

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

INTRODUZIONE AI LAVORI

Ing. Angelo de Prisco

Consigliere Delegato per l'Industry Costruzioni di CONFORMA

1. 30 anni a supporto dei RUP e delle Stazioni Appaltanti.

Dalla Legge Merloni del 1994 al nuovo Codice Appalti del 2023, l'istituto della **verifica della progettazione** e il **supporto al RUP** sono sempre stati **riconosciuti un valido strumento a disposizione del Committente**.

Il Legislatore nel Nuovo Codice ha ritenuto che l'attività di verifica, in particolare rappresenti sempre più anche un efficace strumento per la semplificazione e il contenimento delle tempistiche.

Ne sono infatti un esempio, gli effetti attribuiti all'esito positivo della verifica preventiva prevista dal nuovo Codice D.Lgs. 36/2023 che all'art.42 comma 3 dove è previsto che la verifica accerti la conformità del progetto alle prescrizioni eventualmente impartite dalle amministrazioni competenti.

Questo prima dell'avvio della fase di affidamento e, se la verifica ha esito positivo, assolve a tutti gli obblighi di deposito e di autorizzazione per le costruzioni in zone sismiche, nonché all'obbligo di denuncia dei lavori all'ufficio del genio civile (Principio già affermato dal DL 76/2020 recante Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale).

Ancora più recentemente, il DL 104/2023 (cosiddetto Decreto «Asset Strategici») 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 la **«relazione sul quadro conoscitivo posto a base del progetto»** 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 nuovo Codice, vale a dire dagli Organismi di Ispezione accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020).

Inoltre, un ulteriore elemento di riconoscimento della qualificazione di tali soggetti 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**.

Il Legislatore ha voluto poi riconoscere a tali soggetti un ruolo di supporto al RUP anche per le attività di **verifica delle offerte anomale** in sede di gara **e delle perizie di variante in corso d'opera** (Art. 41 comma 5 dell'Allegato I.7 al nuovo Codice).

Come **CONFORMA auspichiamo** che possa essere ulteriormente riconosciuta la concreta efficacia della presenza di un soggetto terzo e indipendente anche durante la realizzazione dei lavori nell'ambito di **altre attività di supporto al RUP** come, ad esempio quella dell'**Alta Sorveglianza**.

2. Strumento di mitigazione, normalizzazione e gestione del rischio.

L'attività svolta da soggetti terzi, in particolare dagli Organismi accreditati, rappresenta un investimento redditizio nel lungo periodo, in quanto contribuisce a prevenire errori, mitigare i rischi, a garantire la conformità alla normativa e a garantire la qualità nel tempo dell'opera con adeguati piani di manutenzione che vengono anch'essi verificati con benefici tangibili per la collettività e per l'erario.

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 generando varianti e riserve che provocano inevitabili ritardi e costi aggiuntivi.

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 e inevitabile allungamento dei tempi di realizzazione con il quale si possa viceversa **avviare un processo virtuoso di ottimizzazione del percorso di progettazione e realizzazione di un'Opera**.

3. Pianificare, Programmare e Agire per Prevenire.

Il principio che CONFORMA auspica venga sempre adottato è quello che la **verifica** venga pianificata e programmata dal RUP all'interno di un chiaro cronoprogramma in modo che possa essere **sviluppata effettivamente 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.

Oggi purtroppo riscontriamo ancora in molte circostanze tempi contrattuali concessi al soggetto Verificatore di pochi giorni (e a progettazione ultimata), che vanificano e rendono quasi inefficace i vantaggi dello strumento della verifica e aumentano addirittura la "conflittualità" tra i soggetti coinvolti.

Di pari importanza si ritiene la previsione, sottolineata anche in passato 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, con l'obiettivo di **garantire un elevato standard di controllo** delle problematiche tecniche oltre che amministrative e autorizzative.

4. Il controllo indipendente: un investimento che crea valore.

Come strumento di valutazione *ex-ante* dei progetti, l'attività di un soggetto terzo e indipendente consente di verificare anche la **"fattibilità delle diverse opzioni"**, accertando, oltre alla congruità tecnico-economica del progetto di massima, anche la compatibilità ambientale, urbanistica e socio-economica nell'ambito di una più ampia **«Analisi Costi-Benefici»** sulle possibili soluzioni progettuali alternative, rispetto al Quadro Esigenziale e delle necessità definito dal Committente.

5. Il RUP è il Project Manager: da solo non può farcela.

La filiera delle costruzioni, caratterizzata dalla presenza di numerosi soggetti e operatori quali Committenza, Progettisti, Imprese di Costruzione, Fornitori di prodotti, Fornitori di altri servizi (Assicurativi, Finanziari, ecc.) necessita, al fine di massimizzare il livello di garanzia della realizzazione dell'opera, del coinvolgimento di soggetti organizzati e connotati da alte competenze gestionali, tecniche, giuridiche e, soprattutto, da una **totale indipendenza rispetto alle parti coinvolte** in grado di intervenire sin dalle prime fasi decisionali.

La presenza di soggetti qualificati può contribuire inoltre al corretto svolgimento del processo pianificato e programmato di progettazione, realizzazione e gestione di un'opera.

È necessario quindi che il RUP, sempre più chiamato a essere un *Project Manager*, sia supportato da **una o più organizzazioni predisposte** a raggiungere, attraverso un approccio strutturato con competenze sia manageriali che tecniche, amministrative e legali, un fluido coordinamento all'interno di tutto il gruppo di lavoro e l'efficiente esecuzione delle singole fasi e attività.

A tale scopo, CONFORMA auspica che, nell'ambito delle attività di verifica e supporto al RUP, le Committenze si avvalgano **anche degli Organismi di Ispezione e in particolare di quelli di Tipo A** accreditati secondo la norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020, che ne sancisce la **massima indipendenza** nelle valutazioni di conformità di servizi, processi e prodotti e che attribuisce agli esiti dell'attività tecnica, amministrativa, economica e giuridica particolare credito e valore spendibili con Enti, Ministeri e i diversi soggetti istituzionali a cui riferirsi per le necessarie attività accessorie e istruttorie.

Si tenga presente che tali Organismi oltre al **riconoscimento** previsto dal nuovo Codice, vengono riconosciuti anche dalle Assicurazioni e dagli Istituti di Credito in quanto **soggetti accreditati, terzi e indipendenti** in grado di valutare e monitorare i rischi per il rilascio delle polizze decennali postume, CAR, ALOP, ecc. e per l'erogazione dei finanziamenti.

L'**evento di oggi, fortemente voluto dalla nostra Associazione** che in questi anni è stata riconosciuta come uno dei punti di riferimento del proprio settore anche a livello istituzionale nell'ambito dell'aggiornamento e la redazione delle nuove regole degli appalti pubblici, **a 30 anni di fatto dalla nascita della figura del RUP e delle attività di verifica e a suo supporto**, vuole essere da stimolo per tutti quanti noi (Organismi accreditati ed Ente di Accreditamento, Ministero delle Infrastrutture, Società di progettazione e *Project Management*, Istituti di formazione e innovazione, Committenti, RUP e Imprese) per confrontarci (anche su temi che a volte non ci vedono pienamente d'accordo) e condividere esperienze e testimonianze per portare un **fattivo contributo alla filiera delle costruzioni del nostro**

Paese che, dai recenti dati emersi dal Rapporto di Federcostruzioni, a fine 2022 ha raggiunto ormai un **valore prossimo ai 600 miliardi di euro annui**.

Abbiamo voluto che si **iniziasse la nostra mattinata** proprio dall’**«esperienza»**, attraverso alcune testimonianze di RUP che hanno vissuto e stanno vivendo “sulla propria pelle” l’onere e l’onore di portare a compimento la realizzazione di grandi, medie e piccole opere

Il Nuovo Codice richiede uno sforzo da compiere in termini di innovazione e digitalizzazione, oltre al grande tema della sostenibilità all’intera nostra filiera a partire da uno dei cardini di questo cambiamento che è rappresentato dal *Building Information Modeling*, che per tutte le opere dovrà essere adottato sempre di più come metodologia di riferimento.

A seguire, i nostri **illustri ospiti si confronteranno a partire** da quanto svolto in questi anni dalla nostra Associazione e in particolare dal Gruppo di Lavoro Ispezioni nelle Costruzioni, il quale ha da tempo avviato al proprio interno, tra i Soci che operano nel settore delle costruzioni, una raccolta di informazioni (un vero *database*) 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.

In tale contesto, CONFORMA ritiene che la centralità del progetto sia elemento imprescindibile della buona riuscita di un’opera, ma deve essere accompagnata dalla centralità del controllo, che si pone come uno tra i più efficaci strumenti in grado di minimizzare i rischi tecnici e amministrativi a garanzia reale della qualità dei progetti e della sicurezza delle opere pubbliche.

Chiudo il mio intervento ringraziando in modo particolare il Dott. Giorgio Santilli che ha accettato l’invito a moderare questo nostro Convegno, con il quale mi sono spesso confrontato e che per 30 anni, da competente e attento osservatore, si è occupato proprio della nostra filiera, di leggi sugli appalti e di infrastrutture e che ancora oggi continua a stimolarci e aiutarci attraverso la sua nuova iniziativa editoriale “**DIARIO dei NUOVI APPALTI**”.

Ringrazio tutti i presenti per aver accettato l’invito e ci fa onore una così ampia partecipazione, ringrazio inoltre le centinaia di persone (in particolare i RUP, i tecnici delle Stazioni Appaltanti e i Committenti) che si sono registrati e che sono collegati in diretta streaming, a tutti noi esprimo gli auguri per questi primi 30 anni e auguro davvero buon lavoro!