

Camera dei Deputati

*VIII Commissione permanente Ambiente, Territorio e Lavori
pubblici*

***Disegno di legge recante Delega al Governo in
materia di contratti pubblici***

Atto Camera n. 3514

CONFORMA

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

20 aprile 2022

PRESENTAZIONE

CONFORMA, Associazione degli Organismi di Certificazione, Ispezione, Prova e Taratura, ha avviato la sua attività nel 2012 ed è costituita dalle principali società nazionali e internazionali che operano in Italia nel settore della **valutazione di conformità di terza parte indipendente e accreditata**. Essa ricomprende 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 e/o su autorizzazione dei Ministeri competenti, che trovano applicazione in tutti gli ambiti produttivi e nel loro insieme costituiscono l'industria c.d. TIC (Testing, Inspection & Certification).

La mission di CONFORMA è **promuovere** attraverso la valutazione di conformità la **qualità**, la **sicurezza** e la **protezione dell'ambiente**, con l'obiettivo di dare valore aggiunto ai processi, ai prodotti e ai servizi oggetto di valutazione, tutelare i consumatori e gli utilizzatori, rafforzando nelle istituzioni, nelle imprese, nei cittadini la piena consapevolezza del valore sociale della valutazione di conformità.

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, predispongono documenti e position paper, in un'ottica di piena collaborazione, dialogo e supporto con le Istituzioni competenti.

In particolare, con riferimento al **settore degli appalti pubblici**, l'Associazione ha fornito il proprio contributo al Senato nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'applicazione del Codice dei contratti pubblici e nell'ambito degli approfondimenti istruttori della Camera sul c.d. Decreto Sblocca Cantieri, partecipando altresì all'elaborazione delle proposte della filiera in relazione al Regolamento attuativo del Codice. In riferimento al presente provvedimento, l'Associazione ha altresì partecipato al ciclo di audizioni che si sono svolte presso la Commissione Lavori Pubblici del Senato della Repubblica.

Il presente contributo intende ora porre all'attenzione della Commissione alcune osservazioni da parte dell'Associazione in relazione al disegno di legge delega in materia di contratti pubblici, in virtù del ruolo rivestito dagli organismi accreditati nell'ambito delle procedure d'appalto e al contributo che le stesse potrebbero fornire nel quadro complessivo di una revisione organica della materia.

OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE DELEGA

Il presente disegno di legge nasce con il duplice obiettivo, da un lato, di **garantire uniformità tra la normativa nazionale e il diritto europeo**, anche attraverso l'adeguamento alle recenti pronunce delle giurisdizioni superiori, e, dall'altro, di **razionalizzare e semplificare la normativa vigente**, evitando altresì l'apertura di nuove, ulteriori procedure di infrazione.

Nell'esprimere il proprio apprezzamento per lo spirito del disegno di legge delega in oggetto, CONFORMA intende sottoporre all'attenzione della Commissione alcune osservazioni puntuali, riferite alla disposizione, di seguito riportata, contenuta all'articolo 1, comma 2, lettera o) del presente disegno di legge delega, con specifico riferimento alle procedure di verifica e validazione dei progetti e ai livelli di progettazione:

Articolo 1, comma 2, lettera o): semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione e l'eventuale riduzione dei livelli di progettazione, lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti e la razionalizzazione della composizione e dell'attività del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

1. Semplificazione e verifica preventiva della progettazione: ruolo e funzioni degli organismi di controllo nell'ambito del settore degli appalti

Troppo spesso negli ultimi anni si è andata delineando l'idea che l'attività dei controlli vada in qualche modo a imbrigliare il meccanismo procedurale riferito ai contratti pubblici a discapito dei processi semplificatori.

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, invece, come **le cause principali di blocco degli appalti** siano da ascrivere, nella maggioranza dei casi, all'**inadeguata qualità progettuale**. Tali risultati sono confermati anche dai dati della ricerca appena conclusa dall'Associazione CONFORMA, da cui emerge, comparando le informazioni fornite dagli associati riguardo alle attività di verifica di progetto e controllo tecnico svolte solo nell'ultimo semestre del 2020, che su oltre 29.000 non conformità rilevate, di queste più del 70% risultano essere di livello "**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, etc. tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, ndr*). Dunque, ove quest'ultime non fossero state prontamente segnalate e corrette, tali non conformità avrebbero sicuramente comportato notevoli rischi alla sicurezza dell'opera e all'incolumità degli utenti, generato elevati rischi di contenzioso con conseguenti **rallentamenti nella realizzazione** delle opere ed extra costi.

La **verifica preventiva dei progetti** consente, quindi, di individuare problemi e criticità in anticipo rispetto alla fase di realizzazione dell'opera. Questo permette di **evitare ritardi, malfunzionamenti,**

rischi per la sicurezza e futuri costi non previsti per manutenzione ordinaria e straordinaria dell'opera. Le attività di controllo operate, a partire dalla verifica della progettazione, da soggetti terzi, indipendenti, qualificati e organizzati in maniera multidisciplinare, sono lo strumento migliore per accelerare la realizzazione delle opere, in quanto consentono la prevenzione di errori o omissioni da cui conseguono maggiori costi e tempi di realizzazione, rischi per la sicurezza e maggiori oneri di manutenzione e gestione.

In considerazione di quanto sopra, CONFORMA ritiene che:

- **La verifica della progettazione sia un elemento imprescindibile, che si pone a garanzia della qualità dei progetti e della sicurezza delle opere pubbliche.**
- **La semplificazione e l'accelerazione delle procedure di affidamento non possano essere conseguiti disinvestendo su controlli, qualità e sicurezza delle opere stesse;**
- **la semplificazione non debba tradursi in una deregolazione o in un abbassamento degli standard qualitativi.**

Un **sistema virtuoso di gestione dei controlli e della qualità** porterebbe 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.

2. Ottimizzazione del processo di progettazione, verifica e validazione

CONFORMA considera imprescindibili i tre successivi **approfondimenti progettuali (Fattibilità Tecnico-Economica, Definitivo ed Esecutivo)** e la loro **verifica e validazione**. In particolare, il processo di verifica e controllo si pone come unico strumento di minimizzazione dei rischi tecnici, amministrativi e a garanzia della qualità dei progetti e della sicurezza delle opere pubbliche. Così come recentemente ricordato da ANAC (Delibera 19 gennaio 2022, n. 26), *la progettazione esecutiva di un intervento non può esimersi da una corretta realizzazione dei due gradi di progettazione inferiori, ossia dal progetto di fattibilità tecnica ed economica e dal progetto definitivo.*

Pertanto, l'indirizzo che CONFORMA spera venga adottato è quello che venga mantenuta l'attuale articolazione della progettazione su tre livelli che costituiscono «**successivi approfondimenti tecnici**» (art. 23, comma 1 del d.lgs. 50/2016), in quanto essi hanno obiettivi e funzioni differenti. Il primo livello (fattibilità tecnica ed economica) è finalizzato a contestualizzare il quadro delle esigenze, pianificare e programmare correttamente **le scelte dell'Amministrazione** in base alle esigenze della collettività; il secondo (Definitivo) definisce l'intervento nel contesto di riferimento, il budget di spesa e rappresenta il necessario livello di approfondimento per l'acquisizione di pareri, nulla osta, ecc., di altre Amministrazioni e Soggetti competenti; il terzo e ultimo livello (Esecutivo) ha lo scopo di determinare **ogni dettaglio da realizzare** dal punto di vista tecnico, economico e contrattuale.

Inoltre, snellire la verifica e validazione dei progetti ad esempio ad una sola fase prodromica all'appalto significherebbe da un lato abbandonare quel 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 (vedi anche Linea Guida ANAC n. 1 – sez. VII Verifica e validazione della progettazione: tale affermazione costituisce diretta attuazione del principio di centralità e qualità della progettazione espresso dalla legge n. 11/2016 contenente la delega al Governo per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE”) e dall’altro, difformemente dalle **best practices europee** e internazionali, trascurare il fatto che nelle fasi progettuali precedenti potrebbero ben generarsi, in assenza di strumenti di controllo, errori, mancanze o difetti di impostazione difficilmente sanabili nella fase di progettazione esecutiva o di tale gravità da pregiudicare addirittura la realizzazione dell’opera.

Al fine di **ottimizzare il processo di progettazione** e minimizzare il potenziale futuro contenzioso, CONFORMA auspica che la **verifica** non solo **sia obbligatoria per tutte le fasi di sviluppo del progetto** (Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica, Definitivo ed Esecutivo), ma che venga sviluppata in **parallelo ad esso** (velocizzando altresì i tempi di approvazione) affinché possa veramente esprimere tutta la propria efficacia ed estesa anche ai documenti di impostazione preliminare e ideazione dell’iniziativa (DOCFAP e DIP), perché solo in tal modo si evita che errori iniziali pregiudichino la qualità dei livelli di sviluppo successivo o (come purtroppo spesso accade) comportino sensibili variazioni del quadro economico, e si possa viceversa avviare un processo virtuoso di ottimizzazione del percorso di progettazione e realizzativo.

Va infine evidenziato come **l’attività di verifica del progetto costituisca essa stessa 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 di ottemperanza oggi demandate agli Uffici tecnici degli Enti territoriali.

Ne sono esempio e rappresentano un apprezzabile banco di prova delle **potenzialità dello strumento** la verifica preventiva ai sensi della **L. 120/2020** (*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali, Art. 10 Comma 7-bis*), che introduce una deroga, in fase autorizzativa, alla denuncia al Genio Civile, agli Enti competenti per le prescrizioni sismiche e allo Sportello Unico per l’Edilizia, e la verifica preventiva ai sensi del **DL 77/2021** (*Governance del PNRR e semplificazioni, Art. 44 Comma 7*), cui si demanda la verifica di ottemperanza alle prescrizioni in sede di Conferenza dei Servizi e di VIA. Si tenga infine presente che l’attività di verifica della progettazione viene estesa anche al controllo di **ottemperanza del progetto ai Criteri Ambientali Minimi (CAM)** definiti dal **DM 11/10/2017**.

- **Si confida, dunque, che il riassetto della materia dei Contratti Pubblici costituisca l’occasione per agevolare sotto il profilo della semplificazione le procedure legate ai contratti pubblici riconoscendo allo stesso tempo il ruolo centrale dei controlli ed in particolare della verifica preventiva della progettazione, da affidarsi a Organismi di Ispezione terzi, accreditati e deputati specificatamente e in via esclusiva a tale attività, con l’obiettivo di continuare a garantire, in un contesto di sempre maggiore semplificazione procedurale, la qualità del progetto, la successiva realizzazione e sicurezza dell’Opera.**

* * *