

**Nuovo Codice degli Appalti:  
la verifica della progettazione  
e il supporto al RUP**

*Il **Nuovo Codice degli Appalti** ha introdotto diversi principi innovativi, tra cui quelli di fiducia e di risultato che, oltre a segnare un cambio di passo rispetto al passato, vengono chiaramente indicati come criteri di interpretazione fondamentali del Codice stesso. Tra le **modalità virtuose di semplificazione e accelerazione** vi è certamente quella della **riduzione a due livelli di progettazione** che **CONFORMA ritiene utile purché con essa sia garantita la qualità del progetto** sin dalla fase prodromica alla fattibilità dell'opera, per tutti i livelli previsti e durante lo sviluppo dello stesso. Attraverso un controllo indipendente, infatti, si ritiene che possa essere assicurata la correttezza e completezza della progettazione dell'opera, la qualità della sua realizzazione, il rispetto di tempi e costi e la gestione durante la sua vita utile. L'**Organismo di Ispezione di Tipo A accreditato** secondo la **norma ISO 17020** è il soggetto che rappresenta il massimo livello di indipendenza e imparzialità, perché scevro da qualunque collegamento con altri soggetti coinvolti nella progettazione, gestione, esecuzione e collaudo dell'opera, in grado di fornire al RUP il supporto e gli strumenti per assumere le necessarie decisioni.*

**Novembre 2023**

## PRESENTAZIONE

CONFORMA è l'Associazione degli Organismi di Certificazione, Ispezione, Prova e Taratura, costituita dalle principali società a livello nazionale e internazionale che operano nel settore della **valutazione di conformità di terza parte indipendente**, in cui sono ricomprese l'insieme delle attività di certificazione di sistemi di gestione, prodotto, personale e servizi, **ispezioni**, marcatura CE, prove di laboratorio e tarature, per lo più **svolte in regime di accreditamento**, abilitazione e notifica della Commissione Europea, in ambito volontario o cogente. L'Associazione ha avviato la sua attività nel 2012 raccogliendo l'esperienza sviluppata dai suoi soci in oltre 30 anni di attività. La *mission* di CONFORMA è promuovere la qualità, la sicurezza e la protezione dell'ambiente attraverso certificazioni, prove e ispezioni competenti e indipendenti, con l'obiettivo di dare valore aggiunto ai processi, ai prodotti e ai servizi oggetto di valutazione, tutelare i consumatori e rafforzare nelle istituzioni, nelle imprese, nei cittadini la piena consapevolezza del valore sociale della valutazione di conformità in materia di qualità, ambiente, sicurezza e sostenibilità.

CONFORMA ha seguito, e costantemente segue, con particolare attenzione le evoluzioni normative che interessano il comparto rappresentato, in un'ottica di piena collaborazione e dialogo con le Istituzioni competenti.

## CENTRALITÀ DEL CONTROLLO PER OGNI LIVELLO DI PROGETTAZIONE

Un **sistema virtuoso di terza parte dei controlli e di gestione della qualità** porta sicuramente enormi vantaggi e notevoli economie, consentendo di evitare i costi imputabili ad errori e/o ambiguità progettuali (i c.d. costi della "non Qualità"), stimabili in misura pari a circa il 15% del costo complessivo dell'opera, e i costi e i danni indiretti dovuti alla mancata o ritardata realizzazione o manutenzione di un'opera (i c.d. costi del "non Fare"). La **verifica preventiva della progettazione** consente di individuare in anticipo, rispetto alla fase di realizzazione dell'opera, problemi e criticità che sarebbero certamente oggetto di contenzioso tra i soggetti coinvolti nella costruzione, provocando ritardi e costi aggiuntivi.

Una recente **indagine** promossa dalla **Conferenza delle Regioni, CONFINDUSTRIA, ANCE** e coordinata dall'**Università LUISS** sulle ragioni di rallentamento della realizzazione delle infrastrutture ha messo in evidenza come **le cause principali di blocco degli appalti** siano da ascrivere, nella maggioranza dei casi, all'**inadeguata qualità progettuale**.

Inoltre, i dati raccolti dall'**Osservatorio RUP 2023**, a cura del **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Itaca, SNA – Scuola Nazionale dell'Amministrazione e IFEL – Fondazione ANCI**, evidenziano che tra le criticità segnalate dai circa 10.000 RUP coinvolti vi sono: la gestione dei contenziosi e delle

riserve con conseguenti difficoltà nel rispetto dei tempi, la complessità degli iter autorizzativi e la difficoltà ad operare con il BIM.

In tale contesto CONFORMA ritiene che il **processo di verifica e controllo** si ponga come unico strumento in grado di minimizzare i rischi tecnici e amministrativi, a garanzia della qualità dei progetti e della sicurezza delle opere pubbliche. Il monitoraggio della progettazione, la normalizzazione dei rischi e la prevenzione in tema di sicurezza, sono attività imprescindibili per la garanzia di risultato e il rispetto di tempi e costi. L'Associazione ha da tempo avviato al proprio interno, tra i Soci che operano nel settore delle Ispezioni nelle costruzioni, una raccolta di informazioni (*data base*) riguardanti il numero di non conformità rilevate durante le fasi di verifica del progetto, distinte per livello progettuale trattato e anche per natura e tipologia dell'intervento.

DATI RIFERITI ALL'ANNO 2022					
CATEGORIA	SETTORE VERIFICA DI PROGETTO	N. SERVIZI DI CONTROLLO	N. SERVIZI (%)	IMPORTO (€)	IMPORTO (%)
INFRASTRUTTURE	Viabilità su gomma	113	69%	1.654.972.547	41%
	Viabilità su ferro	18	11%	1.378.159.528	34%
	Porti	16	10%	892.760.550	22%
	Aeroporti	17	10%	103.340.204	3%
	<b>Totale parziale categoria</b>	<b>164</b>	<b>31%</b>	<b>4.029.232.829,63</b>	
EDILIZIA	Edilizia Residenziale	25	9%	128.926.294	4%
	Sanità	47	17%	1.020.638.541	35%
	Istruzione	99	35%	604.594.493	21%
	Culto, Sport, Cultura	44	15%	552.049.630	19%
	Servizi	69	24%	615.177.395	21%
	<b>Totale parziale categoria</b>	<b>284</b>	<b>53%</b>	<b>2.921.386.352,05</b>	
IMPIANTI	Impianti a rete (acquedotti, fognature, gasdotti)	26	46%	759.772.930	57%
	Impianti industriali (depuratori, trattamenti rifiuti, ecc.)	31	54%	582.818.964	43%
	<b>Totale parziale categoria</b>	<b>57</b>	<b>11%</b>	<b>1.342.591.893,50</b>	
AMBIENTE	Bonifiche	5	16%	76.804.990	28%
	Sistemazioni paesaggistiche/naturalistiche	24	75%	182.141.968	67%
	Opere a verde	3	9%	12.390.000	5%
	<b>Totale parziale categoria</b>	<b>32</b>	<b>6%</b>	<b>271.336.958,31</b>	
	<b>TOTALE</b>	<b>537</b>	<b>100%</b>	<b>8.564.548.033</b>	

Tabella 1 - Numero di servizi per «tipologia di intervento» (dati soci CONFORMA anno 2022)

CATEGORIA	SETTORE VERIFICA DI PROGETTO	N. SERVIZI DI CONTROLLO	N. TOTALE RILIEVI	N. NON CONFORMITA'	% NON CONFORMITA' / N. TOT. RILIEVI
INFRASTRUTTURE	Viabilità su gomma	113	10.355	8.118	78%
	Viabilità su ferro	18	5.143	3.962	77%
	Porti	16	1.237	919	74%
	Aeroporti	17	1.682	1.417	84%
<b>Totale parziale categoria</b>		<b>164</b>	<b>18.417</b>	<b>14.416</b>	<b>78%</b>
EDILIZIA	Edilizia Residenziale	25	1.939	1.395	72%
	Sanità	47	8.444	6.728	80%
	Istruzione	99	11.943	8.317	70%
	Culto, Sport, Cultura	44	10.394	8.333	80%
	Servizi	69	11.883	8.360	70%
<b>Totale parziale categoria</b>		<b>284</b>	<b>44.603</b>	<b>33.133</b>	<b>74%</b>
IMPIANTI	Impianti a rete (acquedotti, fognature, gasdotti)	26	5.617	3.971	71%
	Impianti industriali (depuratori, trattamenti rifiuti, ecc.)	31	5.115	3.140	61%
<b>Totale parziale categoria</b>		<b>57</b>	<b>10.732</b>	<b>7.111</b>	<b>66%</b>
AMBIENTE	Bonifiche	5	340	142	42%
	Sistemazioni paesaggistiche/naturalistiche	24	3.963	3.327	84%
	Opere a verde	3	185	176	95%
<b>Totale parziale categoria</b>		<b>32</b>	<b>4.488</b>	<b>3.645</b>	<b>81%</b>
<b>TOTALE</b>		<b>537</b>	<b>78.240</b>	<b>58.305</b>	<b>75%</b>

Tabella 2 – Numero di «Non conformità» rilevate prima fase di verifica (dati soci CONFORMA anno 2022)

Dai dati raccolti emerge che su oltre **530 servizi di verifica della progettazione**, per un importo complessivo dei lavori di **8,5 Miliardi di euro**, sono stati segnalati durante la prima fase di verifica intermedia del progetto circa **78.000 rilievi** e di questi **il 75%** risultano essere una **non conformità “grave”** (una non conformità è grave quando un elemento del progetto contrasta con Leggi cogenti, norme di riferimento, con le richieste prestazionali espresse dal Quadro Esigenziale o può essere tale da poter rappresentare oggetto di potenziale contenzioso economico, tecnico). Dunque, ove quest’ultime non fossero state prontamente segnalate e corrette, tali non conformità avrebbero comportato notevoli rischi alla sicurezza dell’opera, all’incolumità degli utenti, elevati rischi di contenzioso, rallentamenti nella realizzazione ed extra costi.

Va inoltre evidenziato come **l’attività di verifica del progetto rappresenti un valido ed efficace strumento di semplificazione e di contenimento delle tempistiche**, in quanto i controlli, se svolti secondo criteri rigidi e con grado di approfondimento adeguato, possono supplire alla maggior parte delle procedure di autorizzazione preventiva e/o di accertamento e/o di ottemperanza, oggi demandate agli Uffici tecnici degli Enti territoriali, che costituiscono purtroppo un collo di bottiglia dei processi realizzativi. Ne sono un esempio e rappresenta un apprezzabile banco di prova delle

**potenzialità dello strumento**, gli effetti attribuiti all'esito positivo della verifica preventiva da parte del nuovo codice D.Lgs. 36/2023 che all'art.42, comma 3 prevede che la verifica accerti la conformità del progetto alle prescrizioni eventualmente impartite dalle amministrazioni competenti prima dell'avvio della fase di affidamento e, se ha esito positivo, **assolve a tutti gli obblighi di deposito e di autorizzazione per le costruzioni in zone sismiche, nonché di denuncia dei lavori all'ufficio del genio civile**. I progetti, corredati della attestazione dell'avvenuta positiva verifica, sono depositati con modalità telematica interoperabile presso l'Archivio informatico nazionale delle opere pubbliche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Tale principio era già stato affermato dal **DL n. 76/2020** recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, che all'art. 10, comma 7-bis ha introdotto una deroga, in fase autorizzativa, alla denuncia al Genio Civile, agli Enti competenti per le prescrizioni sismiche e allo Sportello Unico per l'Edilizia. Inoltre, il **DL n. 77/2021** recante *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, all'art. 44, comma 7 demanda la verifica di ottemperanza alle prescrizioni in sede di Conferenza dei Servizi e di VIA. Ancora più recentemente il DL n. 104/2023 all'articolo 16 ha introdotto un comma aggiuntivo, all'articolo 44-bis del DL 77/2021, disponendo che per i progetti esecutivi relativi agli interventi autostradali contenuti in apposito allegato (Allegato IV-bis), già trasmessi al MIT alla data di entrata in vigore della disposizione e per i quali sono scaduti i termini per l'approvazione previsti dal piano economico finanziario, la **relazione di cui al comma 1 è soggetta all'attività di verifica** da parte dei soggetti individuati ai sensi dell'articolo 34, comma 2, lettera a), dell'Allegato I.7 del Codice 36/2023 (Organismi di Ispezione accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020). Infine, un ulteriore elemento di riconoscimento della qualificazione degli Organismi accreditati di valutazione della conformità è riferito al fatto che in caso di appalto integrato, per i lavori di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), del codice (cd. soglia comunitaria pari ad € 5.382.000,00), la verifica è effettuata da Organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020.

CONFORMA auspica che venga maggiormente valorizzato il principio della **“centralità del controllo”** quale **“strumento di prevenzione di errori e/o omissioni da cui conseguono maggiori costi e tempi di realizzazione”**, che ha sempre costituito un caposaldo del Codice degli Appalti (si vedano ad esempio anche le Linee Guida ANAC n. 1 – sez. VII Verifica e validazione della progettazione). Pertanto, il principio che CONFORMA auspica venga sempre adottato è quello che la **verifica** venga pianificata e programmata in modo che possa essere sviluppata in **parallelo allo sviluppo del progetto (velocizzando altresì i tempi di approvazione)**, per tutti i livelli di progettazione previsti, affinché possa veramente esprimere tutta la propria efficacia. Di pari importanza si ritiene la previsione, sottolineata anche da ANAC nella sua Linea Guida n.1, che la verifica venga condotta unitariamente dal medesimo soggetto su tutti i livelli di progettazione, nella logica di una contrazione dei tempi del controllo che sia in linea con il Quadro Esigenziale definito *ex-ante* e con il precedente livello di definizione, con

l'obiettivo di garantire un elevato *standard* di controllo delle problematiche tecniche oltre che autorizzative. CONFORMA ritiene quindi che l'attività di **verifica preventiva sia lo strumento tecnico e amministrativo a disposizione delle Stazioni Appaltanti** in grado di **minimizzare i rischi di errori** iniziali che pregiudichino la qualità dei livelli di sviluppo successivo o (come purtroppo spesso accade) che comportino sensibili variazioni del quadro economico, con il quale si possa viceversa avviare un **processo virtuoso di ottimizzazione del percorso di progettazione e realizzativo**.

## **SEMPLIFICAZIONE ATTRAVERSO SUPPORTI ESTERNI AL RUP QUALIFICATI, TERZI, INDIPENDENTI E ACCREDITATI**

In Italia, così come in ambito internazionale, operano gli Organismi di Ispezione di Tipo A accreditati secondo la norma internazionale UNI CEI EN ISO/IEC 17020, organizzati con **competenze multidisciplinari**, che sono esenti da potenziali situazioni di conflitto o coinvolgimento che potrebbero pregiudicarne l'imparzialità di giudizio. Tali soggetti sono in grado di porsi anche come **supporto del RUP**, in veste di struttura tecnica di riferimento, per tutte le procedure d'appalto previste, **in quanto in grado di verificare** la conformità:

- della documentazione per l'indizione della gara di Appalto (ivi compresa la gestione della tematica B.I.M.);
- delle offerte presentate in sede di gara dai vari partecipanti, attraverso un'attività di comparazione e analisi tecnica;
- delle eventuali proposte migliorative introdotte dal concorrente e del rispetto delle proposte con i requisiti impliciti (di norma) e quelli espliciti (attesi) della stazione appaltante;
- della congruità dell'offerta economica e il rispetto dei tempi previsti.

Tale attività di supporto al RUP, tra l'altro, è esplicitamente prevista nel **Nuovo Codice degli Appalti** e in particolare all'art. 15 comma 6 (*"Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una struttura di supporto al RUP, e possono destinare risorse finanziarie non superiori all'1% per cento dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto da parte del RUP di incarichi di assistenza al medesimo"*).

In tale contesto, CONFORMA ritiene che i **soggetti accreditati** possiedano anche competenze (e strumenti software e hardware) idonee nell'analisi e valutazione della progettazione sviluppata con metodologia BIM, **affiancando quindi le Stazioni Appaltanti nei casi di carenza di personale e/o di competenze idonee** a gestire tale tematica, sia in fase di pianificazione e redazione dei bandi, sia in fase di valutazione delle proposte progettuali.

Va infine evidenziato come il soggetto controllore, in virtù della approfondita conoscenza del progetto, può svolgere **attività di supporto al RUP durante la realizzazione dei lavori attraverso funzioni di Alta**

**Sorveglianza**, monitorando: l'andamento del cantiere, il rispetto dei tempi e dei costi, il rispetto dei Criteri Ambientali Minimi (CAM), la conformità al principio del *Do No Significant Harm* (DNSH), la scelta dei materiali e i relativi requisiti per garantire la durabilità dell'opera (piani di manutenzione), la predisposizione della documentazione atta a consentire e garantire la manutenzione dei sistemi tecnologici, producendo anche una documentazione utilizzabile ai fini del rilascio di garanzie assicurative (polizza decennale Postuma).

Il presente documento è stato redatto dal **GdL Ispezioni nelle Costruzioni** al quale partecipano i seguenti Soci CONFORMA:

- ✓ ASACERT Srl
- ✓ CONTECO Check Srl
- ✓ ICMQ Società Benefit
- ✓ Inarcheck Spa
- ✓ NO GAP Controls Srl
- ✓ PCQ Srl
- ✓ RINA Check Srl
- ✓ SIDEL Spa
- ✓ SGS Italia Spa
- ✓ t<sup>2</sup>i S.c.a.r.l.