

Angelo Luigi Camillo Ciribini

VERIFICA E VALIDAZIONE DEI PROGETTI

**GUIDA AGGIORNATA AL NUOVO REGOLAMENTO
DEL CODICE DEI CONTRATTI (D.P.R. 207/2010)**

- Processo di progettazione e Design Management
- Building Information Modelling e Low Carbon Construction
- Attività ispettive nel processo di progettazione
- Manuale di gestione, piano di controllo e liste di riscontro



CD-ROM INCLUSO

CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI E REGOLAMENTO DI ESECUZIONE ED ATTUAZIONE


GRAFILL

Angelo Luigi Camillo Ciribini
VERIFICA E VALIDAZIONE DEI PROGETTI

ISBN 13 978-88-8207-429-6
EAN 9 788882 074296

Manuali, 100
Prima edizione, settembre 2011

Ciribini, Angelo <1965->
Verifica e validazione dei progetti / Angelo Luigi Camillo Ciribini.
– Palermo : Grafill, 2011.
(Manuali ; 100)
ISBN 978-88-8207-429-6
1. Opere pubbliche – Progetti – Verifica.
344.4506 CDD-22
CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana “Alberto Bombace”

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo
Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313
Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail grafill@grafill.it

Finito di stampare nel mese di settembre 2011
presso **Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l.** Via del Cavaliere, 93 – 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

Ad Anita, Tommaso e ...

SOMMARIO

RINGRAZIAMENTI	p.	9
INTRODUZIONE	~	11
1. LA DISCIPLINA DELLA VERIFICA DEL PROGETTO	~	23
1.1. La Verifica come Attività Istruttoria	~	23
1.2. I Soggetti della Verifica e le loro condizioni di operatività.....	~	35
1.3. L'assegnazione dell'Incarico di Verifica	~	40
1.4. La Pianificazione del Servizio di Ispezione.....	~	47
1.5. Gli Oggetti e le Finalità dell'Ispezione.....	~	58
1.6. I documenti e gli strumenti della Verifica	~	61
1.7. La Design Review	~	62
1.8. Il Servizio di Ispezione	~	64
1.9. La metodologia di redazione delle Non Conformità e dei Rapporti	~	66
1.10. I pareri degli Organi di Controllo e l'atto finale della Validazione	~	70
1.11. Evoluzione delle Attività di Verifica.....	~	71
2. LA STRUTTURA DI GOVERNO DEL PROCESSO DI COMMITTENZA	~	77
2.1. La figura del Responsabile del Procedimento e il Processo di Verifica.....	~	77
2.2. La regia nel Processo di Committenza	~	81
2.3. I servizi di Project & Construction Management per le Committenze Pubbliche .	~	83
2.4. Il mercato della Verifica e i Sistemi di Gestione per la Qualità nelle Amministrazioni Pubbliche	~	86
2.5. I Sistemi di Gestione per la Sicurezza e la Verifica della Progettazione	~	89
3. IL SIGNIFICATO DELLE ATTIVITÀ ISPETTIVE NELLA PROGETTAZIONE	~	91
3.1. La situazione attuale del Processo di Progettazione e i Sistemi Ispettivi	~	91
3.2. Le origini della Validazione	~	97
3.3. Il modello di riferimento: il Controllo Tecnico in Francia	~	99
3.4. La Verifica del Progetto e altre Attività Istruttorie (Due Diligence, Technical Audit)	~	104

3.5.	Il Processo di Validazione	p. 104
3.6.	La definizione dei contenuti dell'Attività di Verifica per la Validazione	~ 115
3.7.	La Verifica secondo gli Organismi di Ispezione	~ 119
3.8.	La Verifica e la Validazione secondo la visione della Committenza	~ 124
3.9.	L'evoluzione della Verifica	~ 125
3.10.	Il sistema di Gestione delle Ispezioni e il Sistema di Controllo della Progettazione	~ 127
3.11.	L'assetto legislativo	~ 128
3.12.	L'assetto normativo	~ 130
3.13.	La Validazione nell'economia dell'Iter Autorizzativo e Approvativo	~ 133
3.14.	La Validazione della Progettazione Costruttiva e il Change Management	~ 135
3.15.	La Progettazione e il Controllo dei Servizi di Verifica per la Validazione	~ 137
4.	I SERVIZI DI ACQUISTO DELLE ATTIVITÀ ISPETTIVE	~ 141
4.1.	I criteri di selezione degli Organismi Ispettivi	~ 141
4.2.	Gli Affidamenti per casi particolari	~ 144
4.3.	Gli affidamenti per i XX Giochi Olimpici Invernali	~ 148
4.4.	Le ricadute dell'esperienza olimpica in ambito regionale	~ 153
4.5.	Gli affidamenti nel settore sanitario	~ 163
4.6.	Gli affidamenti nel settore giudiziario	~ 166
4.7.	Gli affidamenti nel settore viabilistico	~ 167
4.8.	Gli affidamenti nel settore residenziale e terziario	~ 170
4.9.	Gli affidamenti in altri settori	~ 173
4.10.	La Validazione e le forme di acquisto di cosa futura e di leasing immobiliare	~ 174
4.11.	Gli affidamenti privati per Attività di Verifica del Progetto nel caso di Interventi di Architettura	~ 175
4.12.	Le Attività di Controllo Tecnico per le transazioni immobiliari	~ 179
4.13.	Il sistema delle responsabilità in caso di Varianti in corso d'opera e di contenzioso	~ 180
4.14.	I Servizi Ispettivi nel dominio dei servizi non progettuali	~ 181
4.15.	Il Bando	~ 182
5.	LA GESTIONE DELLA PROGETTAZIONE E IL COMPLIANCE MANAGEMENT	~ 189
5.1.	Il Processo di Progettazione	~ 189
5.2.	Il Building Information Model nell'integrazione disciplinare	~ 196
5.3.	I Livelli di approfondimento della Progettazione	~ 198
5.4.	Il Sistema di Gestione Documentale e il Sistema Informativo per la Gestione della Commessa	~ 217
5.5.	Il Design Management	~ 225
5.6.	I Metodi e le Tecniche di Programmazione della Progettazione	~ 230
5.7.	Le Tecniche di Monitoraggio e di Controllo della Progettazione	~ 238

6. L'ORGANIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA	p. 243
6.1. La Normativa Internazionale per l'Accreditamento	~ 243
6.2. Il Processo di Accreditamento	~ 245
6.3. La Lista di Riscontro per il Processo di Accreditamento	~ 248
7. I CRITERI E I DOCUMENTI PER L'OPERATIVITÀ	~ 279
7.1. Il modus operandi e la Verifica dei diversi Livelli di Progettazione	~ 279
7.2. Il funzionamento dell'Organismo	~ 284
7.3. Il Manuale di Gestione	~ 287
7.4. Le Procedure Gestionali	~ 293
7.5. Il Piano dei Controlli	~ 319
7.6. Le Liste di Riscontro	~ 322
7.7. Il Sistema di Riunione e di Rendicontazione	~ 327
7.8. La Gestione delle Non Conformità e delle Modifiche al Progetto	~ 334
8. CONCLUSIONI	~ 337
9. GUIDA ALL'INSTALLAZIONE DEL CD-ROM ALLEGATO	~ 347
9.1. Contenuti del CD-ROM allegato	~ 347
9.2. Requisiti minimi hardware e software	~ 347
9.3. Procedura per richiesta della password utente	~ 347
9.4. Procedura per l'installazione del software	~ 347
9.5. Registrazione ed utilizzo del software	~ 348
9.6. Installazione, registrazione ed utilizzo del software per utenti Macintosh	~ 348
BIBLIOGRAFIA	~ 349

RINGRAZIAMENTI

Molte sarebbero le persone che desidererei ringraziare, nel senso che hanno condiviso e discusso a lungo con me in molteplici occasioni i temi trattati nel presente saggio, a far data dalla fondazione del PCQ (Maurizio Costantini, Mario De Grassi, Massimo Lemma, Luigi Morra, Bernardo Naticchia, Francesco Ossola, Ettore Zambelli, ora scomparso, e molti altri).

Tra questi, tuttavia, devo ricordare Ambrogio Angotzi (Arup), Francesco Biancelli (Arup), Pierangelo Boltri (Politecnico di Milano), Arcangelo Caforio (CTO, Torino), Enrico De Angelis (Politecnico di Milano), Antonio Ferro (Comune di Como), Carlotta Fontana (Politecnico di Milano), Luigi Gaggeri (P&D e Accredia), Giorgio Grimaldi (Eur SpA), Ezio Giuriani (Università degli Studi di Brescia), Pietro Natale Maggi (Politecnico di Milano), Barbara Marino (Arup PM), Sergio Manto (SCR), Francesco Marzari (Expo 2015), Marco Medeghini (Brescia Mobilità), Giancarlo Paganin (Politecnico di Milano), Andrea Sica (Polaris Investments, già Agenzia Torino 2006), Giuseppe Turchini (Politecnico di Milano).

Le asserzioni che sono contenute nel volume sono, in ogni caso, addebitabili esclusivamente a me. Il modello di bando di gara deve intendersi esemplificativo. La sua rispondenza e conformità alle norme di legge e di regolamento dovrà essere oggetto di autonoma valutazione, da parte delle Stazioni Appaltanti, all'atto di indizione delle relative gare.

INTRODUZIONE

Il mercato dei Servizi Ispettivi nel settore delle costruzioni nasce storicamente in Italia per soddisfare le esigenze degli Operatori del settore assicurativo nel Controllo Tecnico degli Interventi (anzitutto Privati) soggetti ad apposita copertura, ma trova particolare risonanza e applicazione nel settore della Verifica ai fini della Validazione dei Progetti, a cominciare dalla legislazione sui Lavori Pubblici degli Anni Novanta del secolo scorso, per giungere sino alle grandi Committenze Private nel settore dello sviluppo immobiliare.

Le Amministrazioni Pubbliche Committenti hanno, tuttavia, sinora prevalentemente dimostrato di sottovalutare l'obbligatorietà e la criticità del tema; di conseguenza, sul lato dell'offerta si trovano sin qui alcune decine di competitori accreditati¹ dal Sincert, ora Accredia² come Organismi di Tipo A di terza parte, la cui esistenza non è stata, tuttavia, sempre particolarmente felice, tranne che per poche Società che hanno ottenuto i pochi Incarichi più rilevanti.

Oltre a essi vi sono alcuni Organismi di Ispezione di Tipo B³ e di Tipo C⁴, il cui numero potrebbe essere destinato ad accrescersi in virtù del nuovo testo regolamentare.

L'emanazione del Decreto del Presidente della Repubblica 207 del 2010 che contiene il testo del Regolamento Generale di Attuazione del D.Lgs. n. 163/2006 e s.m.i., in particolare dall'articolo 45 all'articolo 59, comporta, a questo proposito, una maggiore sistematizzazione dell'assetto del sistema di Verifica e di Validazione dei Progetti (non solo di quelli redatti per i Committenti Pubblici, in virtù dell'emulazione che sempre si verifica nel contesto privatistico) nel Nostro Paese, specialmente perché sovverte radicalmente i precari assetti esistenti, incrementando le tipologie di soggetti abilitati e segmentando il mercato.

Il disposto legislativo realizza, infatti, una intenzione che già, ad esempio, nel 2002 era stata manifestata con l'ipotesi di permettere alle Stazioni Appaltanti di avvalersi di non meglio qualificati "esperti", oltre ai precedentemente riconosciuti Organismi Ispettivi accreditati da Accredia.

Si è trattato, in effetti, di un processo di transizione molto lungo e defaticante, iniziato con l'emanazione della Legge n. 109 nel 1994, evolutosi con la Legge n. 216/1996, sino alla Legge n. 415/1998, consolidatosi con il D.P.R. n. 554/1999, la Legge n. 166/2001 e, infine, con il D.Lgs. n. 163/2006, già più volte modificato e integrato con i cosiddetti Decreti Correttivi: senza contare la cosiddetta Legge Obiettivo dedicata alle opere infrastrutturali, oggi assunta nel Codice.

¹ Si rammenta, per inciso, che la norma ISO/IEC 17000:2004 definisce l'accREDITAMENTO come "attestazione di parte terza costituente formale dimostrazione della competenza di un organismo a svolgere specifiche attività di valutazione della conformità". Si tenga a mente che il Regolamento prevede che non solo Accredia, ma anche tutti gli altri Organismi appartenenti allo European Cooperation for Accreditation possano operare in Italia.

² Sistema Italiano di AccredITamento.

³ Anas SpA, Autostrade per l'Italia SpA, Italferr SpA, RFI SpA, Roma Metropolitane Srl, Metropolitana Milanese SpA.

⁴ Sviluppo Sistema Fiera SpA.

Ciò che, tuttavia, potrebbe apparire di primo acchito risolutivo (il nuovo Decreto Regolamentare appunto) apre, tuttavia, una questione assai più rilevante sulla natura delle Committenze, Pubbliche e Private, oltre che sulla capacità operativa della classe professionale operante nel mercato della Progettazione e dei Servizi correlati.

Vi sono, infatti, nel D.P.R. n. 207/2010 alcune acquisizioni fondamentali, tra le quali si possono annoverare l'estensione delle Attività Ispettive a tutti i Livelli e a tutte le fasi progettuali e la contestualità tra i Servizi di Controllo e quelli di Progettazione, nonché l'ampliamento dei servizi acquisiti (peraltro già esistente nella prassi) all'esame della congruità delle offerte anomale presentate dalle Imprese Concorrenti e all'analisi delle Varianti in corso d'opera⁵.

In realtà, completamente ignorato dal dibattito che ha preceduto la redazione del Testo Regolamentare, è stato il tema della natura gestionale che vieppiù stanno assumendo i Servizi Ispettivi sia perché sovente essi discutibilmente (ma legalmente) sono ricompresi da alcuni Committenti Pubblici nel generico supporto al Responsabile del Procedimento sia in quanto gli Organismi Ispettivi si trovano indirettamente a erogare servizi di Design Management (non previsti, al contrario, dal Testo Regolamentare), di coordinamento, cioè, delle Unità di Progettazione coinvolte e delle revisioni da attuarsi all'interno del raggruppamento tra Organismi.

In altri termini, non di rado, la Validazione attuata dal Responsabile del Procedimento si è avvalsa di una Attività Istruttoria compiuta non già da Organismi Ispettivi accreditati, bensì da consulenti (spesso singoli individui) operanti per conto dell'Amministrazione Pubblica in qualità di soggetti operanti in modo piuttosto generico a supporto delle Committenze.

Al contempo, quantunque la natura del Servizio Ispettivo sia tesa all'individuazione delle Criticità e delle Non Conformità e alla valutazione dell'efficacia delle successive azioni progettuali a correzione proposte e messe in atto dai Progettisti, è capitato più o meno involontariamente che i Verificatori esercitassero un'azione quasi di supplenza, specie proprio per gli aspetti del coordinamento delle parti del Progetto e, dunque, del processo progettuale, ormai frammentato e parcellizzato non meno di quello di costruzione.

Prova ne sia che, allorché si raccomanda la coevità tra la Progettazione e la Verifica, si riconosce indirettamente che non più di mera Ispezione del "Prodotto" progettuale si tratta, bensì di coordinamento del processo e dei contenuti della progettazione a discendere dal Briefing.

Ma di questa intenzione consapevole non vi è traccia chiarissima nel Testo Regolamentare, se non per affidare l'esecuzione del Brief all'onnipresente Responsabile Unico del Procedimento, che il Decreto grava, in altri ambiti (specie in tema di sicurezza sul lavoro) di ulteriori carichi⁶.

In più, in alcuni importanti appalti privati in cui sussisteva la centralità del Progetto di Architettura, il Fornitore dei Servizi di Project & Construction Management è stato chiamato direttamente a erogare Servizi di Verifica.

D'altra parte, è pur vero che nei Progetti Complessi, specie di Architettura, il Servizio esternalizzato di Verifica è stato utilizzato non solo per mettere assieme le sparse membra di contenuti progettuali incoerenti, ma anche per ottenere dai Progettisti una quantità soddisfacente di elaborati, dato che gli Studi di Architettura nel nostro Paese tendono a sottovalutare l'entità dei documenti

⁵ Si tratta, quindi, di constatare come l'Attività di Progettazione e, di conseguenza, quella di Verifica proseguano dopo l'aggiudicazione dell'appalto dei lavori.

⁶ È evidente che il legislatore non ha acquisito una profonda conoscenza dei comportamenti effettivi adottati dalle Stazioni Appaltanti e delle reali criticità dell'operatività.

che servono per un Progetto per essere definito tale nei suoi vari Livelli, preferendo produrre elaborati più o meno adeguati che riportino le diciture imposte dalla legislazione.

Si aggiunga, non di meno, che la confusione tra Servizi Ispettivi sul Progetto e Servizi di Design Management investe anche la cosiddetta Permessualistica, vale a dire, l'attività di presidio e di governo dei percorsi e degli iter autorizzativi cui la Progettazione è sottomessa e che hanno grande rilievo nel conseguimento dei risultati attesi, stante la frequente riottosità e la scarsa lungimiranza degli Enti preposti che si rifiutano non infrequentemente di operare secondo una logica sistemica, nonostante l'esistenza di istituti quali la Conferenza di Servizi⁷ e di altre forme di protocolli concertativi.

Questa attività consultiva, ormai divenuta nei casi di maggiore rilievo una vera e propria competenza specialistica (come, ad esempio, quella relativa alla conformità alla legislazione sulla prevenzione degli incendi) concepita per incrementare la probabilità che il Progetto nei suoi diversi livelli sia rapidamente approvato, figura, infatti, talvolta tra le prestazioni richieste agli appaltatori di Servizi di Project & Construction Management e, al contrario, talora agli Organismi di Ispezione.

Il Regolamento Generale stesso, all'articolo 24, impone, peraltro, che il Progetto Definitivo contenga tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio del permesso di costruire, dell'accertamento di conformità urbanistica e di altro.

D'altra parte, lo svolgimento del contraddittorio tra il Responsabile del Procedimento, l'Organismo di Verifica (o, anche a questo punto, anche l'individuo che esegue Verifiche) e i Progettisti, se riflette la concezione dinamica e collaborativa dell'Ispezione, rischia, però, di ingessarne gli esiti.

Il D.P.R. n. 207/2010 prevede, infatti, che, da una parte, si svolga la Verifica, sostanziata in Rapporti Intermedi e Finali emessi dal soggetto incaricato, a cui, d'altra parte, fanno seguito le controdeduzioni da parte dei Progettisti e la sottoscrizione conclusiva o il diniego del Responsabile del Procedimento dell'atto validatorio.

Non siamo più, infatti, in un ambito di volontaria cooperazione nella quale l'Organismo di Progettazione risponde con proprie proposte di modifica e di integrazione progettuale alle Osservazioni, ai Commenti, ai Rilievi e alle Notifiche di Non Conformità avanzate dall'Organismo Ispettivo, ma ci troviamo in una sorta di "Direzione" della Progettazione per l'interposta persona del Responsabile Unico del Procedimento per cui periodicamente insorgono contenziosi tra le controparti.

Ciò che conta, infatti, è che la Verifica ai fini della Validazione acquisisca una valenza positiva di riferimento per gli Organismi di Progettazione e che non sia solo riferita alle controdeduzioni che i Progettisti possono eventualmente elaborare.

In effetti, ad esempio, a lungo i dettati legislativi avevano inteso con poca coerenza escludere (a eccezione dell'appalto integrato) la Verifica e la Validazione dalla fase di approvazione del Progetto Definitivo, forse a causa della volontà di conservare la distinzione tra Ispezione del Progetto e Autorizzazione dello stesso, a differenza di altri approcci invalsi nei Paesi Occidentali.

In questo senso, questa impostazione è cambiata solo quando alcune Committenze, come, ad esempio, l'Agenzia Torino 2006, ne hanno previsto contrattualmente l'inclusione: il che significa che l'evoluzione del testo legislativo è fortemente indebitata con le prassi reali, specie quelle più virtuose.

⁷ L'articolo 58 stabilisce un nesso tra la Verifica, i pareri della conferenza di servizi e la Validazione.

D'altro canto, questa esigenza è avvertita e si mostra come palese allorché la Committenza richiede nel Gruppo di Lavoro designato dall'Organismo Ispettivo un esperto in gestione dei percorsi autorizzativi, come è accaduto correttamente, ad esempio, da parte di Eur SpA.

È interessante, a questo proposito, notare come nella folta compagine progettuale che si è occupata della progettazione della nuova sede del New York Times, concepita da Renzo Piano Building Workshop, figurasse anche un cosiddetto Code Consultant.

A questo punto della trattazione, tuttavia, si dovrebbe dire che l'obbligatorietà e l'ampliamento del mercato dei Servizi di Verifica ai fini della Validazione continuerà inevitabilmente a scontare una negativa consuetudine di Stazioni Appaltanti che trascurano l'Istruttoria iniziale alla Progettazione, che concedono alle Compagini Progettuali tempi di redazione degli elaborati progettuali insostenibili e che sono intimamente rassegnate a giocare la sorte del Procedimento nel successivo e atteso contenzioso avviato dalla controparte imprenditoriale in fase di esecuzione.

Si ritrova, però, nel nuovo Testo Regolamentare la fondamentale precisazione fondamentale circa la natura della Validazione, che è definita come l'atto formale riportante gli esiti delle Verifiche, sottoscritto dal Responsabile del Procedimento sulla scorta del Rapporto di Verifica emesso dall'Organismo incaricato dell'Istruttoria e delle controdeduzioni dei Progettisti.

Si tratta di un passaggio importante che separa il momento dell'Istruttoria da quello della Decisione, ascrivibile unicamente alla struttura vera e propria di Committenza.

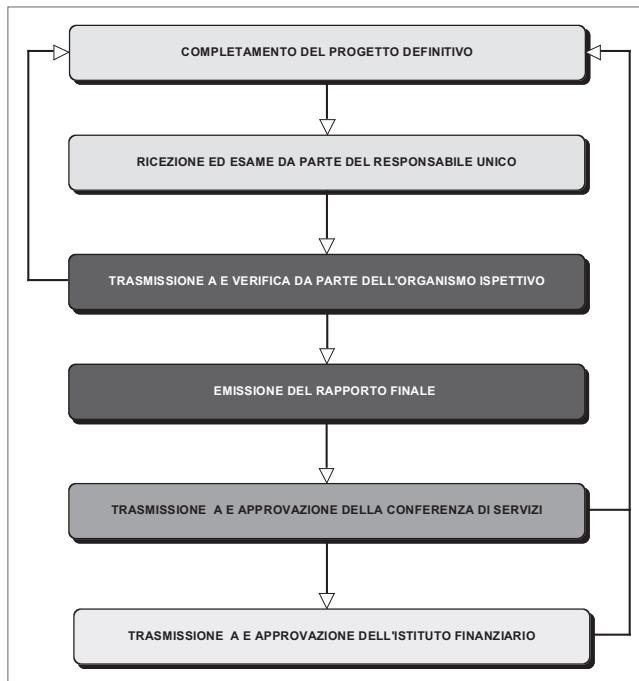


Figura 01. *Le Interazioni tra Processi Ispettivi e Autorizzativi*

Qui restano, però, irrisolti alcuni temi essenziali, nonostante quanto previsto all'articolo 56 del Regolamento Generale, tra cui la reale corresponsabilità del soggetto preposto alla Verifica tecnico

economica in caso di acclarato grave Errore di Progettazione o più semplicemente di Variante in corso d'opera, al di là degli obblighi di copertura assicurativa nonché, all'opposto, la fattuale pratica impossibilità di giungere alla conclamazione dell'Errore di Progettazione eventualmente commesso da professionisti.

D'altronde, ulteriori forti perplessità sono facilmente suscetibili dall'amplessima estensione del mercato dei Servizi Ispettivi per la Progettazione che il Regolamento Generale ingenera.

Se, infatti, il modello di riferimento per i Servizi di Verifica, preso a prestito dalla Francia, ha generato, nella realtà di origine, una sorta di oligopolio da parte degli Organismi principali di Controllo Tecnico, oltre che una crescente acquiescenza da parte dei Progettisti alle soluzioni definite preliminarmente come conformi nelle norme NF, nei DTU (Documenti Tecnici Unificati)⁸ e negli ATEC (Raccomandazioni Tecniche)⁹, ostacolandone l'innovatività, ne ha, però, incrementato l'affidabilità media.

D'altro canto, la miopia di molti Organismi Ispettivi accreditati in Italia e delle Committenze nel competere attraverso una guerra di prezzo ha, al contrario, generato una stasi del processo di evoluzione delle esperienze e delle conoscenze.

Gli Organismi Ispettivi, soprattutto, non hanno investito collegialmente nella redazione di un corpus di regole di riferimento condivise, trascurando la definizione data dalla normativa internazionale del termine Collaborazione.

In altre parole, non avere compiuto unitariamente lo sforzo di predisporre seriamente esemplificazioni di Piani di Gestione delle Ispezioni, di Linee Guida e di Liste di Riscontro, implica il fatto che la professionalità dell'Ispettore e, soprattutto, del Coordinatore o del Responsabile del Servizio, sia percepita come appannaggio comune da parte della classe libero professionale, oltre che delle Società di Ingegneria.

Prova evidente ne è la possibilità, per i primi tre anni di vigenza del Regolamento Generale, come specificato grazie all'articolo 357, 19, di far valere il fatturato maturato nell'erogazione di Servizi di Progettazione, di Direzione dei Lavori e di Collaudo, vale a dire, proprio dei Servizi sui quali si esercita il Monitoraggio e il Controllo.

Ciò ha portato all'allargamento del mercato ai Soggetti più disparati, tra cui le stesse Strutture Tecniche delle Amministrazioni Pubbliche e i liberi professionisti, ora chiamati addirittura a compiti di controllo dell'operato altrui (dei potenziali o effettivi Competitori nel mercato dei Servizi di Progettazione). Da questo punto di vista, la previsione dell'obbligo di costituzione di strutture (o di divisioni) separate dalla società originaria di Progettazione e affini nei cosiddetti Organismi di Tipo B e di Tipo C, ovvero per le forme libero professionali dotate di un Sistema di Gestione per la Qualità certificato o meno, appaiono misure tanto rilevanti quanto davvero fragili in un contesto che finge di credere che l'evoluzione dipenda dalle innovazioni legislative anziché dal cambiamento delle mentalità e delle prassi.

Questo in quanto, nei fatti, può essere poi possibile condividere tra le due Entità dell'Organismo accreditato le medesime risorse operative, mettendo in ombra il concetto di terzietà o quello di indipendenza: sia pur, ciononostante, garantendo un personale stabile e qualificato che non sempre è presente negli Organismi di Ispezione di Tipo A.

⁸ Curati dalla Commission Générale de Normalisation du Bâtiment/DTU.

⁹ O i DTA, Documenti Tecnici di Applicazione, redatti dal CSTB.

Il rischio che si delinea chiaramente è che una disciplina autonoma, la Verifica ai fini della Validazione del Progetto, per molto tempo trascurata e sviluppatasi in Italia in maniera flebile e occasionale, venga definitivamente svuotata di contenuti giusto allorché si trovava in procinto di operare un sostanziale salto di qualità.

Basti riflettere sulla nicchia di mercato, stabilita legislativamente come inferiore a € 1.000.000 (per importo dei lavori), nella quale si permette di operare a una molteplicità di soggetti professionali non dotati neppure di un Sistema di Gestione per la Qualità: e, comunque, si consente di operare anche a soggetti individuali, contravvenendo allo spirito dell'accreditamento di Organizzazioni dotate di funzioni e di competenze plurime.

Questa ultima osservazione rimanda all'esperienza dei Servizi (integrati) di Project & Construction Management cui hanno in questi anni fatto spesso ricorso, senza grandi giovamenti, molte Committenze Pubbliche impegnate nella realizzazione di Grandi Interventi.

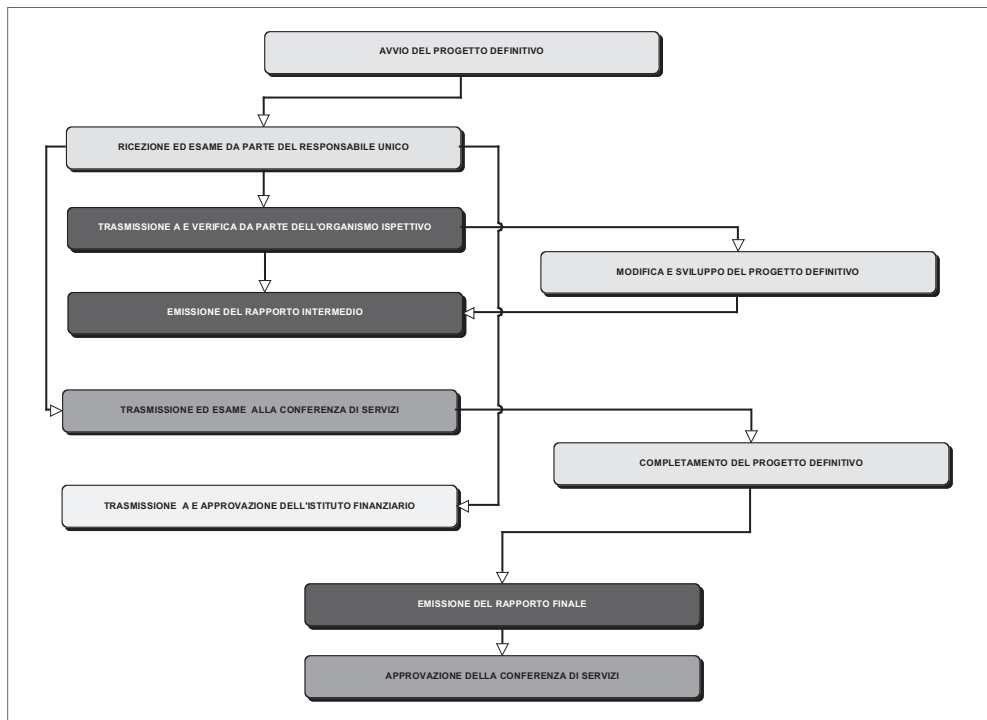


Figura 02. *Il Sistema di Reporting*

È accaduto, infatti, che accanto alla scarsa disponibilità delle Strutture interne di Committenza a cooperare e ad apprendere, sia rimasto sempre da parte dei Fornitori uno iato nei confronti della comprensione delle logiche proprie della specifica Amministrazione Pubblica.

Questo è il motivo per cui in Italia, di fatto, i maggiori Committenti Privati introducono Società professionali “minori” come proprie fiduciarie nella gestione dell’iter complessivo.

Se, d’altro canto, non si possiede una visione ipocrita del cosiddetto conflitto di interessi, si può anche ritenere che, a fronte di una sostanziale stasi nell’operato della maggior parte degli Organi-

smi sin qui accreditati, la comparsa sul mercato di soggetti con effettiva esperienza di Progettazione possa migliorare i contenuti delle pratiche ispettive.

Conviene, a questo punto, ricordare, in ogni caso, come la norma di riferimento per l'accredimento degli Organismi Ispettivi, UNI CEI EN ISO/IEC 17020:2005¹⁰, induca a introdurre specifici principi a livello organizzativo che danno per presupposto la esistenza di una pluralità di persone che operano in maniera regolata. Oltre che alle caratteristiche dell'indipendenza, della terzietà (per gli Organismi di Tipo A) e della competenza, il richiamo ai criteri di Gestione per la Qualità, contenuto nella normativa, aiuta a comprendere come si pretenda che l'Organismo Ispettivo presenti una forma organizzativa definita, che abbia un *modus operandi* preciso, che si avvalga di collaboratori (nella forma parziale delle risorse direttamente dipendenti per i vertici) dedicati, qualificati e competenti, che disponga di infrastrutture e di strumentazioni mantenute e adeguate.

Lo slogan più diffuso e ricorrente pretende, infatti, che l'unica prerogativa che debba appartenere all'Ispettore sia quella di essere stato in precedenza un Progettista (o un Direttore dei lavori o un Collaudatore), dimenticando, in ogni caso, che vi è una sostanziale peculiarità nel ruolo del Coordinatore del Servizio di Verifica nei confronti degli Ispettori e degli Esperti.

Senonché, gli Organismi Ispettivi, per la verità, hanno spesso scontato un livello così deludente delle prassi delle Committenze e, in particolar modo, dei Progettisti da aver reso molto difficile in questi anni dimostrare la loro centralità: e viceversa.

Non è, infatti, difficile ascoltare le prese di posizione dei Committenti più illuminati intorno alla scarsa efficacia o alla marginalità degli Organismi Ispettivi (tanto da essere talvolta definiti, oltre che ininfluenti, dannosi) oppure al ruolo maieutico che Responsabili Unici del Procedimento esperti possono svolgere nei confronti di novelli Organismi o di sprovveduti e miopi Ispettori dei medesimi.

È anche accaduto che Organismi Ispettivi abbiano erogati servizi palesemente insoddisfacenti, costringendo le Stazioni Appaltanti ad annullare gare di appalto in essere: in questi casi è emerso che l'Organismo non aveva neppure provveduto a redigere una pianificazione delle Attività Ispettive.

Nella sostanza delle cose, in effetti, il valore aggiunto percepito negli anni dai principali Committenti dei Servizi di Verifica ai fini della Validazione consiste nel loro impiego strumentale nella contrattazione coi Progettisti e nel loro coordinamento indiretto, piuttosto che non in un apporto realmente originale e innovativo.

È questo un tema di grande rilievo, non semplicemente aneddotico, che attiene ai costi sostenibili per effettuare la Verifica ai fini della Validazione e ai prezzi riconosciuti dalle Committenze.

È, inverosimilmente, dimostrabile che le finalità della Verifica ai fini della Validazione del Progetto, propeutica a sua volta all'approvazione definitiva da parte dell'Amministrazione Pubblica, non sia compatibile con remunerazioni che non oltrepassano l'1% dell'importo dei lavori, nei casi migliori, mentre le regole e la prassi spingono a entità ben inferiori, benché, in ogni caso, almeno nelle opere complesse, al Committente gli oneri sostenuti appaiano spesso eccessivi nei confronti dei benefici conseguiti.

A ciò si aggiunge il fatto che per sopravvivere su un mercato così poco redditizio, gli Organismi di Verifica sono stati sinora costretti a praticare una politica di dumping, sino all'80% di ribasso nei confronti dell'importo a base di gara, legato alla drastica semplificazione dei passaggi: oltre che ricorrere a misure di diversificazione che potrebbero snaturarne l'identità.

¹⁰ Cfr. UNI CEI EN ISO/IEC 17020:2005, Criteri generali per il funzionamento dei vari tipi di organismi che effettuano attività di ispezione.

Se, infatti, si desiderasse davvero commisurare l'utilità della Verifica alla riduzione del numero e dell'entità delle riserve avanzate dalle Imprese Appaltatrici in seguito alla consegna dei lavori e all'avvio del cantiere, si dovrebbero allora prevedere remunerazioni assai più elevate e magari condizionate al successo dello scopo prefisso.

Coerente con tale situazione, ma problematica rispetto al fine generale della qualità del Processo di Progettazione, è la proposta di coloro che, constatando inoppugnabilmente che la proliferazione delle Riserve nell'esecuzione del contratto di appalto o di concessione nella fase di costruzione sia in gran parte addebitabile a carenze o a Errori di Progettazione, immaginano di trasferire l'onere della Verifica ai fini della Validazione alle Imprese di Costruzioni offerenti ovvero all'Impresa Aggiudicataria del contratto, estendendo tale compito anche alla gestione dei percorsi autorizzativi. Si tratta di una ipotesi che mette in luce il ruolo che effettivamente sostengono le Imprese di Costruzioni nella cosiddetta Progettazione Costruttiva, oltre che nella predisposizione (spesso esternalizzata a consulenti specialistici, non di rado provenienti dalle stesse Pubbliche Amministrazioni) della Progettazione Esecutiva nei casi in cui ciò sia previsto, che, però, trascura sia la portata più ampia che il Processo di Ispezione concomitante alla Progettazione ha nell'economia del Procedimento (anche con riguardo all'iter autorizzativo) sia i significati plurimi dell'Attività di Controllo.

Sarebbe questa, in effetti, una interpretazione suggestiva se si volesse limitarsi alla concezione della Progettazione come di un processo che origina un "Prodotto".

Tutto ciò è detto senza ricordare che le Imprese di Costruzioni nel nostro Paese presentano sovente gravi carenze nella cultura organizzativa e gestionale e difettano delle conoscenze gestionali necessarie per assumere un ruolo effettivo di General Contractor nei confronti di pacchetti di lavorazioni (progettabili costruttivamente) da affidarsi a Trade Contractor veri e propri, anziché a imprese subappaltatrici, proprio perché esse conservano spesso l'impronta culturale del fare situazionale, legata a un produttivismo autoreferenziale e contingentista.

In questo dibattito, pur interessante, emergono, peraltro, alcune considerazioni essenziali.

La prima di queste riguarda il fatto che, contrariamente al dettato legislativo, per alcune Committenze Pubbliche e Private la Progettazione non solo venga lodevolmente approfondita a carico dell'Impresa Appaltatrice prima dell'inizio delle produzioni cantieristiche (attraverso la cosiddetta Progettazione Costruttiva), ma anche, che, a causa della complessa filiera di subappalti e di forniture, continui attivamente nel corso della durata dei lavori.

In secondo luogo, si deve riconoscere che nella prassi dell'Ispezione intesa come identificazione degli Errori spesso i migliori Istruttori della Verifica sono i tecnici assoldati dalle Imprese Appaltatrici o gli specialisti nella redazione delle riserve che operano sempre per conto delle stesse e sono remunerati sulla scorta dei risultati conseguiti in termine di indennizzi praticati a seguito della coltivazione del contenzioso.

La linea di pensiero tesa a invertire i ruoli nell'ambito della Validazione è, tuttavia, sintomatica di come la legislazione stessa abbia perso di vista la dimensione "culturale" del processo, indirizzandosi via via verso specifici obiettivi, sempre riduttivi e propensi a una visione retrospettiva degli accadimenti, quale è quella tipica del conflitto e del contenzioso.

Si aggiunga, infine, che anche la diffusione della finanza strutturata (Finanza di Progetto, leasing immobiliare, acquisto di cosa futura) per le opere (pubbliche) pone alcune questioni assai delicate che gravitano attorno al Governo e al Controllo del Progetto.

Il modello del leasing immobiliare, quello relativo alla compravendita di cosa futura e il metodo legato alla Finanza di Progetto (oltre che il modello del Contraente Generale per la legisla-

zione sulle infrastrutture e la “semplice” concessione di costruzione e di gestione) propongono, in effetti, alcune delicate questioni che ineriscono al coordinamento che deve intercorrere tra il Committente e gli Organismi di Progettazione: oltre che con le Imprese di Costruzioni.

Il Regolamento Generale prevede, poi, all’articolo 134, a proposito del performance bonding (garanzia globale), che il Garante possa convenire con il Contraente che la esecuzione dei lavori sia verificata, per suo conto, dal Controllore Tecnico, da scegliersi tra gli Organismi di Controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020:2005 da Enti partecipanti all’European Cooperation for Accreditation (EA) o comunque di gradimento di entrambe le parti, in possesso di certificazione del sistema qualità.

Il Controllore Tecnico provvede, ai sensi delle norme UNI, a raggugliare periodicamente il Garante sullo stato di esecuzione dei lavori.

L’attivazione del Controllore Tecnico deve essere comunicata alla Stazione Appaltante o al soggetto aggiudicatore, che pone a disposizione del Controllore stesso tutti i documenti trasmessi alla Stazione Appaltante o al soggetto aggiudicatore. Se, in effetti, nell’appalto concorso e nell’appalto integrato la caratteristica principale risiedeva nel concedere al soggetto realizzatore la possibilità di influire sulle scelte progettuali in vista della costruibilità dell’opera, negli altri casi appena menzionati il soggetto che finanzia l’opera (o che, addirittura, ne avrà a carico la gestione) possiede ulteriori finalità, legate al rispetto dei costi e dei tempi, oltre che, in certi casi, all’idoneità delle soluzioni di Progetto per la riduzione dei costi di gestione e per l’efficacia delle attività svolte attraverso o in esso.

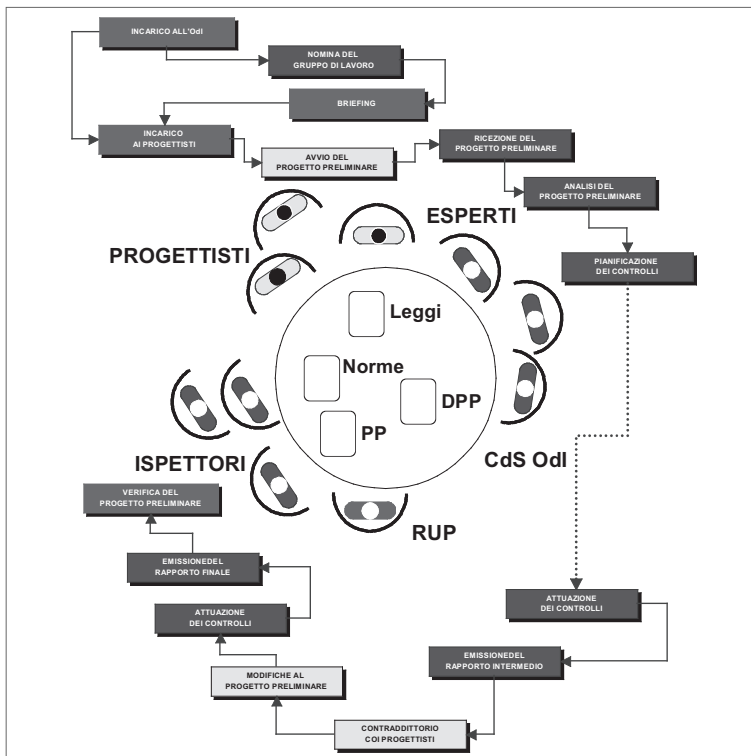


Figura 03. *La Dimensione Dialogica delle Verifiche*

Da questo punto di vista, perciò, il Progetto è tanto strumento di configurazione di un'opera atta a essere ultimata il più rapidamente possibile ed eventualmente a facilitare la redditività della gestione, quanto dispositivo funzionale al conseguimento dei permessi e delle autorizzazioni.

Per queste ragioni, il Committente Pubblico (o Privato) che, a causa di dissesti finanziari e di carenze di competenze al proprio interno, ricerchi risorse all'esterno che apportino anche operatori della concezione e della produzione (oltre che della gestione) deve adottare un atteggiamento ancor più cauto e avvertito nell'avvio del processo e nella predisposizione almeno del Documento Preliminare. In questi casi, infatti, la Società di Leasing, l'Operatore Immobiliare, la Società di Progetto, il Concessionario, il Contraente Generale, sono di volta in volta soggetti che non hanno, a differenza dell'Impresa Appaltatrice, interesse ad agire ex post tramite la presentazione delle riserve sulle lacune e gli errori progettuali, bensì potrebbero avere la propensione a piegare i contenuti e le ragioni della Progettazione ai propri legittimi scopi.

Questa esemplificazione consente agevolmente di prendere coscienza di quanto sia problematico considerare, da una parte, l'Attività di Ispezione come anodina, asettica e tecnicamente conclusa (sia pure non succedanea della Progettazione vera e propria), e, d'altro canto, a riconoscerne le valenze processuali e gestionali.

D'altra parte, se si desiderano affrontare le questioni di principio che si riferiscono alla Verifica e alla Validazione, bisogna ammettere che esse hanno a che fare proprio con gli aspetti organizzativi della Progettazione, a cominciare dalla codificazione dei documenti di Progetto e dal sistema di gestione documentale che dovrebbe consentire l'acquisizione ordinata degli elaborati.

Per questa ragione all'interno della trattazione è stato dedicato uno spazio alla gestione dei sistemi informativi da parte di soggetti fisicamente remoti tra loro.

A prescindere, infatti, dall'approccio dinamico e concomitante alla Verifica, piuttosto che a quello statico e retrospettivo, l'esigenza primaria che si pone al Coordinatore o al Responsabile del Servizio Ispettivo è di identificare gli obiettivi e le azioni di controllo, assegnandole ai singoli Ispettori Specialistici e agli Esperti Consultivi.

Naturalmente il Piano dei Controlli, specie per l'approccio concomitante alla Progettazione, deve tener in conto i contenuti della programmazione temporale elaborata dai Progettisti, ma, soprattutto, deve essere in grado di stilare tempestivamente, per ogni documento facente parte del corrispondente livello di Progettazione, l'elenco dei destinatari che, anche attraverso l'impiego delle Liste di Riscontro, dovranno procurare al coordinatore del Servizio Ispettivo le proprie valutazioni verbalmente e in maniera documentata.

È chiaro, in effetti, che al Coordinatore del Servizio Ispettivo spettano i gravosi compiti di mettere a sistema le risultanze delle attività degli Ispettori e degli Esperti sia in ordine alla redazione dei Rapporti di Verifica Iniziali, Intermedi e Finali, sia, ancor più, di comunicarli propriamente al Responsabile Unico del Procedimento e ai Progettisti, non solo in occasione del cosiddetto contraddittorio con gli Organismi di Progettazione.

La carenza, per non dire l'assenza, delle norme apposite, dei Documenti Tecnici Unificati e delle Raccomandazioni Tecniche, che al contrario esistono in Francia, pone il Responsabile del Servizio di Verifica e il Responsabile Tecnico dell'Organismo Ispettivo di fronte alla scelta di affidare le azioni di controllo singole a esperti di grande vaglio (spesso poco consci del significato dell'Attività Ispettiva, non attenti al rispetto delle scadenze temporali e propensi a emettere indicazioni e raccomandazioni sulle risoluzioni delle Non Conformità individuate) oppure a giovani inesperti che non possono che procedere con l'ausilio di Liste di Riscontro e di altre Guide.