

**VIII Commissione permanente (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici)  
della Camera dei Deputati**

**D.L. n. 32/2019: Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti  
pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione  
urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici**

**AUDIZIONE CONFORMA**

*Associazione degli Organismi di Certificazione, Ispezione, Prova e Taratura*

## PREFAZIONE

*Nel settore dei contratti pubblici, le scelte operate nella precedente Legislatura con la **Legge Delega n.11 del 28 gennaio 2016** e il Decreto legislativo 50/2016, e sue successive modifiche e integrazioni, hanno promosso **la centralità e la qualità della progettazione**, per effetto dell'introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera e valorizzare la fase progettuale nelle procedure di affidamento di appalti pubblici e concessioni.*

*Il monitoraggio degli appalti pubblici, in vigore dell'attuale Codice dei Contratti, ha evidenziato, conseguentemente, una significativa tendenza di crescita del mercato dei **servizi di verifica preventiva alla progettazione**, proprio a **garanzia della qualità del progetto**. Tale tendenza rischia di essere drasticamente **invertita** per effetto delle disposizioni introdotte dal **D.L. n. 32/2019** recante Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici (c.d. Sblocca cantieri), con evidenti **ripercussioni sulla sicurezza e sulla qualità delle Opere Pubbliche**.*

*Il tragico evento di Genova (il crollo del Ponte "Morandi") e il susseguirsi di notizie sulla cronaca nazionale in merito a vicende e inchieste riguardanti l'esecuzione di Opere Pubbliche, pongono, al contrario, sempre più in evidenza la necessità di potenziare i **controlli di qualità nell'ambito dell'intero processo di pianificazione, progettazione e realizzazione di un'opera pubblica**, al fine di **ridurre i costi e i rischi della "non qualità"**.*

*Il presente documento contiene le osservazioni di CONFORMA alle modifiche di primario interesse, per il settore rappresentato, apportate dal Decreto Sblocca cantieri al Codice dei contratti.*

*Si allegano al presente documento gli emendamenti proposti da CONFORMA al D.L. n. 32/2019 Sblocca cantieri.*

CONFORMA  
Il Presidente

## PRESENTAZIONE

**CONFORMA**, Associazione degli Organismi di Certificazione, Ispezione, Prova e Taratura, ha avviato la sua attività nel 2012 raccogliendo l'esperienza sviluppata dai suoi soci in oltre 30 anni di attività.

L'Associazione è 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 e prove di laboratorio e tarature, per lo più svolte in regime di accreditamento, abilitazione e notifica, in ambito volontario o cogente.

A solo titolo di esempio, lo scorso anno, i **soci CONFORMA** hanno certificato in tutta Italia quasi **80.000 sistemi di gestione aziendali**, rilasciato circa **80.000 certificazioni di personale e prodotto** oltre a **40.000 rapporti di ispezione**.

La *mission* di CONFORMA è **promuovere la qualità, la sicurezza e la protezione dell'ambiente** attraverso certificazioni, prove e ispezioni 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.

Per realizzare la propria *mission*, CONFORMA ha messo in atto numerose iniziative a livello nazionale e internazionale per fornire il proprio contributo e la proprie proposte durante la redazione o l'aggiornamento di documenti tecnici, normativi o legislativi, nonché nell'interpretazione delle normative e nella definizione delle modalità di attuazione dei requisiti, unitamente all'organizzazione di seminari, convegni e *mirror Group* per promuovere il ruolo degli **organismi del settore TIC** (Testing, Inspection and Certification).

Sul piano tecnico, il vero patrimonio dell'associazione sono i **Gruppi di Lavoro**, costituiti da esperti delle aziende associate che, negli specifici ambiti di competenza (certificazione, ispezione, prova e taratura), si occupano di preparare documenti e position paper sui diversi argomenti che afferiscono a diverse aree, quali, ad esempio, **ambiente e sicurezza, costruzioni e agroalimentare**. Per capire l'importanza di questa attività è sufficiente un dato: nel corso dello scorso anno hanno collaborato ai gruppi di lavoro **150 esperti**, che hanno operato su **17 gruppi di lavoro specifici** riunitisi oltre 70 volte.

Con specifico riferimento al settore dei controlli, CONFORMA può vantare la presenza di importanti **Organismi di controllo di Tipo A accreditati da ACCREDIA** che operano con il **massimo grado di indipendenza** previsto dallo **standard ISO/IEC 17020** nel settore della **verifica dei progetti e dei controlli di esecuzione di opere di edilizia civile e infrastrutturale**.

Le proposte di CONFORMA, sono frutto della considerevole esperienza maturata dai propri associati **nella verifica indipendente e accreditata di migliaia di progetti nazionali**, per un valore economico delle opere superiore a 150 miliardi di euro, e di decine di migliaia di certificazioni relative ai sistemi di gestione di soggetti che operano nel settore delle costruzioni.

## PREMESSA

Nelle more della complessiva riforma del Codice dei contratti pubblici, da realizzarsi mediante l'approvazione della Delega al Governo per la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa in materia di contratti pubblici e l'emanazione dei relativi provvedimenti attuativi, con il **Decreto legge Sblocca cantieri** si è operato un primo intervento sulla materia, con l'obiettivo di **rilanciare il settore dei contratti pubblici e accelerare gli interventi infrastrutturali**, mediante l'introduzione dei primi correttivi a breve termine.

I tragici eventi che hanno recentemente colpito il nostro Paese evidenziano come il **tema dei controlli** all'interno del processo di progettazione e di realizzazione delle Opere **rivesta un ruolo centrale** per il raggiungimento di questo obiettivo.

**Le attività di controllo operate da soggetti terzi, indipendenti e qualificati, sono il miglior strumento di prevenzione di errori e/o omissioni** da cui conseguono rischi per la sicurezza, nonché maggiori costi e tempi di realizzazione per la Stazione Appaltante.

Duole constatare che i **correttivi apportati al Decreto Sblocca cantieri**, nel corso dell'esame di conversione tenutosi **al Senato**, con specifico riferimento alle attività di controllo concernenti la **verifica preventiva della progettazione**, abbiano invece condotto all'adozione di norme di senso opposto, che **prevedono che i controlli possano essere svolti anche dalle stesse stazioni appaltanti** (che di fatto controllano sé stesse) e non privilegiano il ricorso, soprattutto per le grandi opere, ai controlli svolti da enti terzi che garantiscono il massimo livello di indipendenza. Queste misure **rischiano non solo di non produrre un'effettiva semplificazione dei processi, ma anche di pregiudicare la sicurezza e la qualità delle opere.**

## LE GARANZIE DI QUALITÀ DEGLI ORGANISMI ACCREDITATI

Il **sistema di accreditamento** e le sue regole, previste dal Regolamento (CE) n. 765/2008, sono un costante riferimento nelle politiche economiche dell'Unione Europea e dei singoli Stati membri per garantire la qualità di beni e servizi, oltre alla circolazione degli stessi nei mercati internazionali e sono la dimostrazione, ormai consolidata, **che le valutazioni di conformità rilasciate da un Soggetto Accreditato garantiscono al massimo livello disponibile il rispetto della norma di riferimento.**

Secondo tale sistema, la Pubblica Amministrazione controlla l'ente di accreditamento (ACCREDIA in Italia), che a sua volta controlla gli organismi accreditati che svolgono le attività di verifica e controllo.

La **valutazione di conformità** emessa sotto Accredimento è lo strumento che **attesta alla Pubblica Amministrazione** richiedente **l'idoneità del fornitore o della fornitura o del servizio** a soddisfare la richiesta, senza necessità di procedere ad ulteriori verifiche autonome, **minimizzando l'impiego di risorse professionali e di tempo e i relativi costi.**

**Tale impostazione trova applicazione** per lo svolgimento delle attività di controllo nell'ambito **degli appalti pubblici**, che possono essere svolti da organismi di ispezione accreditati ai sensi dello standard internazionale UNI CEI EN ISO/IEC 17020 «Valutazione della conformità, Requisiti per il funzionamento di vari tipi di Organismi che eseguono ispezioni».

Esiste, tuttavia, tra i vari Organismi Accreditati secondo questo standard (Organismi di Tipo A, Tipo B e Tipo C), una netta differenziazione, fondata sul grado di **indipendenza e di collegamento con gli altri soggetti coinvolti.** Infatti :

- a) **l'Organismo di Ispezione di tipo A deve essere indipendente dalle parti coinvolte; non deve far parte o essere collegato ad un soggetto giuridico che è impegnato nella progettazione, fabbricazione, fornitura, installazione, acquisto, proprietà, utilizzo o manutenzione degli elementi sottoposti ad ispezione;** né lui né il suo personale devono impegnarsi in attività che possano essere in conflitto con la loro indipendenza di giudizio ed integrità;
- b) l'Organismo di Ispezione di tipo B può svolgere servizi unicamente in favore dell'organizzazione di cui fa parte (ovvero della stazione appaltante); deve essere stabilita una chiara separazione delle responsabilità del personale di ispezione dalle responsabilità del personale impiegato nelle altre funzioni; né lui né il suo personale devono impegnarsi in attività che possano essere in conflitto con la loro indipendenza di giudizio ed integrità;
- c) l'Organismo di Ispezione di tipo C è una struttura che può essere incardinata nell'ambito di organizzazioni che svolgono anche attività di progettazione; tuttavia deve disporre, all'interno dell'organizzazione, di meccanismi di salvaguardia per assicurare adeguata separazione di responsabilità e di rendicontazione tra le ispezioni e le altre attività; la progettazione e l'ispezione dello stesso elemento, effettuate da un organismo di ispezione di Tipo C, non devono essere eseguite dalla stessa persona.

## QUALITÀ E SEMPLIFICAZIONE PER LE OPERE PUBBLICHE

### LA VERIFICA PREVENTIVA DELLA PROGETTAZIONE

Come richiamato dall'ANAC nelle Linee Guida n.1, la verifica preventiva della progettazione dei progetti ha un'importanza centrale in quanto ai sensi dell'art. 205, comma 2, del Codice "Non possono essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica ai sensi dell'articolo 26".

Con il **Decreto Sblocca cantieri** l'attività di **verifica preventiva della progettazione**, disciplinata dall'articolo 26 del decreto legislativo 50/2016, è stata oggetto di una rilevante modifica.

L'articolo 1 del Decreto è infatti intervenuto, tra l'altro, sull'articolo 26, comma 6, lettera b) del Codice al fine di **consentire l'affidamento della verifica preventiva della progettazione dei lavori fino a venti milioni di euro anche alle stesse stazioni appaltanti**, dotate di un sistema interno di controllo di qualità. Sarà quindi possibile, diversamente da quanto attualmente previsto, che le Stazioni Appaltanti effettuino *in house* le verifiche progettuali anche per i lavori di importo inferiore a venti milioni di euro e fino alla soglia di cui all'articolo 35, attività, per tale fascia di importo, **fino ad oggi riservata esclusivamente a soggetti esterni**, ossia gli organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020 e gli operatori economici ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria.

E' evidente che **tale norma risulta potenzialmente critica** in quanto suscettibile di non garantire adeguati controlli, effettiva indipendenza e terzietà. Non possono infatti non rilevarsi i **potenziali rischi connessi alla sovrapposizione tra i soggetti che commissionano o progettano un'opera, e quelli incaricati del relativo controllo**.

L'impatto di una tale previsione riguarderebbe, inoltre, la maggior parte delle opere pubbliche, che si situano per valore degli importi tra la soglia comunitaria, di cui all'articolo 35 del Codice, e i venti milioni di euro.

**Quand'anche – e non è certamente questo il caso – il principio di cui sopra risultasse accettabile, occorre rilevare come le stazioni appaltanti** spesso non siano dotate di risorse adeguate in termini di numero e specialismi tecnici per lo svolgimento delle attività di controllo su opere rilevanti. **Tale misura, pertanto, non solo introduce un elemento di criticità per la sicurezza e la qualità del progetto della futura opera, ma non sembra neanche potersi configurare come un intervento di concreta semplificazione** per la Pubblica Amministrazione, che nella maggior parte dei casi nelle sue articolazioni territoriali non è strutturata da Uffici Tecnici pluridisciplinari in grado di poter effettuare tali attività.

Quand'anche – e non è certamente questo il caso – anche questo secondo principio risultasse accettabile, risulta inoltre non sufficientemente esaustivo il riferimento alla mera sussistenza di un sistema interno di controllo della qualità. Sarebbe quindi opportuno prevedere a livello di norma primaria che tale sistema sia almeno certificato ai sensi della norma UNI EN ISO 9001.

A tal riguardo, si rappresenta inoltre che gli Organismi Accreditati UNI CEI EN ISO/IEC 17020 devono rispettare i requisiti espressi dalla norma di Accredimento, dai Regolamenti Generali e dai Regolamenti Tecnici emessi dall'Ente di Accredimento (ACCREDIA), da cui sono direttamente e periodicamente controllati, pertanto più rigorosi e ampiamente comprensivi degli standard propri dei Sistemi per la Gestione della Qualità ISO 9001.

Per tali ragioni sarebbe auspicabile un **intervento soppressivo della modifica introdotta** dal Decreto Sbocca cantieri all'articolo 26 così come modificato, nonché una revisione del medesimo articolo di segno opposto, finalizzata quindi ad assicurare che la verifica della progettazione per i lavori di maggior complessità, di importo pari o superiore sopra la soglia comunitaria, sia affidata ai soggetti in grado di svolgere tale funzione con il massimo grado di indipendenza e terzietà, quali appunto gli organismi di controllo di tipo A.

Tale revisione sarebbe in linea con l'impianto offerto dal Eurocode EN 1990 – Annex B "*Management of Structural Reliability for Construction Works*" – Table B4, che nell'introdurre l'obbligatorietà delle verifiche adotta il **criterio di correlazione tra complessità dell'opera e indipendenza del soggetto verificatore**.

Gli interventi di riforma del Codice dei Contratti non possono prescindere dalla consapevolezza della assoluta necessità che, durante tutto il processo che riguarda le varie attività della filiera per la realizzazione di un'opera pubblica, vengano attuate tutte le attività di **prevenzione e controllo** per garantire la **sicurezza e la durabilità** delle Opere.

## ATTIVITA' DI SUPPORTO

Gli Organismi di Ispezione di Tipo A, sono in grado di porsi come **supporto del RUP**, nel corso dell'intero Servizio, **in veste di struttura tecnica di riferimento**, per tutte le procedure d'appalto previste dal Codice dei Contratti, in quanto in grado di **verificare la conformità**:

- a. della documentazione per l'indizione della gara di Appalto (ivi compresa la gestione della tematica B.I.M., qualora prevista dalla stazione appaltante e resa obbligatoria dal DM 560/2017 a partire dal 01/01/2019 per le opere di importo maggiore a 100 milioni di euro);
- b. delle offerte presentate in sede di gara dai vari partecipanti, attraverso un'attività di comparazione;
- c. delle eventuali proposte migliorative introdotte dall'impresa in appalti di soli lavori, di progettazione ed esecuzione e nelle procedure in Partenariato Pubblico Privato;
- d. del rispetto delle proposte con i requisiti impliciti (di norma) e quelli espliciti (attesi) della stazione appaltante;

- e. della congruità dell'offerta economica e il rispetto dei tempi previsti, in relazione all'introduzione delle migliorie (verifica che le migliorie siano accompagnate da una documentazione di natura economica, ripercorribile, che consenta di valorizzare la singola variazione, verifica di coerenza del procedimento adottato per l'adozione dei prezzi e la formazione degli eventuali nuovi prezzi e delle eventuali diverse disposizioni previste nel capitolato speciale di appalto, verifica nel merito della conformità dei prezzi unitari compreso il caso di prezzi unitari sviluppati mediante analisi per tutte quelle voci per le quali non sia già disponibile un dato, verifica del quadro comparativo, ovvero del computo metrico estimativo di raffronto nel quale è chiaramente indicato lo storico delle variazioni, verifica della stima dei costi della sicurezza a seguito di introduzione di variazioni qualitative e quantitative al progetto redatto dal coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione).

A tal proposito si fa notare che, da indagini svolte da alcune imprese leader del settore, è risultato che **i costi imputabili ad errori e/o ambiguità progettuali (i c.d. costi della "non Qualità") sono stati stimati pari a circa il 15% del costo complessivo dell'opera**. In merito a questo aspetto si fa notare anche che i soggetti Controllori in questione possiedono competenze (e attrezzature software e hardware) idonee e capaci di analizzare e valutare la progettazione sviluppata con metodologia BIM, approccio progettuale che tende alla riduzione e minimizzazione del rischio di errori, 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.

In particolare, il soggetto controllore, in virtù della approfondita conoscenza del progetto, può svolgere **attività e funzioni di Alta Sorveglianza**, monitorando: l'andamento del cantiere, il rispetto dei tempi e dei costi, il rispetto dei Criteri Minimi Ambientali (CAM), 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).

Sulla pianificazione dell'operato del soggetto controllore potranno fare affidamento anche i soggetti individuati per l'erogazione del finanziamento per la realizzazione dell'opera.

Al fine di coniugare la necessità di garantire qualità, rispetto dei tempi e costi di esecuzione con le esigenze di semplificazione si propone, per i lavori di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, di prevedere una **funzione di supporto al RUP da parte degli Organismi di controllo di tipo A**. Tali Organismi potrebbero infatti fornire un supporto pluridisciplinare al responsabile unico del procedimento **sgravandolo dalle attività di sorveglianza e di controllo** che sarebbero a questi demandate, garantendo una sorveglianza corretta ed indipendente.

## CONCLUSIONI

**La semplificazione e l'accelerazione delle procedure di affidamento sono obiettivi che non possono essere conseguiti disinvestendo sulla qualità e sulla sicurezza delle Opere stesse.** Un sistema virtuoso di gestione dei controlli e della qualità **porterebbe** sicuramente enormi **vantaggi e notevoli economie**. Il costo, o per meglio dire l'investimento, per attivare questo meccanismo, potrà essere ampiamente assorbito dalla garanzia che, a meno di eventi eccezionali e imprevedibili, non si potranno manifestare **extra costi** e l'opera verrà consegnata nei tempi previsti e con elevati **standard di qualità**.

L'Associazione auspica quindi possa essere svolta un'ulteriore riflessione su tali aspetti, anche in vista della riforma del Codice, offrendo la propria disponibilità a partecipare a tavoli tecnici di concertazione promossi dalle istituzioni competenti e aperti agli operatori del settore delle costruzioni.

\* \* \*