità delle strutture;
 - V. sicurezza delle persone connessa agli impianti tecnologici;
 - VI. igiene, salute e benessere delle persone;
 - VII. superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche;
 - VIII. sicurezza antincendio;
 - IX. inquinamento acustico;
 - X. durata e manutenibilità;
 - XI. rispetto dei tempi e dei costi;
 - XII. organizzazione del cantiere.

Articolo 48 quater

(Verifica della documentazione)

1. La verifica da parte del soggetto preposto al controllo viene effettuata sui documenti progettuali previsti dal presente Regolamento per ciascuna fase della progettazione.
2. Con riferimento agli aspetti del controllo sopra citati, in termini generali si dovrà per:
 - a) le relazioni generali:
 1. verificare che i contenuti siano coerenti con la loro descrizione capitolare e grafica, nonché con i requisiti definiti nel documento preliminare alla progettazione e con i contenuti delle documentazioni di autorizzazione ed approvazione facenti riferimento alla fase progettuale precedente.
 - b) le relazioni di calcolo:
 - I. verificare che le ipotesi e 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;
 - II. verificare 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 degli stessi siano esplicitati in maniera tale da risultare leggibili, chiari e interpretabili;
 - III. verificare la congruenza di tali risultati con il contenuto delle elaborazioni grafiche ed anche delle prescrizioni prestazionali e capitolari;
 - IV. per gli elementi ritenuti più critici, che dovranno essere desumibili anche dalla descrizione illustrativa della relazio-

ne di calcolo stessa, verificare la correttezza del loro dimensionamento;

- V. verificare che le scelte progettuali costituiscano una soluzione idonea in relazione alla durabilità dell'opera nelle condizioni d'uso e manutenzione previste.

c) le relazioni specialistiche:

verificare che i contenuti presenti nelle relazioni specialistiche siano coerenti con:

- I. le specifiche esplicitate dal committente;
- II. le norme cogenti;
- III. le norme tecniche applicabili, anche in relazione alla completezza della documentazione progettuale;
- IV. le regole di buona progettazione.

d) gli elaborati grafici:

1. verificare che ogni elemento identificabile sui grafici sia adeguatamente 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 capitolari.

e) i capitolati, i documenti prestazionali e gli schemi di contratto:

1. verificare che ogni elemento identificabile sugli elaborati grafici sia adeguatamente qualificato all'interno della documentazione prestazionale / capitolare; si dovrà verificare inoltre la coerenza tra le prescrizioni prestazionali / capitolari e quelle di prezzo, oltre che con quelle eventualmente riportate negli elaborati grafici.

f) la documentazione di stima economica:

verificare che:

- I. i costi parametrici assunti alla base del calcolo sommario della

spesa siano coerenti con la qualità dell'opera prevista e la complessità delle necessarie lavorazioni;

II. i prezzi assunti come riferimento siano rappresentativi del contesto produttivo in cui sarà realizzata l'opera;

III. siano state sviluppate le analisi per i prezzi di tutte le voci per le quali non sia disponibile un dato verosimile nei prezzi;

IV. i prezzi unitari assunti a base del computo metrico siano coerenti con le analisi dei prezzi e con i prezzi assunti come riferimento;

V. gli elementi di computo comprendano tutte le opere previste nella documentazione prestazionale /capitolare e comunque necessarie;

VI. i metodi di misura delle opere siano usuali o standard;

VII. le misure delle opere computate siano corrette, operando a campione e/o per categorie prevalenti;

VIII. i totali calcolati siano corretti;

IX. le stime economiche relative a piani di gestione e manutenzione siano verosimilmente quelli riferibili a opere simili di cui si ha evidenza dal mercato e/o che i calcoli siano fondati su metodologie accettabili dalla scienza in uso e raggiungano l'obiettivo richiesto dal committente;

X. i piani economici e finanziari siano tali da assicurare l'idoneità al perseguimento dell'equilibrio economico e finanziario.

g) il piano di sicurezza e coordinamento:

verificare che questo sia stato redatto per tutte le tipologie di lavorazione da porre in essere durante la realizzazione dell'opera, e in conformità dei relativi magisteri; inoltre che siano stati esaminati tutti gli aspetti che possono avere un impatto diretto e indiretto sui costi e sull'effettiva cantierabilità dell'opera.

h) il quadro economico:

verificare che sia stato redatto conformemente a quanto previsto dall'art. 17 del presente regolamento.

Articolo 48 quinquies

(Estensione del controllo e momenti della verifica)

1. Le verifiche, come sopra indicate, devono essere adeguate al livello progettuale in esame e costituiscono la base di riferimento; il loro livello potrà essere comunque integrato dall'Amministrazione committente in relazione alla natura e complessità dell'opera.
2. In presenza di elevata ripetitività di elementi progettuali o di esistenza di casi analoghi già oggetto di verifica, di cui si ha evidenza oggettiva, potranno essere adottati, a seconda dei casi, metodi di controllo "a campione" e/o di "comparazione". Il metodo a campione prevede comunque l'analisi della concezione di tutti gli elementi ritenuti fondamentali, con l'esclusione di quelli che non rispondono a criteri di criticità; in ogni caso delle scelte sopra citate dovrà essere fornita opportuna giustificazione nella pianificazione dell'attività di controllo.
3. Nel caso di verifiche precedentemente espletate, l'attività di controllo successiva può essere svolta sulle parti costituenti modifica o integrazione della documentazione progettuale già esaminata.
4. Le verifiche devono essere effettuate su tutti i livelli di progettazione; il Responsabile del procedimento pianifica l'attività di verifica in funzione del piano di sviluppo della progettazione, degli adempimenti di approvazione, autorizzazione ed affidamento.

5. Le strutture tecniche o gli organismi di ispezione incaricati della verifica, possono supportare il responsabile del procedimento anche nell'attività di verifica delle offerte anomale in sede gara e delle perizie di variante in corso d'opera.
6. Lo svolgimento dell'attività di verifica deve essere documentato attraverso la redazione di appositi verbali.

Articolo 48 sexies

(Le modalità di validazione)

1. La validazione del progetto posto a base di gara è espressa mediante un atto formale che riporta gli esiti delle verifiche effettuate e dell'esame in contraddittorio col progettista. L'atto formale di validazione è sottoscritto dal Responsabile del procedimento e fa preciso riferimento al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica ed alle eventuali controdeduzioni del progettista
2. In caso di dissenso del Responsabile del procedimento rispetto agli esiti delle verifiche effettuate, l'atto formale di validazione o mancata validazione del progetto deve contenere, oltre a quanto previsto al comma 1, specifiche motivazioni.
3. Il bando e la lettera di invito devono contenere gli estremi dell'avvenuta validazione del progetto posto a base di gara.
4. Per i livelli di progettazione precedenti o successivi a quello posto a base di gara, il Responsabile del procedimento procede alla verifica con le modalità di cui al comma 1.

Articolo 49

(Le responsabilità)

1. Il soggetto incaricato dell'attività di verifica che violi gli obblighi posti a suo carico dalla legge e dal presente regolamento è tenuto a risarcire i danni derivanti all'Amministrazione in conseguenza dell'inadempimento ed è escluso per i successivi 5 anni dalle attività di verifica. Nel caso in cui il soggetto incaricato della verifica sia dipendente della stazione appaltante lo stesso è sottoposto alle responsabilità disciplinari previste dall'ordinamento di appartenenza.
2. L'atto formale di avvenuta validazione del progetto di cui all'articolo 48 *sexies* non esime il concorrente che partecipa alla gara per l'affidamento dell'appalto o della concessione di lavori pubblici dagli adempimenti di cui all'articolo 71, comma 2, del presente Regolamento e delle conseguenti responsabilità.

Articolo 49 bis

(Le garanzie)

1. Il soggetto incaricato dell'attività di verifica deve essere munito, dalla data di accettazione dell'incarico, di una polizza di responsabilità civile professionale, estesa al danno all'opera, dovuta ad errori od omissioni nello svolgimento dell'attività di verifica, nonché di una polizza indennitaria civile per danni a terzi per i rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività di propria competenza avente le seguenti caratteristiche:
 - a) nel caso di polizza specifica limitata all'incarico di verifica, la polizza deve avere durata fino alla data di rilascio del certifi-

cato di collaudo di cui all'articolo 201, comma 1 del presente regolamento con un massimale non inferiore al 5% del valore dell'opera, con il limite di 500.000 euro, per lavori di importo inferiore alla soglia di applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici di lavori, e per un massimale non inferiore al 10% dell'importo dei lavori, con il limite di 1.500.000 euro, nel caso di lavori di importo superiore alla predetta soglia; per opere di particolare complessità può essere richiesto un massimale superiore a 1.500.000 euro fino al 10% dell'importo dei lavori.

b) nel caso in cui l'affidatario dell'incarico di verifica sia coperto da una polizza professionale generale per l'intera attività, detta polizza deve essere integrata attraverso idonea dichiarazione della Compagnia di Assicurazione che garantisca le condizioni di cui al punto a) per lo specifico progetto.

2. Il premio relativo a tale copertura assicurativa è a carico dell'Amministrazione di appartenenza del soggetto incaricato dell'attività di verifica, mentre sarà a carico del soggetto affidatario, qualora questi sia soggetto esterno.

Articolo 49 ter

(Acquisizione dei pareri e validazione)

1. La conferenza di servizi si svolge per l'acquisizione dei pareri e di quant'altro previsto dalla Legge necessari alla definizione di tutti gli aspetti del progetto. La conferenza di servizi procede a nuovo esame del progetto dopo che siano state apportate le modifiche eventualmente richieste, e dopo che su di esse sono intervenuti i necessari pareri tecnici.

2. In caso di opere o lavori sottoposti a valutazione di impatto ambientale si procede in ogni caso secondo quanto previsto dall'ultimo periodo dell'articolo 7, comma 8, della Legge
3. Il Responsabile del procedimento, acquisiti i pareri di cui ai precedenti commi, nonché, ove previsto, il parere del proprio organo consultivo, conclude le attività di verifica relative al livello di progettazione da porre a base di gara con l'atto formale di validazione di cui all'articolo 48 sexies del presente regolamento.
4. Avvenuta la validazione del progetto posto a base di gara, ciascuna Amministrazione, secondo le modalità e le procedure stabilite dal proprio ordinamento, avvia la fase dell'affidamento dei lavori.

Pubblicazioni del Centro Studi del Consiglio Nazionale Ingegneri

- no. 1 / 1999 Piano di attività - Triennio 1999 - 2002
- no. 2 / 1999 La via dell'Etica Applicata, ossia delle politiche di prevenzione: una scelta cruciale per l'Ordine degli Ingegneri
- no. 3 / 1999 Monitoraggio sull'applicazione della direttiva di tariffa relativa al D. Lgs. 494/96 in tema di sicurezza nei cantieri
- no. 4 / 2000 La dichiarazione di inizio attività - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 5 / 2000 L'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - Organi, poteri e attività
- no. 6 / 2000 Le ipotesi di riforma delle professioni intellettuali
- no. 7 / 2000 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività di progettazione - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 8 / 2000 Le tariffe professionali - Il quadro giurisprudenziale in Italia e in Europa
- no. 9 / 2000 Le assunzioni di diplomati e laureati in Ingegneria in Italia
- no. 10/2000 Il ruolo degli ingegneri per la sicurezza
- no. 11/2000 Il nuovo regolamento generale dei lavori pubblici. Un confronto con il passato
- no. 12/2000 Il nuovo capitolato generale dei lavori pubblici
- no. 13/2000 Il responsabile del procedimento - Inquadramento, compiti e retribuzione
- no. 14/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Analisi economica e comparativa del settore delle costruzioni -Parte prima
- no. 15/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Indagine sugli ingegneri che svolgono attività professionale - Parte seconda
- no. 16/2000 La professione di ingegnere in Europa, Canada e Stati Uniti. I sistemi nazionali e la loro evoluzione nell'epoca della globalizzazione
- no. 17/2000 L'intervento delle Regioni in materia di dichiarazione di inizio attività
- no. 18/2000 Opportunità e strumenti di comunicazione pubblicitaria per i professionisti in Italia
- no. 19/2000 I profili di responsabilità giuridica dell'ingegnere - Sicurezza sul lavoro, sicurezza nei cantieri, appalti pubblici, dichiarazione di inizio attività
- no. 20/2001 Spazi e opportunità di intervento per le amministrazioni regionali in materia di lavori pubblici
- no. 21/2001 Imposte e contributi sociali a carico dei professionisti nei principali Paesi europei
- no. 22/2001 Le tariffe relative al D.Lgs 494/96. Un'analisi provinciale
- no. 23/2001 Le nuove regole dei lavori pubblici. Dal contratto al collaudo: contestazioni, eccezioni, riserve e responsabilità
- no. 24/2001 L'evoluzione dell'ingegneria in Italia e in Europa
- no. 25/2001 La riforma dei percorsi universitari in ingegneria in Italia
- no. 26/2001 Formazione e accesso alla professione degli ingegneri in Italia
- no. 27/2001 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività professionali in Europa

- no. 28/2001 La direzione dei lavori nell'appalto di opere pubbliche
- no. 29/2001 Analisi delle pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Febbraio 2000 -marzo 2001
- no. 30/2001 Osservazioni sul D.P.R. 328/2001
- no. 31/2001 La copertura assicurativa del progettista. Quadro normativo e caratteristiche dell'offerta
- no. 32/2001 Qualificazione e formazione continua degli ingegneri in Europa e Nord America
- no. 33/2001 Le verifiche sui progetti di opere pubbliche. Il quadro normativo in Europa
- no. 34/2001 L'ingegneria italiana tra nuove specializzazioni e antichi valori
- no. 35/2001 La domanda di competenze ingegneristiche in Italia
- no. 36/2001 Il mercato dei servizi di ingegneria. Evoluzione e tendenze nel settore delle costruzioni
- no. 37/2002 Il riparto delle competenze normative in materia di professioni. Stato, Regioni, Ordini
- no. 38/2002 Note alla rassegna stampa 2001
- no. 39/2002 Ipotesi per la determinazione di un modello di stima basato sul costo minimo delle prestazioni professionali in ingegneria
- no. 40/2002 Tariffe professionali e disciplina della concorrenza
- no. 41/2002 Ipotesi per una revisione dei meccanismi elettorali per le rappresentanze dell'Ordine degli ingegneri
- no. 42/2002 Installare il Sistema Qualità negli studi di ingegneria. Un sussidiario per l'applicazione guidata di ISO 9000:2000 - Volume I
- no. 43/2002 Installare il Sistema Qualità negli studi di ingegneria. Un sussidiario per l'applicazione guidata di ISO 9000:2000 - Volume II
- no. 44/2002 La remunerazione delle prestazioni professionali di ingegneria in Europa. Analisi e confronti
- no. 45/2002 L'accesso all'Ordine degli ingegneri dopo il D.P.R. 328/2001
- no. 46/2002 La domanda di competenze d'ingegneria in Italia. Anno 2002
- no. 47/2003 Imposte e struttura organizzativa dell'attività professionale in Europa
- no. 48/2003 Il mercato dei servizi di ingegneria - 2002
- no. 49/2003 Le nuove regole in materia di progettazione delle opere pubbliche. Tariffe, prestazioni gratuite, consorzi stabili e appalto integrato
- no. 50/2003 La riforma del sistema universitario nel contesto delle Facoltà di Ingegneria
- no. 51/2003 Una cornice di riferimento per una tariffa professionale degli ingegneri dell'informazione
- no. 53/2003 Il Testo Unico in materia di espropriazioni per pubblica utilità. Analisi e commenti
- no. 52/2003 La possibile " terza via " alla mobilità intersettoriale degli ingegneri in Italia
- no. 54/2003 Il tortuoso cammino verso la qualità delle opere pubbliche in Italia
- no. 55/2003 La disciplina dei titoli abilitativi secondo il Testo Unico in materia di edilizia
- no. 56/2003 La sicurezza nei cantieri dopo il Decreto Legislativo 494/96
- no. 57/2003 Analisi delle pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Aprile 2001- dicembre 2002

- no. 58/2003 Le competenze professionali degli ingegneri secondo il D.P.R. 328/2001
- no. 59/2003 La domanda di competenze d'ingegneria in Italia. Anno 2003
- no. 60/2004 La riforma del sistema universitario nel contesto delle Facoltà di Ingegneria
- no. 61/2004 Identità e ruolo degli ingegneri dipendenti nella pubblica amministrazione che cambia
- no. 62/2004 Considerazione ipotesi su possibili strategie e azioni in materia di SPC (Sviluppo Professionale Continuo) degli iscritti all'Ordine degli Ingegneri
- no. 63/2004 Le regole della professione di ingegnere in Italia : elementi per orientare il processo di riforma
- no. 64/2004 Guida alla professione di ingegnere -Volume I: profili civilistici, fiscali e previdenziali
- no. 65/2004 Guida alla professione di ingegnere -Volume II: urbanistica e pianificazione territoriale
- no. 66/2004 La normativa tecnica per le costruzioni in zona sismica in Italia, Stati Uniti e Nuova Zelanda
Parte prima: profili giurudici
Parte seconda: applicazioni e confronti
- no. 67/2004 Ipotesi e prospettive per la riorganizzazione territoriale dell'Ordine degli Ingegneri
- no. 68/2004 Le assunzioni degli ingegneri in Italia. Anno 2004
- no. 69/2004 La direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi
- no. 70/2004 La formazione degli ingegneri in Italia. Anno 2004
- no. 71/2004 Occupazione e remunerazione degli ingegneri in Italia
- no. 72/2005 La verifica del progetto. Primi commenti allo schema di regolamento predisposto dalla Commissione ministeriale istituita dal vice ministro on. Ugo Martinat

Finito di stampare nel mese di giugno 2005

Stampa: tipografia *DSV Grafica e Stampa* s.r.l. Via D. Menichella 108, 00156 Roma