

## La validazione del progetto alle imprese : il rimedio giusto per eliminare l'errore progettuale come causa del contenzioso

### ***Premessa***

Analizzando l'evoluzione normativa avvenuta in questi anni nel settore delle Opere Pubbliche si rimane stupiti dalla celerità e dai numerosi adeguamenti che la relativa normativa ha subito.

Si pensi che nell'arco di pochi anni la legge quadro sui lavori pubblici (c.d. Legge "Merloni") emanata nel 1994 ha subito diverse revisioni, in ordine si è avuta la legge n. 216/1996 (cd. "Merloni bis"), la legge 415/1998 (cd. "Merloni ter") e da ultimo la legge 166/2001 (cd. "Merloni quater").

L'evoluzione normativa ha segnato una ulteriore importantissima tappa proprio in questi giorni, con l'approvazione del nuovo Codice degli Appalti Pubblici (cd. Codice "Delise") tramite il quale l'Italia ha recepito nel proprio ordinamento le nuove Direttive Comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE denominate "Direttive Unificate" giacché riconducono alla medesima norma i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

### ***Autorità di vigilanza: il monitoraggio del sistema appalti***

Come noto tra i compiti dell'Autorità di vigilanza vi è anche quello di monitorare il settore degli appalti di lavori cercando di estrapolare tendenze, anomalie distorsioni che interessano il sistema proponendo quindi, al Parlamento, gli interventi correttivi da apportare all'impianto normativo per eliminare od almeno ridurre tali affezioni.

Questo compito viene assolto tramite la presentazione di una Relazione annuale ai due rami del Parlamento, all'interno della quale sono illustrate interessanti analisi sui vari aspetti dell'appalto pubblico.

### ***Le patologie dell'appalto di lavori pubblici: il ritardo nell'esecuzione ed il contenzioso***

Le analisi condotte dall'Autorità hanno posto in rilievo che le principali patologie di cui soffrono oggi gli appalti di lavori pubblici sono, principalmente, il ritardo nell'esecuzione delle opere ed il contenzioso.

Si tratta di fenomeni di estrema gravità in quanto entrambi determinano un forte danno economico alla collettività.

Se infatti risulta immediato che il fenomeno delle riserve determina un aggravio economico per i maggiori costi che ne scaturiscono, spesso non si riflette in modo adeguato sul fatto che il ritardo nell'esecuzione delle opere provoca una mancata messa in esercizio dell'opera o dell'impianto ed un conseguente danno per i cittadini.

### ***Il procedimento amministrativo dell'opera pubblica: la teoria e la pratica***

Se si rappresentasse il procedimento amministrativo dell'opera pubblica su una retta, avendo cura di descriverlo in tutte le sue fasi, sarebbe obbligatorio per correttezza di analisi, disegnare due procedimenti.

Un procedimento avrebbe carattere puramente teorico, ovvero descriverebbe tutte le fasi così come pianificate dalla Stazione Appaltante, mentre la seconda rappresentazione sarebbe di carattere pratico, ovvero darebbe la descrizione di come generalmente le cose evolvono nella pratica corrente.

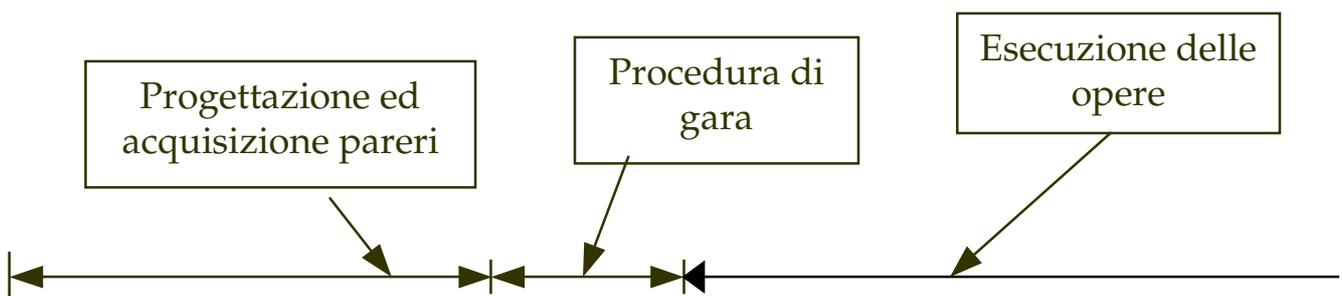
L'obbligo di distinguere le due rappresentazioni scaturisce proprio dalla differente evoluzione che il procedimento ha nella pratica rispetto alla teoria, in particolare la realizzazione delle opere spesso non avviene nei termini temporali imposti dalla Stazione

Appaltante ma si allunga considerevolmente, tendendo, per fortuna solamente in pochi casi, all'infinito, ovvero le opere rimangono sospese senza giungere alla conclusione.

## LA TEORIA



## LA PRATICA



### ***La genesi delle patologie: errore o carenza progettuale***

L'esperienza comune unitamente ad una attenta analisi dei dati porta ad individuare l'origine delle anomalie che caratterizzano il settore delle opere pubbliche nell'attività di progettazione.

Spesso infatti le riserve avanzate dalle imprese, come anche la dilatazione dei tempi di esecuzione, sono generate dalla necessità di provvedere "in corso d'opera" alla risoluzione di problemi che una progettazione carente o addirittura errata non ha preso in considerazione.

### ***Una soluzione dirompente: le imprese come soggetti validatori del progetto***

L'istituto della validazione del progetto, introdotto dalla Legge 109/1994 per eliminare l'errore progettuale rappresenta uno strumento interessante che, con alcune modifiche potrebbe costituire la classica chiave di volta per la risoluzione del problema.

È noto a tutti che l'attività di Validazione del progetto (art. 30 della Legge "Merloni" Ora artt.75,111,112,113 e 129 del decreto legisl.vo 163/2006) viene generalmente fatta dai tecnici della Stazione Appaltante, per le soglie di importo consentite ovvero inferiori a 20 M€, in contraddittorio con i progettisti, mentre all'Impresa esecutrice, che interviene solamente dopo che il progetto è stato validato non resta altro che prendere atto del prodotto finito.

Per determinati limiti di importo ( $I > 20$  M€) l'attività di validazione viene effettuata da organismi "terzi" accreditati secondo le norme UNI CEI EN 45004.

Non è certo un segreto, per chi si occupa di opere pubbliche, che l'attività di validazione così come oggi viene effettuata non garantisce livelli di qualità elevati, prova ne sia l'elevato numero di contenziosi che continuano ad insorgere tra Amministrazione ed Impresa.

Analizzando il mercato della "Validazione" si può osservare che alcune Società sono arrivate a praticare sconti del 70 % - 80 %, conseguentemente, dovendosi rigorosamente garantire una percentuale di guadagno, sicuramente esse hanno dedicato poche risorse a tale attività.

Ad una superficiale attività di validazione, fa da contraltare una attenta valutazione degli elaborati progettuali in fase di esecuzione, dove l'esperienza pratica assume un ruolo fondamentale ed emergono criticità e problemi, gli stessi che saranno poi alla base del contenzioso e dell'allungamento dei tempi di esecuzione.

La proposta risolutiva potrebbe essere quella di trasferire l'attività di validazione del progetto in capo alle Imprese che concorrono all'appalto, sollecitando così una partecipazione fortemente interessata da parte delle stesse.

Tale soluzione eliminerebbe di fatto il ricorso al contenzioso per errore progettuale, giacché l'Impresa risulterebbe vincolata, in modo irreversibile, dalla validazione che essa stessa ha fatto degli elaborati progettuali.

È chiaro che per adire questa strada è necessario stabilire tempi più estesi rispetto a quelli attualmente dettati dalla Legge per la procedura di gara, all'interno della quale dovrebbe essere ricompresa anche la validazione del progetto posto a base di gara.

La dilatazione dei tempi previsti per la procedura di gara, che a prima vista sembrerebbe aggravare il fenomeno dell'allungamento dei tempi procedurali, in realtà darebbe luogo ad un meccanismo "virtuoso" che comporta la riduzione del periodo complessivo dell'appalto, infatti una volta che l'Impresa ha validato il progetto, non può più elevare eccezioni o contestare, alcune volte in modo davvero pretestuoso, il progetto da eseguire.

La validazione del progetto in capo alle Imprese finirebbe per produrre conseguenze positive anche sul mercato della progettazione, obbligando i soggetti esecutori ad affinare il livello di progettazione, incentivando così anche in questo settore dei servizi una sana libera concorrenza.

L'attività di validazione del progetto in capo alle Imprese, nella nuova concezione non dovrebbe essere limitata solamente alle verifiche di tipo tecnico costruttivo, oppure realizzativo dell'opera, ma dovrebbe comprendere anche tutte quelle verifiche di tipo amministrativo che caratterizzano l'esecuzione di un'opera, più espressamente, dovrebbero accertare la presenza di tutte le autorizzazioni e nullastata previsti dalle norme (Piano degli Espropri eseguito, AUSL, VVFF, Autorizzazioni di tipo ambientale, Conformità Urbanistica, ecc).

Per concludere l'analisi delle conseguenze positive generate nell'ipotesi di trasferire l'attività di validazione dei progetti presso le Imprese concorrenti all'appalto, è interessante

notare come la stessa Pubblica Amministrazione, sarebbe obbligata ad organizzare in modo più razionale la propria attività.

Molto spesso le Amministrazioni richiedono ai Professionisti, interni od esterni che siano, di elaborare progettazioni in tempi strettissimi, solamente per avere la possibilità di approvare il medesimo progetto entro una certa data ed evitare così di perdere il relativo finanziamento.

In questi casi è il Professionista che si trova a "pagare il prezzo" dei ritardi dovuti ad un'organizzazione degli Uffici Pubblici che dovrebbe essere rivista, aggiornata e magari potenziata con meccanismi di controllo dell'avanzamento del procedimento più efficienti.

La validazione del progetto da parte delle Imprese potrebbe infine contribuire in modo tangibile anche alla risoluzione di ulteriori patologie storiche di natura economica che affliggono l'appalto pubblico, quali "l'eccesso di ribasso" in fase di gara, riportando sul piano economico corretto la stima dell'offerta da presentare.

Sotto l'aspetto economico una validazione positiva del progetto potrebbe anche recare la possibilità di ridurre le soglie previste per le fidejussioni bancarie, dando quindi un certo sollievo economico alle aziende e garantendo nel contempo un elevato livello di qualità del progetto.

## ***Conclusioni***

La validazione del progetto come attività prevista in capo alle imprese, ribattezzata oggi con il termine anglosassone "endorsement" potrebbe essere una via, se non proprio risolutiva, quantomeno efficace per limitare le patologie che affliggono storicamente l'appalto pubblico. Può sicuramente ridurre drasticamente il contenzioso per errore progettuale se non addirittura eliminarlo.

La strada di fare coincidere interessi così lontani come quelli propri della Stazione Appaltante e quelli dell'Impresa appare, anche alla luce dell'esperienza, una soluzione assolutamente innovativa e foriera di numerose conseguenze positive.

Questa soluzione che poteva sembrare così dirimpente e che porta le imprese a sostenere una spesa iniziale per la validazione, con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti Pubblici , che ha introdotto il cosiddetto "dialogo competitivo" (art.58) che al comma 17 prevede la possibilità che le stazioni appaltanti possano prevedere premi e incentivi per i partecipanti al dialogo e che prevede la possibilità per le stazioni appaltanti, quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggioso, di autorizzare gli offerenti a presentare varianti in sede di gara, è molto meno dirimpente di quanto potesse apparire.

Il legislatore si è già, portato verso quella strada che prevede il coinvolgimento delle Imprese, quelle vere, che prima di presentare una offerta studiano approfonditamente il progetto per formulare una congrua offerta ed eventualmente proporre varianti, assumendosene tutte le responsabilità e non sperando più in varianti in corso d'opera.

Ma nella nostra proposta che crea un circolo virtuoso che coinvolge imprese, progettisti e stazioni appaltanti c'è un altro elemento importantissimo: scompare il fattore umano in quanto non c'è più bisogno di Commissioni aggiudicatrici ma la gara si svolge con il massimo ribasso, visto che la qualità e la completezza del progetto è stata verificata e accertata dai concorrenti che hanno avuto il tempo equo per esaminarlo con le loro strutture interne o mediante società di validazione di loro fiducia.

La maggiore durata della gara è ampiamente compensata dal fatto che la Stazione Appaltante non ha dovuto effettuare alcuna gara per l'affidamento delle attività di validazione

La convergenza degli interessi tra Stazione appaltante, progettisti, società di validazione e imprese porterebbe come inevitabile conseguenza quella di unire gli sforzi in vista di un obiettivo comune, limitando così non solo le riserve "amministrative" del procedimento, ma anche quelle "mentali" di alcune imprese che mirano ad aggiudicarsi un appalto, avendo preventivamente già individuato i punti deboli del progetto sui quali "fare riserva": ma lo si vuole veramente? Non è che si vanno a toccare troppi interessi?

Donato Carlea