

# Le verifiche sui progetti di opere pubbliche

## Il quadro normativo in Europa



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



# CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

dott. ing. Sergio Polese	<i>Presidente</i>
prof. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Segretario</i>
dott. ing. Alessandro Biddau	<i>Tesoriere</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Renato Buscaglia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alcide Gava	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Romeo La Pietra	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ferdinando Luminoso	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Domenico Ricciardi	<i>Consigliere</i>

Presidenza e Segreteria: 00187 Roma - Via IV Novembre, 114  
Tel. 06.6788895, fax 06.6782783  
[segreteria@cni-online.it](mailto:segreteria@cni-online.it)



## Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

### CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

### COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>



Il presente testo è stato redatto dal dott. Raffaele Cadin e dall'avv. Lorenzo Passeri, con il coordinamento del dott. Massimiliano Pittau.



# Sommario

Premessa	pag. 11
1. Le verifiche sui progetti di opere pubbliche nella legislazione italiana	15
1.1. <i>Il quadro normativo di riferimento e l'articolazione dei livelli progettuali</i>	15
1.2. <i>La verifica del progetto preliminare</i>	17
1.3. <i>La validazione del progetto esecutivo</i>	20
2. Le verifiche sui progetti di opere pubbliche in Francia	25
2.1. <i>Il quadro normativo</i>	25
2.2. <i>L'affidamento degli appalti pubblici</i>	26
2.3. <i>L'affidamento degli incarichi di progettazione</i>	34
2.4. <i>L'articolazione dei livelli progettuali</i>	36
2.5. <i>Gli organi di controllo e consultivi</i>	39
3. Le verifiche sui progetti di opere pubbliche in Germania	43
3.1. <i>Il quadro normativo</i>	43
3.2. <i>Le disposizioni generali in materia di affidamento in appalto di prestazioni professionali</i>	44
3.3. <i>L'affidamento dei servizi di progettazione e la loro articolazione</i>	48

4. <i>Project Evaluation</i> : la validazione totale, continua e condivisa in Gran Bretagna	pag. 53
4.1. <i>Il quadro normativo di riferimento e le Guide sulla Project Evaluation del Ministero del Tesoro</i>	53
4.2. <i>La guida n. 43 (1993) sulla Project Evaluation della Central Unit on Procurement (CUP)</i>	57
4.3. <i>Le caratteristiche principali della Project Evaluation</i>	81
4.4. <i>La guida n. 8 (2000) sulla Project Evaluation and Feedback</i>	82
4.5. <i>Considerazioni conclusive</i>	88
5. Le verifiche sui progetti di opere pubbliche in Spagna	101
5.1. <i>I caratteri generali dell'attività di progettazione nella legislazione spagnola</i>	101
5.2. <i>Le procedure di aggiudicazione degli incarichi di progettazione</i>	103
5.3. <i>I contenuti della progettazione di opere pubbliche</i>	104
5.4. <i>Supervisione, approvazione e ridefinizione del progetto</i>	107
5.5. <i>I rapporti fra progettazione ed esecuzione dei lavori pubblici</i>	111



# Premessa

Fra i principi ispiratori della riforma dei lavori pubblici, posta in essere dalla Legge n. 109 del febbraio 1994, ricorre sicuramente quello della qualità della progettazione; è d'altronde di tutta evidenza il collegamento intercorrente fra quest'ultima e la funzionalità dell'opera progettata.

Forte di tale convinzione, il legislatore italiano, già nella prima versione della Legge n. 109/94, disponeva l'articolazione in tre fasi dell'attività progettuale (preliminare, definitiva, esecutiva) al fine di garantire un esaustivo grado di dettaglio dell'elaborato progettuale finale (esecutivo) sul quale fondare la successiva fase di realizzazione materiale dell'opera. L'attenzione alla qualità della progettazione è stata ulteriormente accentuata nella successiva versione (Legge n. 215/1996<sup>1</sup>) della "Legge quadro" la quale ha integrato il 6° comma, dell'art. 16 disponendo che: *"In relazione alle caratteristiche e all'importanza dell'opera, il regolamento di cui all'art. 3, con riferimento alle categorie di lavori e alle tipologie di intervento e tenendo presenti le esigenze di gestione e manutenzione, stabilisce criteri, contenuti e momenti di verifica dei vari livelli progettuali"*.

La *ratio* di tale previsione si sostanzia nell'esigenza di una verifica (*lato sensu* intesa) dell'attività di progettazione, sì come articolata nei suoi tre livelli, che consenta di porre in relazione (e validare) la funzionalità

1. Di conversione del D.L. n. 101/1995.

dell'opera progettata rispetto alle esigenze della collettività, nonché la conformità della progettazione stessa alla normativa tecnica vigente, e questo ancora prima che l'opera sia realizzata. È facile comprendere come tali forme di controllo siano strumentali al rispetto dei principi della qualità dell'opera e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa su cui si fonda il nuovo impianto normativo in materia di lavori pubblici.

A sua volta il Regolamento generale dei lavori pubblici, approvato con D.P.R. n. 554 del 21 dicembre 1999, ha dato attuazione alla citata previsione della Legge disciplinando le due figure della *verifica* (art. 46) e della *validazione* (art. 47) progettuale; procedimenti che presentano - come si avrà modo di esaminare in seguito - notevoli differenze sotto il profilo dell'oggetto e dei contenuti dell'attività di controllo.

Procedure di controllo sull'attività di progettazione delle opere pubbliche sono elemento comune a gran parte delle normative dei Paesi Europei, ferme restando le relative, e a volte consistenti, differenze che, sul punto, pervadono i diversi ordinamenti; differenze da ritenersi, fra l'altro, inevitabili attesa l'assenza di una disciplina comunitaria sul punto. L'esistenza in ambito europeo di una molteplicità di approcci all'attività di controllo sulla progettazione di opere pubbliche ha spinto il Centro studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, su indicazione del medesimo Consiglio, ad analizzarne le modalità procedurali in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna cercando di coglierne le peculiarità, le similitudini e tentandone sia pure solo a livello teorico, una prima valutazione in termini d'efficacia.

In tale contesto la via italiana (normativamente definita) al controllo sulla progettazione risulta essere, almeno dal punto di vista teorico, una delle più valide ove si consideri che l'articolazione della verifica in una duplicità di momenti consente di vagliare l'idea progettuale nel suo divenire, al pari del sistema britannico nel quale, però, la normativa si limi-

ta a dettare esclusivamente direttive di riferimento eliminando i formalismi che sono ancora tipici della nostra tradizione giuridica.

La necessità di un controllo sulla progettazione che non si limiti agli aspetti tecnici degli elaborati bensì si estenda alla loro funzionalità, intesa come capacità dell'opera progettata di soddisfare le esigenze che ne hanno determinato la programmazione, si perde di vista, invece, nella legislazione spagnola ove la supervisione del progetto è prevalentemente incentrata sul profilo tecnico ed espletata tramite un dialogo fra il rappresentante dell'amministrazione ed il progettista. Il "dialogo tecnico" è, altresì, presente nel sistema francese (in particolare la procedura dei "*marchés de conception - réalisation*") che, però, prevede anche l'ulteriore caratteristica di condizionare l'affidamento della progettazione da parte dell'amministrazione ad un positivo parere motivato espresso da un "*Juri*" a composizione "mista" (politico - tecnica) al quale è, altresì, assegnato il compito di condurre il summenzionato dialogo tecnico. Il colloquio tecnico è anche presente nella legislazione tedesca (art. 24 del *Vof* 9 gennaio 2001), la quale peraltro provvede ad estendere i controlli alla fase preliminare dell'attività di progettazione.

L'analisi delle disposizioni normative in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna consente di affermare che il momento della *verifica* e quello della *validazione* previsti dal legislatore italiano definiscono un sistema di controllo sulla progettazione sicuramente esaustivo volto a riscontrare, in ossequio al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, non solo la regolarità dell'attività progettuale, bensì anche la rispondenza dell'opera progettata, prima della sua materiale realizzazione, alle finalità per le quali essa è stata programmata. Resta peraltro da verificare se l'applicazione sul campo delle disposizioni normative confermerà quella che attualmente è solo una efficacia teorica.

*Giovanni Angotti*



# 1. Le verifiche sui progetti di opere pubbliche nella legislazione italiana

## 1.1. Il quadro normativo di riferimento e l'articolazione dei livelli progettuali

Norma fondamentale di riferimento per l'articolazione dei livelli progettuali è l'art. 16 della legge n. 109/94, sì come modificata ed integrata dalla Legge n. 216/95 ed, infine, dalla Legge n. 415/98. Tale disposizione normativa distingue nella progettazione tre stadi: *preliminare*, *definitivo* ed *esecutivo*; articolazione che risponde, all'esigenza di garantire la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative, la conformità alle norme ambientali ed urbanistiche ed, infine, il soddisfacimento dei requisiti essenziali definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario<sup>2</sup>.

La progettazione **preliminare** definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire, e consiste in una relazione illustrativa delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili; essa deve, in sostanza, determinare la consistenza del rapporto fra esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire a tal fine.

2. Art. 16, 1° comma, Legge n. 109/94.

La progettazione **definitiva**, invece, deve individuare *compiutamente* i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni; essa consiste in una relazione descrittiva dei criteri utilizzati per le scelte progettuali, nonché delle caratteristiche dei materiali prescelti e dell'inserimento dell'opera sul territorio. Innegabile è, dunque, il maggior grado di dettaglio che contraddistingue tale fase progettuale rispetto alla precedente; gli obiettivi sono stati già fissati, compito del progettista del "definitivo" è quello di esplicitare le prescrizioni tecniche dell'opera al fine di garantirne il perseguimento<sup>3</sup>.

Nella fase **esecutiva** della progettazione, invece, il progettista - conformemente a quanto stabilito nel progetto definitivo - determina nei minimi dettagli i lavori da realizzare<sup>4</sup> e il relativo costo.

Il progetto esecutivo consiste dunque nell'insieme delle relazioni, dei calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti e degli elaborati grafici nelle scale adeguate, comprese gli eventuali particolari costruttivi; proprio in quanto ultimo stadio della progettazione, il progetto esecutivo è quello più dettagliato sulla scorta del quale potrà essere avviata l'esecuzione dei lavori.

3. In tal senso si noti che il legislatore, relativamente alla progettazione definitiva, parla di "relazione descrittiva" e non, come nella progettazione preliminare, di "relazione illustrativa".

4. Sotto il profilo della tipologia, qualità, dimensione e prezzo.

## 1.2. La verifica del progetto preliminare

Chiariti i contenuti della progettazione, è sicuramente più facile comprendere l'effettiva consistenza delle operazioni di controllo che sulla medesima devono essere esperiti nel rispetto del regolamento generale sui lavori pubblici approvato con D.P.R. n. 554, del 21.12.1999. In particolare l'art. 46 del predetto regolamento dispone che: *"... i progetti preliminari sono sottoposti a cura del responsabile del procedimento ed alla presenza dei progettisti, ad una verifica in rapporto alla tipologia, alla categoria, all'entità e all'importanza dell'intervento"*. Ancora più dettagliatamente il 2° comma, dell'art. 46 del D.P.R. n. 554/99 dispone: *"La verifica è finalizzata ad accertare la qualità concettuale, sociale, ecologica, ambientale ed economica della soluzione progettuale prescelta e la sua conformità alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali e tecniche contenute nel documento preliminare alla progettazione e tende all'obiettivo di ottimizzare la soluzione progettuale prescelta"*.

In sintesi la *verifica* della progettazione preliminare è un accertamento della congruità fra esigenze e obiettivi da perseguire e la soluzione progettuale prescelta a tal fine; è evidente come tale accertamento possa essere efficacemente espletato solo in uno stadio preliminare alla concreta realizzazione dell'opera. In merito al contenuto di tale controllo il 3° comma, dell'art. 46 del Regolamento individua i seguenti punti fondamentali:

- a) il controllo della coerenza esterna fra la soluzione progettuale prescelta e il contesto socio economico e ambientale in cui l'intervento si inserisce;
- b) il controllo della coerenza interna tra gli elementi e componenti della soluzione progettuale prescelta e del rispetto dei criteri di progettazione indicati nel D.P.R. n. 554/1999<sup>5</sup>;

5. L'art. 15, comma 1 del D.P.R. n. 554/1999 così statuisce: *"La progettazione*

- c) la valutazione dell'efficacia della soluzione progettuale prescelta sotto il profilo della sua capacità di conseguire gli obiettivi attesi;
- d) la valutazione dell'efficienza<sup>6</sup> della soluzione progettuale prescelta intesa come capacità di ottenere il risultato atteso minimizzando i costi di realizzazione, gestione e manutenzione (fig. 1).

La *verifica* è demandata al responsabile del procedimento che vi provvede direttamente in presenza dei progettisti<sup>7</sup> ovvero, nel caso di accertate carenze di adeguate professionalità, attraverso il supporto degli organismi di controllo di cui all'art. 30, 6° comma della Legge n. 109/94<sup>8</sup>; gli oneri previsti per tale verifica fanno carico agli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori<sup>9</sup>.

*segue nota 5.*

*ha come fine fondamentale la realizzazione di un intervento di qualità e tecnicamente valido, nel rispetto del miglior rapporto fra i benefici e i costi globali di costruzione, manutenzione e gestione. La progettazione è informata, tra l'altro, a principi di minimizzazione dell'impiego di risorse materiali non rinnovabili e di massimo riutilizzo delle risorse naturali impegnate dall'intervento e di massima manutenibilità, durabilità dei materiali e dei componenti, sostituibilità degli elementi, compatibilità dei materiali ed agevole controllabilità delle prestazioni dell'intervento nel tempo".*

6. I concetti di efficacia ed efficienza - secondo un prevalente orientamento dottrinario (R. Galli, *Corso di diritto amministrativo*, Padova 2000) denotano la validità dell'azione amministrativa sotto un duplice distinto profilo: l'efficacia sotto il profilo del perseguimento degli obiettivi prefissi, l'efficienza, invece, sotto il profilo del rapporto fra spesa impiegata e conseguimento degli obiettivi prefissati.

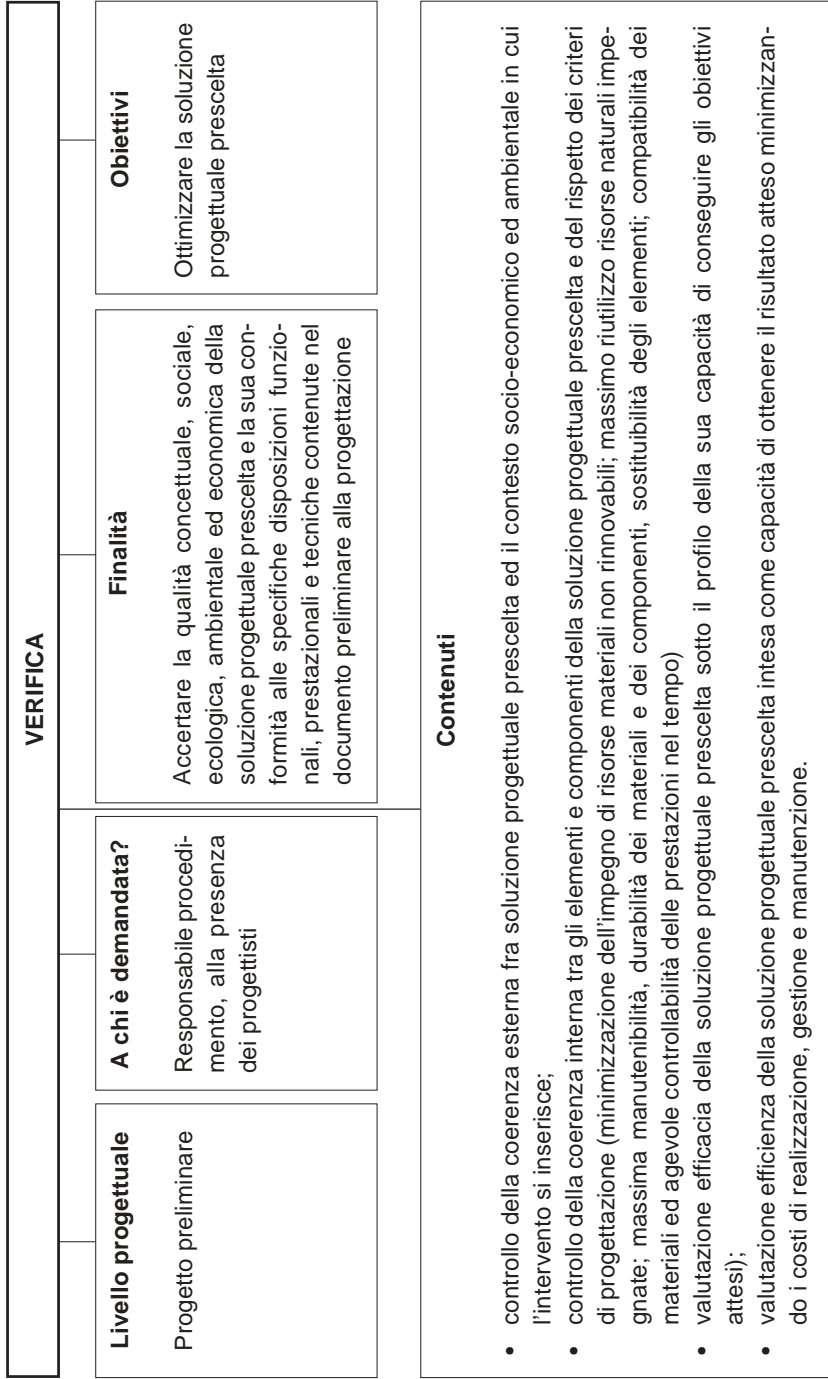
7. Art. 46, 1° comma ed art. 48, 1° comma, del D.P.R. n. 554/99.

8. In merito si deve considerare che ai sensi della norma citata tali organismi di supporto sono solamente quelli accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 ovvero gli uffici tecnici della stazione appaltante. Orbene il D.D.L. collegato alla Finanziaria in corso di approvazione, all'art. 5 comma 1 lettera e) modifica il predetto art. 30, 6° comma, prevedendo espressamente che tali accertamenti possano essere svolti anche da professionisti privati in possesso dei requisiti di qualificazione individuati dalle stazioni appaltanti.

9. Art. 48, 3° comma, D.P.R. n. 554/99.



Fig. 1 - La verifica del progetto preliminare (art. 46, D.P.R. n. 554/99)



Fonte: Centro Studi CNI, 2001

Una breve notazione merita, poi, la circostanza che la *verifica* debba avvenire in presenza dei progettisti in quanto l'inciso "presenza" denota un ruolo del progettista nella procedura sicuramente meno rilevante rispetto a quello previsto per la successiva *validazione*; in quest'ultima fase il legislatore ha previsto, infatti, un contributo del progettista "in contraddittorio" con la controparte pubblica. Con i dovuti margini di elasticità, si può ritenere che con la previsione di una semplice partecipazione del progettista in sede di *verifica*, il legislatore abbia inteso limitare il suo apporto alla fornitura di eventuali chiarimenti che all'uopo occorressero al responsabile del procedimento che conduce l'accertamento; solo a quest'ultimo è demandata la valutazione della congruità del progetto presentato, senza che nulla gli possa essere opposto. Nella *verifica* del progetto preliminare non esiste quindi un vero e proprio "dialogo" fra amministrazione procedente e progettista.

### **1.3. La validazione del progetto esecutivo**

La *validazione*, di cui all'art. 47 del D.P.R. n. 554/99, è accertamento maggiormente afferente il profilo della tecnica progettuale essendo diretta a "...verificare la conformità del progetto esecutivo<sup>10</sup> alla normativa vigente e al documento preliminare la progettazione". In sostanza, superata la fase delle scelte socio economiche, l'attenzione dell'amministrazione nella persona del responsabile del procedimento si concentra sulla verifica della qualità tecnica della progettazione espressa nel suo ultimo stadio, ossia a livello di progetto esecutivo.

10. In caso di appalto integrato la validazione ha a oggetto il progetto definitivo.

La *validazione*, infatti, riguarda:

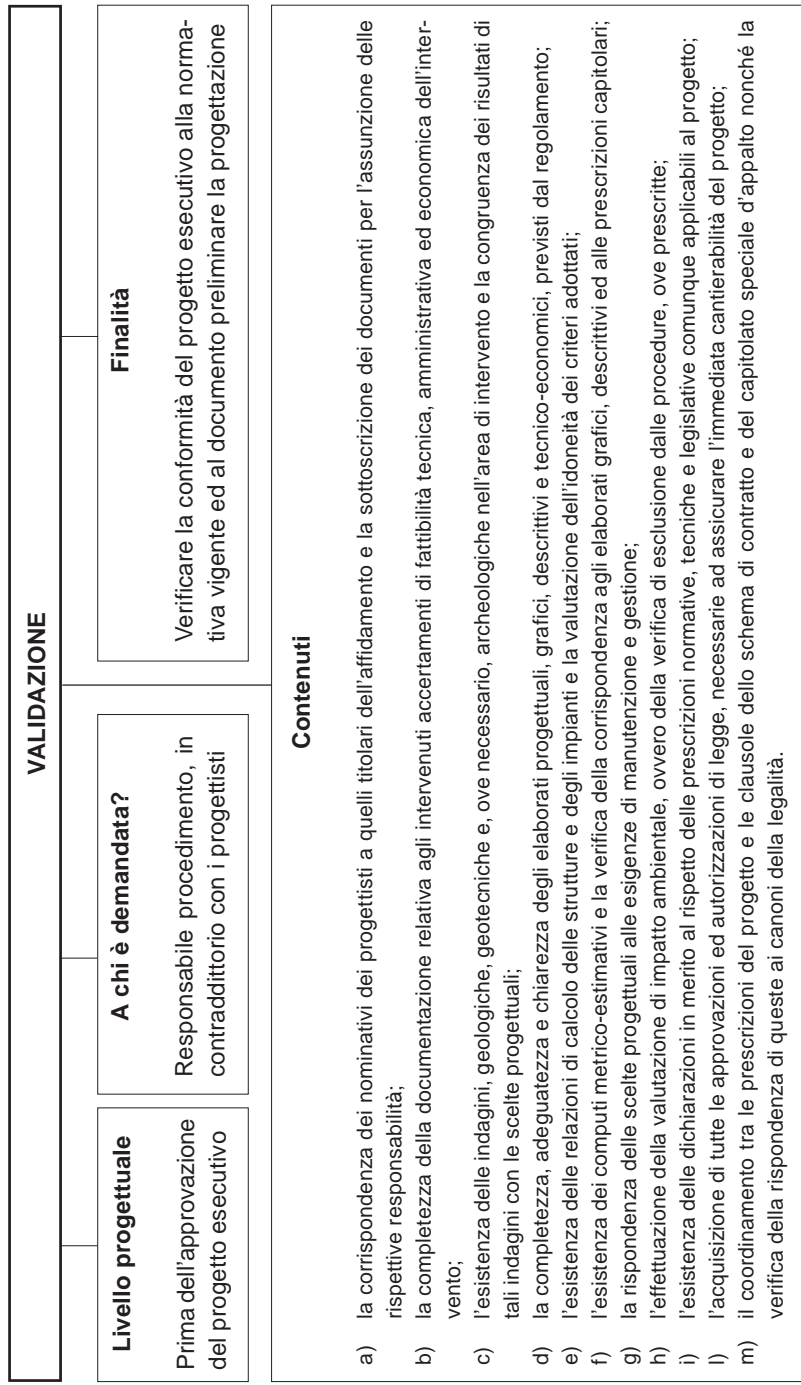
- a) la corrispondenza dei nominativi dei progettisti a quelli titolari dell'affidamento e la sottoscrizione dei documenti per l'assunzione delle rispettive responsabilità;
- b) la completezza della documentazione relativa agli intervenuti accertamenti di fattibilità tecnica, amministrativa ed economica dell'intervento;
- c) l'esistenza delle indagini, geologiche, geotecniche e, ove necessario, archeologiche nell'area di intervento e la congruenza dei risultati di tali indagini con le scelte progettuali;
- d) la completezza, adeguatezza e chiarezza degli elaborati progettuali, grafici, descrittivi e tecnico-economici, previsti dal regolamento;
- e) l'esistenza delle relazioni di calcolo delle strutture e degli impianti e la valutazione dell'idoneità dei criteri adottati;
- f) l'esistenza dei computi metrico-estimativi e la verifica della corrispondenza agli elaborati grafici, descrittivi ed alle prescrizioni capitolari;
- g) la rispondenza delle scelte progettuali alle esigenze di manutenzione e gestione;
- h) l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale, ovvero della verifica di esclusione dalle procedure, ove prescritte;
- i) l'esistenza delle dichiarazioni in merito al rispetto delle prescrizioni normative, tecniche e legislative comunque applicabili al progetto;
- l) l'acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni di legge, necessarie ad assicurare l'immediata cantierabilità del progetto;
- m) il coordinamento tra le prescrizioni del progetto e le clausole

dello schema di contratto e del capitolato speciale d'appalto nonché la verifica della rispondenza di queste ai canoni della legalità (fig. 2).

Gli accertamenti vengono condotti, in contraddittorio con il progettista, dal responsabile del procedimento che, quindi, diversamente da quanto avviene per la *verifica* del "preliminare", sarà tenuto a dialogare con i professionisti che hanno elaborato il progetto.

Il sistema dei controlli ideato dal legislatore italiano, configura dunque una verifica dinamica e su più piani della "qualità" della progettazione; non solo infatti tale verifica attiene due fasi distinte della elaborazione progettuale (preliminare ed esecutiva) ma essa si concentra sia sugli aspetti funzionali che su quelli tecnici dell'elaborazione.

**Fig. 2 - La validazione del progetto esecutivo (\*) (art. 47, D.P.R. 554/99)**



(\*) In caso di appalto integrato la verifica ha a oggetto il progetto definitivo

Fonte: Centro Studi CNI, 2001



# 2. Le verifiche sui progetti di opere pubbliche in Francia

## 2.1. Il quadro normativo

Atto fondamentale del quadro normativo in materia di appalti pubblici predisposto dal legislatore francese è il *Décret* n. 2001-210, del 7.3.2001<sup>11</sup> recante il *Code des marchés public*; ad esso si affiancano, per quanto di nostro interesse, la Loi 85-704, del 12.7.1985 ed il *Decrét* n. 93 1268, del 29.11.1993.

Va evidenziato, innanzitutto, che mentre nell'ordinamento italiano si è ritenuto necessario consolidare i principi fondamentali della materia degli appalti pubblici, siano o meno essi di matrice comunitaria, in una legge quadro (L. n. 109/94) per poi darvi specifica attuazione mediante un regolamento (D.P.R. n. 554/99), diversa è stata l'impostazione data dal legislatore francese, il quale ha adottato le direttive comunitarie quale normativa di principio, limitandosi a dettare regole di natura eminentemente tecnica devolvendone la competenza al Governo<sup>12</sup>.

11. Pubblicato sul Journal Officiel (corrispondente alla Gazzetta Ufficiale) n. 571, dell'8.3.2001.

12. È bene comunque precisare che tale impostazione soffre un'eccezione con riferimento all'affidamento degli incarichi di progettazione disciplinati dalla legge 85-704, del 12.7.1985.

Ciò premesso esaminiamo più da vicino il decreto n. 2001-210 recante il nuovo codice degli appalti. Esso è articolato in sei titoli relativi rispettivamente a: Campo di applicazione e principi fondamentali (I); Disposizioni generali (II); Svolgimento degli appalti (III) a sua volta articolato in sette capitoli; Esecuzione degli appalti (IV) articolato in due capitoli; Disposizioni relative al controllo (V) e Disposizioni diverse (VI) quest'ultimo articolato in tre capitoli.

## 2.2. L'affidamento degli appalti pubblici

I principi fondamentali ai quali la nuova normativa si informa sono ovviamente quelli comunitari; in tal senso l'art. 1 individua: libera concorrenza, parità di trattamento e trasparenza delle procedure. Precisa altresì la medesima norma che l'efficacia e l'efficienza degli appalti deve essere garantita mediante la programmazione degli obiettivi da perseguire, il rispetto degli adempimenti pubblicitari, il confronto fra le offerte ("*Mise en concurrence*") e infine il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa per il quale ultimo il legislatore francese sembra propendere in via pressochè esclusiva. Tranne quest'ultimo profilo attinente il criterio di aggiudicazione<sup>13</sup>, per ciò che attiene i principi ispiratori la normativa francese non si diversifica da quella italiana; le differenze divengono, invece, significative per altri aspetti che attengono l'organizzazione degli appalti pubblici.

13. È difatti noto che, tranne alcuni casi, il criterio di aggiudicazione più largamente applicato in Italia, è quello del "prezzo più basso" del tutto dimenticato nell'ordinamento francese se non quale elemento di definizione della "offerta economicamente più vantaggiosa".



Il Titolo III, Cap. I del *Code* individua quali organi deputati, a vario titolo, a presiedere lo svolgimento degli appalti pubblici rispettivamente: il responsabile del procedimento (art. 20); la Commissione “*d’appel d’offres*”<sup>14</sup> (artt. 21-23); la Commissione “*de l’appel d’offres sur performances*” (art. 24) e la giuria “*de concours*”.

La prima delle figure citate è organo speculare al “nostro” responsabile del procedimento; va comunque considerato che, a differenza di quest’ultimo, esso ha il potere di firmare il contratto di appalto<sup>15</sup>.

Per quanto concerne invece le Commissioni, il legislatore francese ha inteso assegnare loro un ruolo di “rappresentante politico” dell’amministrazione che indice l’appalto. Ai sensi dell’art. 22 del *Code*, qualora le amministrazioni aggiudicatrici siano gli enti pubblici territoriali, tali Commissioni sono presiedute dall’organo politico di vertice di tali amministrazioni (Presidente della Regione o un suo rappresentante; presidente del “*Departement*” e Sindaco) e da almeno cinque consiglieri membri dei Consigli regionali, dei *Departements* e comunali scelti proporzionalmente in base alla rappresentanza delle forze politiche in Consiglio e regolarmente eletti da quest’ultimo. A questi componenti politici delle Commissioni se ne aggiungono altri, che configurano la “componente tecnica” delle stesse, individuati dal 4° comma dell’art. 21 nei seguenti:

- 1) l’esperto contabile;
- 2) un rappresentante del Dipartimento della concorrenza e repressioni delle frodi;
- 3) un rappresentante del servizio tecnico preposto a seguire l’esecuzione dei lavori e ad effettuare “*le controle de conformité*” (il

14. *L’appel d’offres* è, come si avrà modo di chiarire in seguito, una tipologia di procedimento di aggiudicazione della gara accostabile all’asta pubblica.

15. Tranne i casi nei quali, per l’importo e per l’importanza dell’appalto, la firma sia con decreto presidenziale demandata al Ministro competente.

nostro collaudo) quando imposto dalle regole del concorso ovvero l'appalto abbia ad oggetto lavori finanziati dallo Stato;

- 4) personalità designate dal Presidente della commissione in ragione della loro competenza sulla materia<sup>16</sup>.

Simili alle descritte Commissioni sono poi le giurie che regolano lo svolgimento dei "concoures" (equivalenti ai concorsi di idee e di progettazione) di cui all'art. 25 che ne dispone anche la relativa composizione con la precisazione che, qualora per la partecipazione al concorso siano richiesti particolari requisiti di qualificazione o esperienza, almeno un terzo dei componenti la giuria dovrà possedere la stessa qualificazione o la medesima esperienza dei candidati ammessi.

Per quanto concerne, invece, le procedure di aggiudicazione la normativa francese ne riconosce alcune tipologie, che pur conformandosi a quelle comunitarie, presentano aspetti peculiari individuati dal Titolo III, Cap. II (artt. 26 - 38) del *Code*. Le esamineremo sinteticamente.

La "*Mise en concurrence simplifiée*" (art. 32) è la procedura mediante la quale l'amministrazione aggiudicatrice, previa pubblicità e confronto fra le offerte, sceglie l'aggiudicatario a seguito di una negoziazione fra più candidati. Tale procedura è esperibile nel caso in cui il valore dell'appalto non sia superiore, per lo Stato, ai 130.000 Euro e nel caso delle autonomie locali ai 200.000 Euro. La relativa procedura è regolamentata dall'art. 57 del *Code* che prevede la previa pubblicazione di un bando di gara nel quale deve essere stabilito, fra l'altro, il numero massimo dei candidati ammessi a concorrere<sup>17</sup> e il termine per la presentazione delle

16. La presenza di tali esperti è necessaria nel caso dell'*appel d'offres sur performances* nel quale essi hanno potere deliberativo e consultivo.

17. Nel caso in cui i candidati effettivi superino tale soglia, quelli ammessi alla partecipazione sono scelti a sorte.

relative domande di partecipazione. La procedura si snoda, poi, con l'invio, ai soli candidati selezionati<sup>18</sup>, di una lettera di invito alla presentazione delle offerte che vengono esaminate dal Responsabile il quale deve provvedere, previa negoziazione, a sceglierne provvisoriamente una. Siffatta scelta viene quindi vagliata da una Commissione che rilascia il proprio parere vincolante circa la possibilità di aggiudicare in via definitiva l'appalto all'offerta selezionata ovvero predisporre la ripresa delle negoziazioni. Tale procedura presenta quindi aspetti della licitazione privata semplificata inglobando l'elemento di negoziazione che è invece tipico della trattativa privata

L'*"appel d'offres"*, previsto dall'art. 33 del *Code*, si distingue in due tipologie: "aperto" (nel quale tutte le imprese possono concorrere e presentare un'offerta) e "ristretto" (nel quale l'offerta può essere presentata solamente dalle imprese che hanno superato una selezione preliminare). L'aggiudicatario è scelto senza negoziazione sulla base di parametri oggettivi mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; il responsabile del procedimento può comunque invitare i candidati qualificati a precisare o completare la propria offerta<sup>19</sup>. La procedura "aperta" è sostanzialmente equivalente all'asta pubblica del nostro ordinamento; essa è preceduta dalla pubblicazione di un bando di gara, mentre i termini per la presentazione delle offerte sono quelli definiti dalla Direttiva Cee n. 97/52.

Il responsabile del procedimento, previo parere della Commissione, esclude i concorrenti che non abbiano i requisiti di qualificazione richiesti dalle norme comunitarie ovvero che versino in una delle situazioni

18. Comunque non inferiori a tre.

19. Art. 60.

per le quali la medesima normativa comunitaria sancisce l'esclusione dalla gara; esaminate quindi le relative offerte aggiudica l'appalto secondo il criterio summenzionato. La procedura "ristretta", preceduta dalla pubblicazione di un bando di gara che può fissare un numero minimo e massimo di candidati autorizzati a presentare l'offerta, è, invece, sostanzialmente equiparabile alla licitazione privata. In tal caso una commissione seleziona i candidati e redige la lista dei candidati autorizzati a presentare l'offerta<sup>20</sup>; il responsabile del procedimento invita tali candidati a presentare un'offerta. Identici, rispetto a quelli della procedura aperta, sono poi le modalità di aggiudicazione.

Le *procédures négociées*, corrispondono alla trattativa privata dell'ordinamento italiano. Esse possono essere precedute da pubblicità o meno. Nel primo caso<sup>21</sup> il responsabile del procedimento forma la lista dei candidati ammessi a presentare l'offerta e, tramite negoziazione, sceglie l'aggiudicatario, mentre nel secondo caso contatta direttamente le imprese fra le quali scegliere, mediante negoziazione, quella aggiudicataria.

L'*"Appel d'offres sur performances"*<sup>22</sup> definisce, invece, una procedura ristretta, atipica per l'ordinamento italiano, nella quale il responsabile del procedimento delinea un programma dettagliato indicando i risultati che si intendono raggiungere o i bisogni che si intendono soddisfare con l'intervento; i mezzi per il perseguimento di tali risultati sono proposti da ogni candidato nella propria offerta che può consistere nella contemporanea definizione di un progetto e nella sua esecuzione ovvero nella sola esecuzione di un progetto già definito. La procedura è soggetta alle medesime regole dell'*appel d'offres* ristretto<sup>23</sup> salve alcune particolarità che

20. Art. 62.

21. Art. 67.

22. Art. 36.

23. Art. 68.

di seguito si riportano. Una volta esaminate e classificate le offerte pervenute, la Commissione chiama in audizione ogni candidato che, nella discussione comunque concernente la definizione dei mezzi idonei a soddisfare i bisogni predefiniti, è legittimato a precisare o completare la propria offerta. La scelta del candidato avviene, per lo Stato, da parte del responsabile del procedimento su parere della Commissione, mentre per le autonomie locali direttamente da parte di quest'ultima.

La "*Procédure propre aux marchés de conception – réalisation*" è una procedura speciale applicabile esclusivamente agli appalti aventi per oggetti la progettazione e l'esecuzione dei lavori per la realizzazione delle opere indicate dall'art. 1 della Legge n. 85 -704, del 12 luglio 1985<sup>24</sup>. Ad essa l'amministrazione aggiudicatrice può ricorrere solamente qualora motivi di ordine tecnico quali quelli relativi alle dimensioni eccezionali o alle difficoltà tecniche particolari delle opere rendano necessaria l'identificazione del progettista e dell'esecutore delle stesse.

Le regole procedurali di tale tipologia di appalto sono dettate dall'art. 70 del *Code*. La gara è presieduta da un *Jury*, avente la medesima composizione delle Commissioni oltre progettisti designati dal responsabile del procedimento; tale giuria formula un parere motivato sui candidati da coinvolgere nella gara; a sua volta il responsabile del procedimento redige la lista dei candidati ammessi a presentare l'offerta e comunica loro i documenti essenziali per la formulazione della stessa. L'offerta deve avere ad oggetto almeno la predisposizione di un "*avant projet sommaire*" (una sorta di progetto preliminare) accompagnato dalla definizione delle caratteristiche tecniche dell'opera; il *Jury* esamina le offerte e sente i candidati formulando un parere motivato.

24. Si tratta della realizzazione di edifici, infrastrutture, attrezzature industriali da parte dello Stato, enti pubblici, Autonomie locali, cooperative sociali.

Vi è quindi una stretta somiglianza fra la procedura in esame e quella dell'Appalto Concorso di cui all'art. 20, 4° co., della legge n. 109/94 nella quale l'offerta ha ad oggetto il progetto esecutivo ed il prezzo dell'opera. Unico, ma importante elemento di differenza tra le procedure è il dialogo tecnico fra candidato offerente e *Jury* che consente di verificare la validità della progettazione ed, eventualmente, emendarla. Dialogo che è presente solo nella procedura francese.

Il "*concours*" è la procedura mediante la quale l'amministrazione, previo il confronto fra le offerte presentate ed il parere di un *Jury*, sceglie un piano ovvero un progetto nei settori dell'urbanistica, dell'architettura e dell'ingegneria ovvero del trattamento dei dati prima di attribuire ad uno dei concorrenti l'appalto. L'articolazione di tale procedura di aggiudicazione è definita dall'art. 71 del *Code* che distingue fra concorsi "aperti" e "ristretti".

Nei primi i plichi inviati dai concorrenti devono contenere la documentazione relativa alla qualificazione degli stessi, l'idea progettuale ovvero il progetto e, qualora non sia previsto il versamento di un premio da parte della amministrazione, il prezzo richiesto. Nel caso in cui, invece, la procedura sia ristretta, i candidati invitati presentano direttamente l'idea progettuale ovvero il progetto e l'offerta del prezzo quando la amministrazione non abbia previsto un premio. La valutazione degli elaborati presentati dai candidati spetta ad un *Jury* che lo effettua in adunanza riservata rilasciando parere motivato trasmesso al responsabile del procedimento. Il responsabile del procedimento, sulla base di tale parere, nomina il vincitore del concorso e, previa negoziazione con tutti i candidati, aggiudica l'appalto che segue.

La struttura procedimentale di tali *concours* li accosta ai concorsi di idee e di progettazione regolamentati dagli artt. 57-60 del D.P.R. n. 554/99, anche se permangono non poche differenze tra i due istituti. Già sotto

il profilo della “pubblicità” va rilevato che la normativa francese non pone differenze di sorta fra incarichi di importo “comunitario” e quelli di importo “non comunitario”; particolare è altresì la possibilità, prevista dalla normativa francese, del responsabile del procedimento di assegnare direttamente l’incarico di progettazione ad uno dei partecipanti al concorso lì dove, invece, l’art. 59, 5° co., del D.P.R. n. 554/99 prevede la possibilità di affidare tale incarico, a trattativa privata, al solo vincitore del concorso di progettazione.

La “*Marchés de définition*”<sup>25</sup> è, invece, esperibile ogniqualvolta l’amministrazione aggiudicatrice non sia in grado di precisare gli obiettivi da raggiungere con l’appalto, le tecniche di base da utilizzare ovvero i mezzi ed il materiale per la realizzazione dell’opera.

Finalità dell’istituto è quella di consentire all’amministrazione di esplorare le possibilità e le condizioni di indizione di un nuovo appalto eventualmente anche mediante la realizzazione di modelli o bozze che comunque consentano di determinare – anche sommariamente – il prezzo delle prestazioni nonché le modalità per il loro espletamento. Prevede, poi, l’art. 73 del *Code* che nel caso in cui siano stati espletati più “*marchés de définitions*” eseguiti contestualmente, le prestazioni relative possano essere assegnate tutte all’autore della soluzione trattenuta dalla amministrazione.

La tipologia procedimentale descritta non trova, di fatto, riscontro nel nostro ordinamento giuridico e rappresenta una fase ulteriormente preliminare rispetto al concorso di idee e/o di progettazione; fase nella quale non sono ancora definiti gli obiettivi da perseguire ed i mezzi da utilizzare con la realizzazione dell’opera.

25. Art. 73 Code.

## 2.3. L'affidamento degli incarichi di progettazione

I “*Marchés de maîtrise d’oeuvre*”<sup>26</sup> definiscono gli appalti che hanno per oggetto, in vista della realizzazione di un’opera, l’elaborazione di un progetto urbanistico o paesaggistico, l’esecuzione di uno o più elementi di “*mission*” definiti dall’art. 7 della legge n. 85 – 704 del 12.7.1985 e dal “*Décret*” n. 93-1268 del 29.11.1993 applicativo della prima. È questa, in sostanza, la procedura per l’aggiudicazione degli incarichi di progettazione<sup>27</sup> che si snoda secondo le modalità di seguito indicate.

Qualora la soglia di valore dell’appalto non superi i 90.000 Euro, tali incarichi possono essere aggiudicati senza particolare formalità; nel caso in cui la stessa sia ricompresa fra i 90.000 e i 200.000 Euro la gara può essere limitata all’esame della competenze, referenze e capacità dei candidati. In quest’ultimo caso il responsabile del procedimento, previo parere di un *Jury* effettua la preselezione e redige la lista dei candidati ammessi (non inferiore a tre) e conduce la successiva fase della negoziazione; quindi aggiudica l’appalto<sup>28</sup>. Se l’appalto, invece, è di importo pari o superiore ai 200.000 Euro la procedura del concorso è obbligatoria ed andranno applicate le regole di cui all’art. 71 del *Code* sopra analizzato.

A questo punto non ci si può esimere dal rilevare come la procedura descritta dagli artt. 71 e 74 del *Code* configuri una sorta di “procedura mista” caratterizzata da alcuni elementi della licitazione privata ed altri della trattativa privata. È difatti chiaro che, in conformità alle caratteristi-

26. Art. 74 *Code*.

27. In tal senso può essere inteso - come si avrà modo di precisare - la “*maîtrise d’oeuvre*”.

28. Nel caso delle Autonomie locali la competenza spetta al Consiglio assembleare.



che peculiari della prima, nel *Marchés de maitrise d'oeuvre*, tutti i concorrenti (ovviamente in possesso dei requisiti richiesti dal bando) sono ammessi a partecipare al concorso; il *Jury* provvede ad esaminare i relativi curricula ed il responsabile del procedimento a formare la lista dei candidati ammessi alla successiva fase della gara. Proprio in questa seconda fase, però, tale procedura si discosta dai canoni tipici della licitazione per accostarsi a quelli della trattativa privata, in quanto l'aggiudicatario viene selezionato previa negoziazione fra i candidati ammessi e non mediante la presentazione di un'offerta formale.

Allo stesso modo non può essere sottaciuto l'innalzamento, rispetto all'ordinamento italiano, della soglia di valore fino alla quale gli appalti possono essere aggiudicati senza alcuna formalità; il legislatore francese ha infatti fissato tale soglia a 90.000 Euro contro i 40.000 dell'Italia.

Va evidenziato che l'attuale normativa francese in materia di appalti nasce in un contesto sociale ed economico sicuramente diverso da quello che ha supportato la "Legge Merloni" la quale, promulgata in piena "tangentopoli", ha dovuto necessariamente circoscrivere l'ambito di applicazione delle procedure negoziate, privilegiando il perseguimento della massima trasparenza delle stesse.

Secondo la legge francese il concorso di "*maitrise d'oeuvre*" non è necessario qualora la progettazione riguardi:

- a) la riutilizzazione di un edificio esistente;
- b) la realizzazione di opere a titolo di ricerca o sperimentazione;
- c) la realizzazione di un'opera che non comporti alcun problema di concezione;
- d) per la realizzazione di infrastrutture.

Nel caso in cui, poi, le problematiche progettuali concernano l'estensione di un'opera già esistente la progettazione potrà essere affidata al professionista che ha progettato l'opera.

## 2.4. L'articolazione dei livelli progettuali

Alcuni chiarimenti si rendono necessari sulla "*maitrise d'oeuvre*". Ai sensi dell'art. 2 della legge 85 - 704 sono "*Maitres de l'ouvrage*" lo Stato complessivamente inteso, le Autonomie locali, le cooperative sociali e del lavoro, gli enti pubblici di gestione degli alloggi popolari per i quali l'opera è costruita<sup>29</sup>. Tali soggetti sono responsabili principali dell'opera ed in questo ruolo svolgono una funzione di interesse generale che non possono dismettere ed esercitano rilevanti funzioni afferenti alla realizzazione dell'opera quali: la definizione della fattibilità e dell'opportunità della stessa, il reperimento dei finanziamenti, la scelta delle procedure più idonee per la scelta dei progettisti e delle imprese preposte rispettivamente alla progettazione e realizzazione dell'opera pubblica. Nell'ambito dell'esercizio di tali funzioni l'art. 2 della legge demanda al "*maitre d'ouvrage*" la definizione di un programma tecnico-finanziario afferente alla realizzazione di un'opera. In tale contesto si inseriscono le "*missions de maitrise d'oeuvre*"<sup>30</sup> che il "*maitre d'ouvrage*" può assegnare ad una persona di diritto privato ovvero ad un gruppo avente comunque natura giuridica privatistica e che presenta, quale finalità ultima, quella di fornire una risposta architettonica, tecnica ed economica, al programma realizzativo predisposto dall'autorità pubblica. È bene sottolineare che il "*maitre d'oeuvre*" è figura distinta dallo "*entrepreneur*" che rappresenta l'esecutore materiale dell'opera; l'attività del primo è preliminare all'esecuzione e si concreta ai sensi dell'art. 7 della legge n. 85-704:

29. In sostanza alcune delle amministrazioni aggiudicatrici indicate dall'art. 2 della Legge n. 109/94.

30. Il "*maitre d'oeuvre*" è l'esperto tecnico dell'opera, in sostanza le sue "*missions*" consistono nel ricoprire le funzioni ed esercitare i compiti che in Italia sono attribuiti ai professionisti dell'area tecnica.

- 1) negli studi preliminari dell'opera che generalmente si concludono con la predisposizione di una bozza della stessa ("*etudes d'esquisse*");
- 2) nella predisposizione dei progetti preliminare e definitivo ("*etudes d'avant-projets*");
- 3) nella predisposizione del progetto ("*etudes de projet*");
- 4) l'attività di controllo sull'esecuzione dei lavori e sulla loro conformità alla progettazione;
- 5) tenere la direzione e l'esecuzione dei contratti di lavoro;
- 6) la direzione dei lavori (cd. "*pilotage du chantier*").

Tuttavia, per la realizzazione di edifici, il "*maitre d'oeuvre*" si obbliga a realizzare una "*mission de base*"<sup>31</sup> che gli permetta di realizzare la sintesi progettuale degli obiettivi del programma; sintesi che dovrebbe poi consentire all'amministrazione di verificare che l'opera sia conforme al programma ed avviare la scelta delle imprese alle quali affidare l'esecuzione dei lavori. Il contenuto delle varie missioni è stato determinato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 della legge summenzionata, dal "Décret" n. 93 – 1268 del 29.11.1993 che distingue il loro contenuto a seconda che la "*maitrise d'oeuvre*" riguardi edifici o infrastrutture. Nel caso in cui l'intervento riguardi la realizzazione di nuovi edifici, l'art. 15 del summenzionato Dècret dispone che la "*mission*" di base abbia ad oggetto gli "*etudes d'esquiss*", "*d'avant projet*", "*de projet*", l'assistenza all'amministrazione per l'esecuzione dei contratti di lavoro, la direzione dei lavori, la garanzia sulla perfetta esecuzione ed infine l'esame della conformità al progetto degli studi di esecuzione. La norma ora esaminata assegna dunque, alla progettazione un ruolo fondamentale nella missione del progettista; giova, pertanto,

31. I contenuti della quale sono definiti, a seconda dell'intervento, dal citato Dècret n.93 –1268, del 28.11.1993.

esaminarne i contenuti diversificati a seconda dei vari livelli progettuali delineati dagli artt. 3, 4 e 5 del citato decreto.

Gli studi (*études d'esquiss*)<sup>32</sup> di cui all'art. 3 sono preliminari all'attività di progettazione vera e propria e corrispondono a quelle che, nel nostro ordinamento vengono definite "idee", le quali possono, a loro volta, essere oggetto di un concorso ai sensi dell'art. 57 del D.P.R. n. 554/99. Il raffronto prospettato trova supporto nello stesso profilo contenutistico di tali studi preliminari, sì come normativamente definito, aventi ad oggetto: la proposizione di una o più soluzioni d'insieme nel rispetto dei profili essenziali del programma, l'indicazione del termine per la realizzazione dell'opera ed infine la verifica circa la realizzabilità della stessa. Giova, comunque, precisare che il contenuto dello studio non può avere ad oggetto un dettaglio di contenuti pari a quello del preliminare.

Gli "*études d'avant projet*" vengono distinti – ai sensi dell'art. 4 – in sommari e definitivi; i primi concernono: la definizione della volumetria dell'edificio, la stima dei volumi interni e dell'aspetto esteriore dello stesso, la proposizione delle disposizioni tecniche da progettare, la precisazione del calendario di esecuzione dei lavori ed una stima provvisoria degli stessi. I secondi hanno ad oggetto: la determinazione dettagliata di tutti gli elementi del programma; la stesura del piano realizzativo dell'opera, la definizione dei principi realizzativi, nonché i materiali e le installazioni tecniche necessarie.

Ai sensi dell'art. 5, invece, "*les études de projet*" hanno ad oggetto la precisazione delle forme dei differenti elementi della costruzione, la natura e le caratteristiche dei materiali e le condizioni della loro messa in opera; la determinazione dell'ingombro di tutti gli elementi di struttura e gli equipaggiamenti tecnici; la precisazione delle tracce di alimentazione

32. Letterale: studi di bozze.

ed evacuazione di tutti i fluidi; la determinazione di un costo previsionale dei lavori ed infine la determinazione del costo globale dell'opera.

È facile riscontrare come, quanto meno sotto i profili della tipologia dei livelli progettuali e dei loro contenuti, la normativa francese non differisca in misura sostanziale da quella italiana; le differenze sono, piuttosto, riscontrabili nella conduzione delle successive operazioni di direzione dei lavori e di verifica della conformità degli stessi ai precetti progettuali che ai sensi dell'art. 15 del "Dècret" n. 93 – 1268 sono oggetto della missione di base del "*maitre d'oeuvre*" scelto per la progettazione, lì dove, invece, la legge n. 109/94 (art. 27) configura questa da ultima citata solo come ipotesi alternativa all'affidamento della direzione dei lavori al personale interno. La normativa francese su questo punto si discosta nettamente da quella italiana che invece ritiene prioritario l'affidamento al personale interno delle attività *lato sensu* progettuali.

## 2.5. Gli organi di controllo e consultivi

Gli organi e le attività di controllo sugli appalti pubblici sono disciplinati dal Titolo V del *Code* che ha provveduto ad istituire tre organi ciascuno preposto ad un controllo tipologicamente diverso.

L'art. 119 dispone che gli appalti dello Stato sono soggetti al controllo della "*Commission Spécialisées*" la cui funzione, numero dei componenti, organizzazione e modalità di funzionamento sono fissate con decreto, allo stato attuale, ancora non emanato. Vi è poi la "*mission interministérielle d'enquete*" istituita dall'art. 1 della Loi n. 91 – 3 del 3.01.1991 relativa alla trasparenza ed alla regolarità delle procedure di aggiudicazione sotto il profilo del rispetto delle regole di pubblicità. Obiettivo primario di tale *Mission* è, ai sensi dell'art. 1 della Loi n. 91 – 3 del 3.1.1991, quello di

verificare il rispetto della regolarità ed imparzialità nella preparazione, aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. Ai sensi dell'art. 120 del *Code* i membri di tale *Mission* sono designati per un periodo di quattro anni e sono rinnovabili; il Capo della *Mission* organizza e dirige i lavori della stessa e nomina a questi effetti, fra i membri della commissione medesima, gli investigatori che, al termine delle loro indagini – che si snodano attraverso i mezzi istruttori delle audizioni e delle visite<sup>33</sup>-, dovranno redigere e sottoscrivere un rendiconto indicante la natura, la data ed il luogo dei controlli effettuati. A loro volta, i rappresentanti legali degli enti oggetto di verifica potranno, entro 15 giorni dalla ricezione del summenzionato rendiconto, esperire proprie osservazioni; trascorso tale termine il rapporto verrà inviato al prefetto e, qualora ne ricorrano i presupposti, alla Procura della Repubblica<sup>34</sup>. Ai sensi dell'art. 125 del *Code*, il Capo della *Mission* è tenuto a presentare annualmente, al Primo Ministro, nonché ai Ministri della Giustizia e dell'Economia, un rapporto nel quale sono indicati: i risultati ottenuti, le difficoltà riscontrate, i punti sui quali sono stati constatati le irregolarità più frequenti ovvero più gravi, le misure necessarie o opportune ad attenuare e rimediare a tali irregolarità.

La "*Mission interministerielle*" ha, dunque, ad oggetto, la verifica della regolarità *lato sensu* procedimentale degli appalti pubblici e proprio in tale funzione si accosta all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici prevista dall'ordinamento italiano anch'essa dotata di un apparato ispettivo.

33. In questi termini l'art. 122 del *Code*. Si noti che le modalità di espletamento delle visite e delle audizioni sono definite dall'art. 5 della *Loi* n. 91 – 3 del 3.1.1991

34. Art. 123 del *Code*.

L'art. 126 del *Code* prevede che il titolare dell'appalto debba fornire al Servizio contratti dell'amministrazione appaltante tutte le informazioni necessarie sugli elementi tecnici e contabili dei costi delle prestazioni che sono oggetto dell'appalto. Il terzo organo di controllo è quindi interno all'amministrazione appaltante

Organi consultivi degli appalti pubblici in Francia sono, invece, la "*Commission technique des marchés*" (art. 133); i "*Groupes permanents d'étude des marchés*" (art. 134); organo informativo è, invece, "*l'Observatoire économique de l'achat public*" di cui all'art. 135.

La *Commission technique* esamina ed approva i progetti di prescrizioni tecniche applicabili agli appalti; i *Groupes* sono, invece, meramente facoltativi e – qualora istituiti – hanno il compito di elaborare delle "raccomandazioni tecniche" relative ad alcune categorie di appalti; *l'Observatoire*, infine, raccoglie e analizza i dati relativi agli aspetti economici degli appalti pubblici.





# 3. Le verifiche sui progetti di opere pubbliche in Germania

## 3.1. Il quadro normativo

L'affidamento in appalto da parte dell'amministrazione pubblica delle prestazioni professionali è regolamentato, nella Repubblica Federale di Germania, dal *Vof*<sup>35</sup> del 9 gennaio 2001, pubblicato sulla *Bundesgesetzblatt* del 18 gennaio del 2001 ed entrato in vigore il primo febbraio del medesimo anno.

Le prestazioni professionali, la cui aggiudicazione è sottoposta alle regole che, a breve, si esamineranno, sono indicate negli allegati A) e B) del *Vof* 9 gennaio 2001; proprio l'allegato A), al punto 12, indica espressamente fra tali servizi gli incarichi di progettazione e i servizi di architettura.

L'affidamento di tali specifici incarichi è regolato dalle norme disposte nei paragrafi 22, 23, 24, 25 e 26 del *Vof* 9 gennaio 2001.

35. Letteralmente "ordinamento", nella sostanza equiparabile al nostro "regolamento".

### **3.2. Le disposizioni generali in materia di affidamento in appalto di prestazioni professionali**

Per quanto attiene la determinazione del valore dell'appalto, il paragrafo 3 del *Vof* 9 gennaio 2001 prevede che esso sia stabilito sulla base delle tariffe e degli onorari previsti, per ciascuna prestazione da rendere, dai rispettivi ordinamenti professionali; qualora tali ordinamenti non prevedano nulla in materia di onorari, tale determinazione si fonderà sulla base dell'usuale remunerazione ed, ancora, qualora quest'ultima non possa essere stabilita, ci si riferirà a parametri quali i tempi di realizzazione, il grado di difficoltà ed il rischio di responsabilità. Si deve, in ogni caso, escludere l'applicazione della normativa in esame qualora il valore dell'appalto risulti inferiore agli 80.000 Euro.

Sul punto è bene precisare che il valore della prestazione d'opera di ingegneri e architetti è dettagliatamente definita dalla *H.O.A.I. (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)* che ne stabilisce le attuali tariffe professionali; per queste tipologie di prestazioni non si pone quindi la necessità di applicare criteri residuali di determinazione del valore della prestazione d'opera sì come sopra descritti, criteri che, in ogni caso, rappresentano una novità rispetto all'ordinamento italiano sui lavori pubblici<sup>36</sup>.

In Germania la procedura tipica di aggiudicazione per le "prestazioni professionali" è la trattativa privata preceduta dalla pubblicità del bando di gara (paragrafo 5 del *Vof* 9 gennaio 2001) a eccezione dei casi di seguito indicati, nei quali può essere escluso l'adempimento della pubblicità:

36. Si veda in proposito l'art. 62, 3° comma, del D.P.R. n. 554/99 relativamente alla determinazione del valore della progettazione, che fa riferimento alle tariffe professionali.

1. se l'oggetto del contratto richiede particolare segretezza;
2. se le prestazioni d'opera possono essere eseguite solo da una determinata persona per motivi tecnici artistici o per la tutela di diritti di esclusività;
3. se l'appalto debba essere aggiudicato al vincitore della gara di progettazione;
4. in caso di assoluta necessità, se motivi urgenti, che il committente non poteva prevedere, non consentono di rispettare le scadenze temporali stabilite;
5. per ulteriori prestazioni che non previste, né nella progettazione, né nel contratto inizialmente concluso, si rendano necessarie e siano assegnate a persona diversa dall'appaltatore; il valore delle prestazioni aggiuntive non può comunque superare il 50% del valore dell'appalto principale;
6. nelle nuove prestazioni d'opera che costituiscono una ripetizione di prestazioni simili e che vengono assegnate dallo stesso committente. La possibile applicazione di tale procedimento va indicata nel bando di gara e comunque potrà essere disposta solo nei successivi tre anni la conclusione del primo appalto.

Per quanto concerne la pubblicazione del bando di gara il paragrafo 9) del *Vof* 9 gennaio 2001 prevede che le amministrazioni committenti provvedano a pubblicare, il prima possibile dopo l'inizio dell'anno finanziario, un bando di gara "programmatico" non vincolante che contenga tutti gli appalti aventi ad oggetto prestazioni professionali da aggiudicare nel corso dei 12 mesi successivi purché il valore stimato degli stessi superi complessivamente i 750.000 Euro. Qualora l'amministrazione non ritenga di superare tale importo nell'anno, essa è obbligata alla sola pubblicazione dei singoli bandi di gara, fatte salve le eccezioni di cui sopra.

Il paragrafo 13) del Vof 9 gennaio 2001 dispone che i concorrenti degli appalti di prestazioni professionali debbano essere qualificati in base alla loro competenza, esperienza ed affidabilità. La dimostrazione di tali requisiti potrà essere fornita :

- a) dall'abilitazione professionale, nonché dalla verifica degli studi e attestati riguardanti l'abilitazione professionale del candidato e/o dei dirigenti d'impresa responsabili delle prestazioni d'opera;
- b) da una lista delle opere essenziali eseguita negli ultimi tre anni con indicazione del fatturato e dei tempi di realizzazione dell'opera. Tali requisiti andranno comprovati attraverso un attestato rilasciato dall'Autorità competente ovvero, qualora si tratti di opere di committenti privati, sarà sufficiente, ove non sia possibile ottenere l'attestato di cui sopra, la semplice dichiarazione sottoscritta dal concorrente;
- c) da una dichiarazione dalla quale risulti chiaramente la media annuale degli impiegati del concorrente negli ultimi tre anni;
- d) da una dichiarazione dalla quale emerga l'attrezzatura che utilizzerà il candidato nella prestazione d'opera;
- e) da una descrizione delle misure adottate dal concorrente per la garanzia della qualità e delle sue possibilità di analisi e ricerca;
- f) la certificazione di qualità, se richiesta dalla natura dell'opera.

I requisiti economici e finanziari dei candidati andranno, invece, vagliati sulla scorta della seguente documentazione<sup>37</sup>:

- a) relativo estratto conto bancario ovvero attestazione della relativa copertura assicurativa per responsabilità civile verso terzi in campo professionale;

37. Paragrafo 12 del Vof 9 gennaio 2001.

- b) presentazione di bilanci o estratti conto del bilancio qualora la loro pubblicazione sia imposta dallo Stato membro del candidato;
- c) dichiarazione del volume di affari complessivo del concorrente, nonché del relativo volume di affari negli ultimi tra anni di attività;
- d) altra idonea documentazione qualora, per comprovate ragioni, non possa essere esibita quella di cui sopra.

In merito va precisato che è sufficiente la presentazione, da parte del candidato, di uno solo dei documenti richiesti.

Ancora, ai sensi del paragrafo 11) del *Vof* 9 gennaio 2001, sono esclusi dalla gara i concorrenti che versino in una o più delle seguenti situazioni:

- a) stato di insolvenza o liquidazione;
- b) sentenza definitiva di condanna per motivi afferenti la loro affidabilità professionale;
- c) l'aver compiuto un grave errore professionale acclarato dal committente;
- d) stato di insolvenza relativamente agli adempimenti fiscali;
- e) falsità delle dichiarazioni richieste.

L'amministrazione provvederà, poi, ad invitare alla trattativa i candidati in possesso dei requisiti di cui sopra e che non versino in una delle cause di esclusione previste dal *Vof* 9 gennaio 2001<sup>38</sup>. La medesima Amministrazione sarà tenuta a comunicare al candidato estromesso, previa richiesta scritta di quest'ultimo, la ragioni della sua estromissione.

38. Paragrafo 10 del *Vof* 9 gennaio 2001.

### 3.3. L'affidamento dei servizi di progettazione e la loro articolazione

Il paragrafo 20) del *Vof* 9 gennaio 2001, disciplina la *Auslobung*, speciale procedura - accostabile al concorso di idee e di progettazione disciplinati dal nostro ordinamento - avente ad oggetto la scelta, mediante l'insindacabile giudizio di una commissione tecnica nominata dall'amministrazione committente, di una idea ovvero di un progetto sulla base di confronti comparati fra più candidati con o senza l'assegnazione di premi. L'*Auslobung* si applica ai soli appalti il cui valore sia pari o superiore alle soglie comunitarie (200.000 o 130.000 euro), e sostanzialmente si limita a dettare i principi sanciti dal diritto comunitario (divieto di discriminazione in base alla nazionalità, indipendenza dei membri della giuria, preparazione tecnica dei suoi componenti) e a obbligare le amministrazioni al loro rispetto.

Dal contesto generale sopra descritto, il legislatore tedesco estrapola una disciplina particolare<sup>39</sup> per i soli appalti aventi ad oggetto l'aggiudicazione di prestazioni d'opera professionale di architetti ed ingegneri. In particolare, il paragrafo 22 provvede a individuare - a dire il vero con modalità atipiche per il nostro ordinamento - tali prestazioni d'opera rinviando a quanto disposto in merito, dapprima dall'ordinamento sull'onorario per architetti ed ingegneri ed in via residuale richiamando qualsiasi altra prestazione per la quale la legge ovvero il committente richiedano il titolo di architetto o ingegnere.

Nell'ordinamento tedesco sugli appalti, pertanto, non sono dettagliatamente individuate le prestazioni professionali alle quali il professionista dell'area tecnica potrà essere chiamato, bensì esse sono indivi-

39. Paragrafi 22-26 del *Vof* 9 gennaio 2001.

duate mediante il richiamo al *H.O.A.I. (Honorarordnung für Architekten und Ingenieur)* afferente i rispettivi onorari professionali la cui ultima edizione risale al 15 novembre 1995. L'*H.O.A.I.* individua le seguenti fasi dell'incarico professionale:

- 1) studio preliminare;
- 2) progetto preliminare;
- 3) progetto finale;
- 4) licenza edilizia e documenti;
- 5) disegni esecutivi,
- 6) specifiche di gara;
- 7) assistenza all'aggiudicazione;
- 8) direzione lavori;
- 9) controllo del progetto (collaudo).

L'elencazione delle prestazioni consente di riconoscere un'articolazione in quattro fasi dell'attività progettuale così individuate dal paragrafo 15 dello *H.O.A.I.*: a) studi preliminari; b) progettazione preliminare; c) progettazione definitiva; d) disegni esecutivi.

Gli studi preliminari<sup>40</sup>, quale momento iniziale della progettazione, rifuggono dalla predisposizione tecnico-progettuale dell'intervento, dirigendosi, piuttosto, verso un'analisi socio economica ed ambientale dell'impatto dell'opera da realizzare. Un'indagine, dunque, che, pur se realizzata in una fase antecedente dell'attività di progettazione e relazionata, quindi, alla sola idea progettuale, presenta una parziale similitudine, per quanto concerne obiettivi e modalità, con la *verifica* del progetto preliminare disciplinata dall'art. 46 del D.P.R. n. 554/99 essendo, anche quest'ultima diretta a accertare la qualità concettuale, sociale, ecologica ed ambientale della soluzione progettuale prescelta.

40. Paragrafo 15, punto 1) dell'*H.O.A.I.*

La progettazione preliminare<sup>41</sup>, conformemente a quanto previsto dal nostro ordinamento<sup>42</sup>, definisce, invece, le caratteristiche funzionali e qualitative dei lavori, integrando un'analisi del rapporto costi-benefici e della fattibilità dell'opera, dei tempi di realizzazione, delle misure opportune per una ottimizzazione delle risorse e per la compatibilità ambientale della stessa.

Il progetto finale è, invece, equiparabile al progetto definitivo previsto dal nostro ordinamento. Esso, in particolare ha quale oggetto l'individuazione delle misure atte a garantire l'efficienza e l'efficacia dell'attività realizzativa, lo studio di impatto ambientale, una scheda descrittiva degli elementi tecnici ed economici previsti in progetto, l'indicazione delle principali caratteristiche delle opere da realizzare.

I disegni esecutivi<sup>43</sup>, equiparabili al progetto esecutivo, determinano, invece, in ogni dettaglio i lavori da realizzare ed i relativi costi e rappresentano il documento contenente le più esaustive prescrizioni tecniche alle quali l'impresa deve relazionarsi per la realizzazione dell'opera.

Per quanto concerne il procedimento di aggiudicazione delle prestazioni d'opera degli ingegneri e degli architetti, ai sensi del paragrafo 23 del *Vof* 9 gennaio 2001 qualora venga richiesta, quale qualifica professionale, il titolo di architetto o ingegnere, dovranno essere ammessi alla gara solamente quei candidati che, ai sensi della normativa nazionale o comunitaria<sup>44</sup> risultino in possesso di tale titolo.

La gara di progettazione viene svolta, ai sensi del paragrafo 5 del *Vof* 9 gennaio 2001, secondo la procedura della trattativa privata previa pub-

41. Paragrafo 15, punto 2) dell'*H.O.A.I.*

42. Art. 16, 3° comma, L. n. 109/94.

43. Paragrafo 15, punto 5) dell'*H.O.A.I.*

44. Direttiva n. 85/384/CEE.



blicazione del bando di gara, con invito alla partecipazione rivolto a quei professionisti che, ai sensi del paragrafo 10, 1° comma, presentino i requisiti richiesti dall'amministrazione committente e non versino in una delle cause di esclusione di cui al paragrafo 11. La trattativa è comunque finalizzata all'individuazione dell'offerta che dia all'amministrazione le maggiori garanzie per una realizzazione professionale e di qualità dell'opera; per il perseguimento di tale finalità, il committente conduce dei colloqui sull'oggetto dell'appalto e sugli elaborati presentati con i concorrenti prescelti al termine dei quali viene decisa l'aggiudicazione. Nulla dice la legge circa il contenuto di tali colloqui; è, comunque chiaro che essi hanno carattere preminentemente tecnico e sono diretti ad accertare, in contraddittorio con i candidati progettisti, la migliore idea ed elaborazione progettuale relativamente all'opera da realizzare.

Qualora l'importo del premio o della successiva prestazione d'opera sia pari o superiore ai 200.000 Euro l'amministrazione dovrà applicare per l'affidamento la procedura della "*Auslobung*" di cui al paragrafo 20. Si deve, poi, menzionare il divieto di subappalto della prestazione professionale posto dal paragrafo 26.

In sintesi, la scelta tedesca concernente l'articolazione dell'attività progettuale per il settore dei lavori pubblici, si differenzia da quella italiana solamente per la fase pregressa alla progettazione preliminare (*Vorplanung - projekt und planungsvorbereitung*) consistente in quelli che sono stati definiti studi preliminari (*Grundlagenermittlung*). Si è già evidenziata la funzione di verifica dell'impatto dell'opera sotto il profilo socio economico, che tali studi assolvono. Tale controllo, che in parte rispecchia obiettivi e modalità della *verifica* sul progetto preliminare di cui all'art. 46 del D.P.R. n. 554/99, se ne differenzia per il sol fatto di essere condotto direttamente dal progettista e non certo dall'amministrazione, nonché per non avere a riferimento un elaborato progettuale. Mag-

giori similitudini, con l'istituto della *validazione* di cui all'art. 47 del D.P.R. n. 554/99, presenta il colloquio tecnico di cui al paragrafo 24 del Vof 9 gennaio 2001 soprattutto ove si consideri la genericità del suo contenuto sì come definito dal citato paragrafo. Ciò consente di ritenere che il predetto colloquio abbia certamente ad oggetto anche la verifica delle caratteristiche e dei contenuti tecnici della progettazione propri della *validazione* italiana, anche se esso viene espletato prima dell'aggiudicazione della gara.

# 4. *Project Evaluation:* la validazione totale, continua e condivisa in Gran Bretagna

## 4.1. Il quadro normativo di riferimento e le Guide sulla *Project Evaluation* del Ministero del Tesoro

Il Regno Unito ha dato attuazione alle direttive comunitarie sugli appalti pubblici attraverso atti di legislazione secondaria: gli *Statutory Instrument* 1995/201, 1991/2680, 1993/3228 e 1996/2911 recepiscono nell'ordinamento inglese, rispettivamente, le direttive 93/36 (forniture), 93/37 (opere); 92/50 (servizi) e 93/38 (utilità). È interessante notare che ciascuno dei citati atti normativi dà anche attuazione alle rilevanti norme di applicazione: ciò vuol dire che gli *Statutory Instrument* in questione recepiscono le direttive comunitarie sui ricorsi (per il settore pubblico la 89/665, per le utilità la 92/13).

In aggiunta a queste normative, l'approccio politico di base del Regno Unito in materia di appalti (che riguarda anche quelli sotto la soglia comunitaria) è delineato in *Public Purchasing Policy: Consolidated Guidelines* (Ministero del Tesoro, 1988).

In tale documento di indirizzo politico si afferma che gli acquisti governativi dovrebbero essere realizzati in modo da ottenere valore in cambio di soldi (*value for money*) attraverso un sistema concorrenziale che non ammette discriminazioni basate sulla nazionalità. L'approccio indicato non è stato modificato con l'adozione nel 1998, dopo l'approvazione

ministeriale, delle nuove *Procurement Policy Guidelines* che sostituiscono le precedenti e che sono state incorporate nella contabilità del Governo.

Uno degli aspetti più innovativi della politica governativa inglese nel settore degli appalti pubblici è quello di non limitare la propria azione all'indirizzo normativo e politico, ma di perseguire con convinzione e continuità un obiettivo ben più strategico e lungimirante: la predisposizione di *best practices* tecniche (con oggetto tutte le problematiche inerenti gli appalti pubblici) che, pur non dovendo essere obbligatoriamente seguite dai dipartimenti governativi, costituiscono una garanzia di buona pratica professionale.

Attualmente, con riferimento ai progetti di lavori, coesistono due "famiglie" di guide tecniche che sono state elaborate in tempi diversi nell'ambito degli uffici tecnici del Ministero del Tesoro inglese:

- in primo luogo, abbiamo 58 guide tecniche elaborate dalla *CUP* (*Central Unit on Procurement*) nella prima metà degli Anni Novanta (il numero assai elevato di documenti è dovuto al fenomeno del ricambio: le guide successive sostituiscono quelle precedenti aventi lo stesso oggetto) che si caratterizzano per un approccio dettagliato a livello di *project management*;
- inoltre, sono disponibili 9 guide più recenti della serie *Government Construction Procurement Guidance* (*PG*), elaborate a partire dal 1997 nell'ambito dell'*Office of Government Commerce* (*OGC*), che traducono in proposte concrete le raccomandazioni emergenti dal Rapporto del 1995 *Efficiency Scrutiny of Government Construction Procurement*, nonché da altri documenti di questi ultimi anni (i Rapporti *Rethinking Construction* della *Construction Taskforce* e *Constructing the Government Client* della Scuola di *Management* dell'Università di Bath). Queste guide, che approvano e tengono nella massima considerazione le

*Construction Industry Board's Best Practice Notes*, hanno un approccio a livello strategico che è meno dettagliato di quello delle *CUP GUIDANCE*, ma sicuramente più sistematico (la sequenza delle *PG* adottate segue lo schema logico secondo il quale dal livello generale si passa gradualmente a quello particolare). In alcuni casi le *PG* sostituiscono le *CUP GUIDANCE* esistenti (chiamate anche *PPD*, perchè la *Public Procurement Division* ha assunto le funzioni della *CUP*), mentre in altri c'è un rimando alla guida corrispondente.

Quanto al problema specifico della validazione e della verifica dei progetti, sono disponibili due documenti fondamentali: la *CUP GUIDANCE* n. 43 del 1993 sulla *Project Evaluation* e la *PG* n. 8 del 2000 sulla *Project Evaluation and Feedback*.

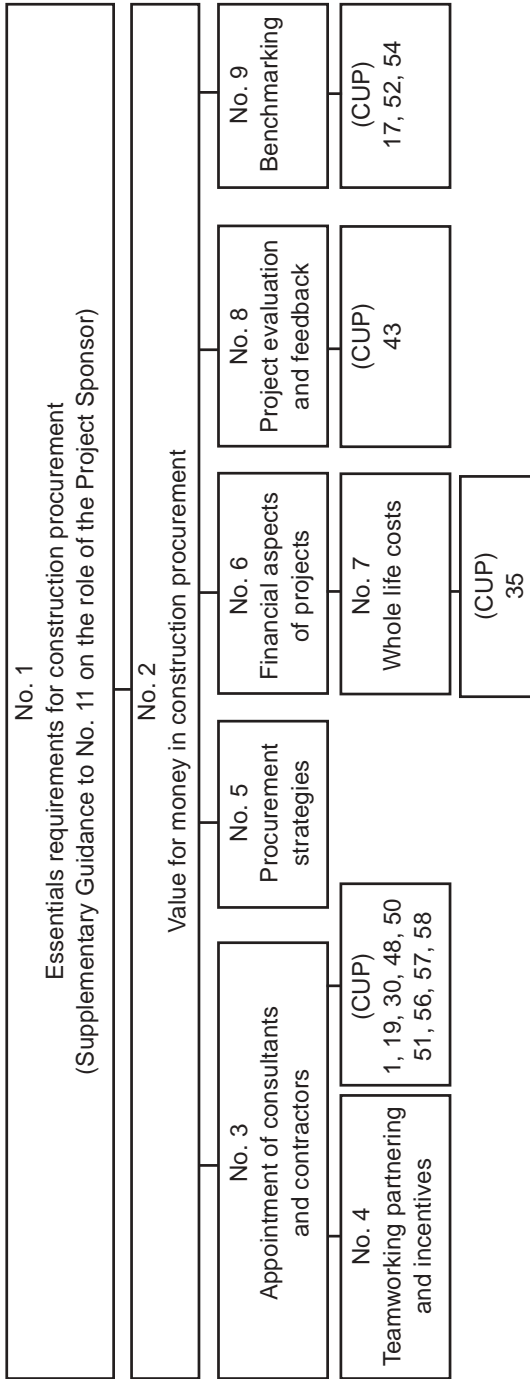
Il secondo e più recente documento prevale su quello precedente, ma non lo sostituisce *in toto* dato che quest'ultimo contiene delle raccomandazioni dettagliate che sono ancora valide.

È questa la ragione principale che rende necessaria un'analisi in successione dei due documenti in modo da verificare l'evoluzione e il significato reale della nozione di *Project Evaluation* nella recente prassi del Regno Unito.

Poichè si tratta di due documenti tecnici dall'alto valore cognitivo e molto ben strutturati, di seguito se ne propone una versione ragionata e riveduta, che tiene conto della necessità di eliminare le inevitabili ripetizione e di introdurre alcune precisazioni (soprattutto di carattere terminologico) che sembrano idonee a facilitare la comprensione del contesto generale (i meccanismi decisionali negli appalti pubblici nel Regno Unito) in cui si realizza la *Project Evaluation*.

Saranno, infine, proposte delle considerazioni conclusive sui documenti in esame (fig. 3).

**Fig. 3 - La struttura delle *Guidance notes* in materia di opere pubbliche in Gran Bretagna**



**Old Central Unit On Procurement (CUP) Guidance**

1	Post tender negotiation (PTN)	50	Disputes resolution
17	Quality assurance in building and construction	51	Introduction to the EC procurement rules
19	PTN update	52	Programming and progress monitoring for works projects
30	Specification writing	54	Value management
35	Life cycle costing	56	Debriefing
43	Project evaluation	57	Strategic Partnering in government
48	Bonds and guarantees	58	Incentivisation

Fonte: Office of Government Commerce, 2001

## 4.2. La guida n. 43 (1993) sulla *Project Evaluation* della *Central Unit on Procurement* (CUP)

### *Obiettivi e ambito di applicazione*

Nell'esperienza inglese la *Project Evaluation* (d'ora in avanti *PE*) fa parte integrante del processo di qualità totale, dando un contributo decisivo al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- sicurezza della *total performance* in termini di costi, tempi e qualità;
- chiara definizione delle responsabilità;
- esposizione ridotta ai rischi;
- miglioramento del *value for money* (VFM).

Essa è indicata in particolare per le grandi opere che sono quasi sempre complesse e rischiose e richiedono l'adozione di un enorme numero di decisioni durante le diverse fasi di realizzazione del progetto, spesso in condizioni difficili per i vincoli di bilancio e le ristrettezze nei tempi di consegna. La *PE* consente ai partecipanti di estraniarsi dai dettagli del progetto e di esaminare in maniera sistematica la parte già realizzata del progetto e quella ancora rimanente per il suo completamento. Si tratta, naturalmente, di un gioco di squadra che consente ad ogni componente individuale (*projects sponsor* e *project manager*) di considerare gli aspetti del progetto da differenti punti di vista, identificando eventuali problemi o lacune nella comunicazione e migliorando le relazioni di lavoro in modo che il progetto nel suo complesso ne possa beneficiare.

Nell'espletamento di tali attività di valutazione gli *sponsor* del progetto necessitano normalmente dell'assistenza di specifiche figure professionali, quali consulenti professionali, *project manager* e altre tipologie di consulenti.

Nel prosieguo dell'esame della *CUP GUIDANCE* n. 43, dopo aver provveduto alla definizione dei termini utilizzati ed evidenziato i principi generali della *PE*, si analizzeranno in dettaglio le diverse tecniche di valutazione dei progetti (*Pre-project evaluation*, *In-project evaluation*, *Post-project evaluation*, *Occupancy review*, *Independent reviews*) al fine di poter fare delle considerazioni generali sulla prassi seguita in Gran Bretagna nel settore oggetto di studio.

### *Definizione dei termini utilizzati*

La *PE* è una tecnica utilizzata per verificare lo stato di un progetto rispetto al piano dei lavori e per fornire raccomandazioni di tipo pratico, complessivo e lungimirante al fine di intraprendere, se necessario, azioni correttive. In termini generali, la *PE* dovrebbe considerare:

- gli obiettivi del progetto in termini di costi, tempi e qualità;
- il *management*;
- l'organizzazione;
- i sistemi e le procedure;
- la convenienza dei contratti;
- le *performance* dei consulenti e degli appaltatori;
- i lavori realizzati in termini di costi, tempi e qualità rispetto a quanto previsto nel piano dei lavori.

La valutazione è normalmente realizzata dagli stessi partecipanti al progetto (*project manager*, consulenti progettisti e finanziari, con l'assistenza degli appaltatori e sub-appaltatori) e dovrebbe diventare una prassi abituale attuata in fasi predeterminate quando gli obiettivi parziali sono ancora raggiungibili. Le valutazioni *ad hoc* sono utili quando è necessario approfondire particolari problemi che preoccupano lo *sponsor* del proget-



to. In alcuni casi, per garantire l'obiettività dell'esame (che non è sempre assicurata dagli stessi partecipanti al progetto) si ricorre a consulenti indipendenti che possono, inoltre, dare un contributo originale con idee innovative frutto della loro personale esperienza.

È qui necessario fare un inciso per spiegare in maniera sintetica come è organizzato il *project team* nei dipartimenti governativi e quali sono le figure-chiave che partecipano al suo processo decisionale. Secondo la PG n. 1, *Essential Requirements for Construction Procurement*, abbiamo i seguenti ruoli:

- la figura alla quale spetta il potere di decidere se finanziare o meno un progetto in un dipartimento governativo è denominata *investment decision maker* e può essere sia individuale che collettiva (comitato);
- la persona responsabile verso l'*investment decision maker* di un progetto e del suo bilancio è chiamata *project owner*;
- il *project sponsor* è la persona responsabile verso il *project owner* dell'interesse del dipartimento verso un progetto (per questo è conosciuto anche come il *client's representative*). In alcuni dipartimenti e per alcuni progetti i ruoli dell'*investment decision maker* e del *project owner* o del *project owner* e del *project sponsor* possono essere combinati, ma in ogni caso la regola fondamentale è che le tre funzioni non devono essere assegnate ad una sola persona;
- il *project manager* è l'individuo responsabile della gestione giorno per giorno del progetto e costituisce l'interfaccia tra il *project sponsor* e il lato dell'offerta del *project team*. La scelta di un buon *project manager* è considerata un elemento decisivo nel successo di un progetto e può ricadere, a seconda delle circostanze, sia su un consulente capo, interno o esterno, che sullo stesso *project sponsor*, nel caso in cui sia un consulente nelle costruzioni con conoscenze ed esperienze professionali adeguate al progetto.

La PE non va confusa con la *Value Engineering* e con l'*Economic Appraisal*:

- la *Value Engineering* è l'esame formale della filosofia del design e del suo sviluppo, che può essere effettuato, anche da un esperto indipendente, a uno o più stadi del lavoro di sviluppo del design. Questi studi sono finalizzati ad analizzare le soluzioni progettuali rispetto agli obiettivi e a stabilire se esse possono essere attuate in maniera più conveniente;
- l'*Economic Appraisal* valuta i costi e i benefici delle proposte di spesa. Si tratta del processo, attivato prima dell'adozione di una decisione, attraverso il quale vengono definiti gli obiettivi, esaminate le opzioni e quantificati i costi e i benefici. Il principale punto di riferimento in tema di *Economic appraisal* è costituito dal *Green Book* del Ministero del Tesoro (*Economic Appraisal in Central Government: A Technical Guide for Government Departments*, HMSO, 1991). Contiene un promemoria per promuovere idonee tecniche di valutazione ed evidenzia alcuni errori comuni.

È importante sottolineare che se per il *Green Book* con il termine *evaluation* si intende fare riferimento soltanto alla valutazione *post-project* (cioè successiva alla definizione del progetto), in realtà la *PE* può essere utilizzata a partire dalla seconda fase della procedura di approvazione (la decisione di fare un investimento attiva la prima fase, nella quale vengono prefigurate le opzioni e si procede al dimensionamento economico; nella seconda fase viene prescelta l'opzione preferita, stabilito il preventivo di spesa e richiesta l'approvazione per iniziare il lavoro di progettazione) durante tutto il ciclo di vita del progetto, per terminare con la *Post-Project Evaluation* e l'*Occupancy Review*.

La *Post-Project Evaluation* è uno strumento per raccogliere informazioni dai progetti già realizzati che potranno tornare utili nei progetti futuri. L'obiettivo è quello di avere a disposizione dati accessibili ai non

specialisti e quindi utilizzabili per condizionare i futuri processi decisionali senza incorrere negli stessi errori del passato.

### *Principi generali*

In ogni progetto ben organizzato dovrebbero essere approntate una serie di attività, procedure e controlli nelle seguenti fasi:

- fase pre-progettazione che include la valutazione e lo studio di fattibilità;
- fase della progettazione che va dal *design* al completamento della costruzione;
- fase post-progettazione che comprende la correzione dei difetti, il pagamento finale, la valutazione post-progettazione e l'*Occupancy Review*.

Le valutazioni dovrebbero:

- verificare l'efficacia dell'organizzazione del progetto;
- esaminare il progetto esecutivo;
- quantificare i progressi rispetto ai costi, ai tempi e agli obiettivi (in termini di qualità e di risultato) preventivati;
- identificare i motivi di deviazione dal progetto esecutivo;
- raccomandare le azioni correttive.

La *PE* viene utilizzata per controllare che:

- i metodi per tenere sotto controllo i costi, i tempi e le caratteristiche qualitative e di risultato dei progetti, dall'iniziale progettazione fino alla valutazione post-progetto, sono applicati in modo efficace e produttivo;
- le informazioni in possesso del *management* siano aggiornate, adeguate ed accurate;

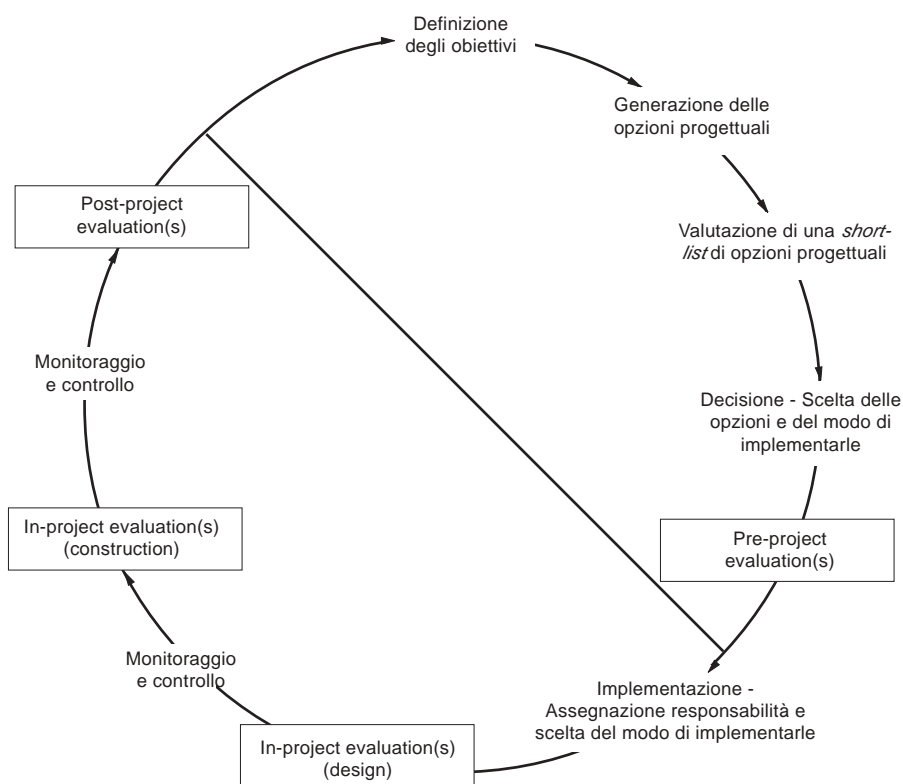
- i capitali e gli interessi siano controllati in modo adeguato e garantiti da qualsiasi perdita;
- i costi dei lavori *rechargeable* siano recuperati;
- ci siano misure di salvaguardia appropriate contro errori, frodi e imperizie;
- le perdite materiali dovute a sprechi o inefficienze siano individuate e, se possibile, recuperate;
- le informazioni sulle quali sono basate le proiezioni sulle spese e sui flussi di cassa costituiscano una base appropriata per il finanziamento del progetto;
- le istruzioni interne e le altre politiche e procedure attivate siano appropriate ed effettivamente seguite.

La *PE* è indipendente da qualsiasi altra procedura che preveda la redazione di un rapporto e dovrebbe concludersi con un rapporto ufficiale scritto presentato al *project owner* dallo *sponsor* sulla base delle informazioni e dei rapporti provenienti dal direttore del progetto (*project manager*).

Si raccomanda un approccio sistematico e disciplinato alla valutazione in modo che essa diventi una attività di *routine* legata alla progettazione in grado di evidenziare i problemi prima del loro insorgere.

Ogni progetto può essere visualizzato come una serie di fasi successive che richiedono un certo numero di competenze tecniche per la gestione dei rischi inerenti. Inizialmente devono essere individuati gli obiettivi e le opzioni disponibili per conseguirli, che dovranno essere sottoposte a valutazione per decidere quale di esse attuare. Le tecniche di *PE* forniscono allo *sponsor* uno strumento aggiuntivo per controllare e monitorare lo sviluppo di un progetto. Le varie fasi del ciclo di un progetto e gli stadi nei quali la *PE* dovrebbe abitualmente svolgersi sono visualizzati nella figura 4.

**Fig. 4 - Il ciclo della progettazione e della valutazione in Gran Bretagna**



Fonte: Office of Government Commerce, 2001

### *Valutazioni, fasi progettuali e approvazioni*

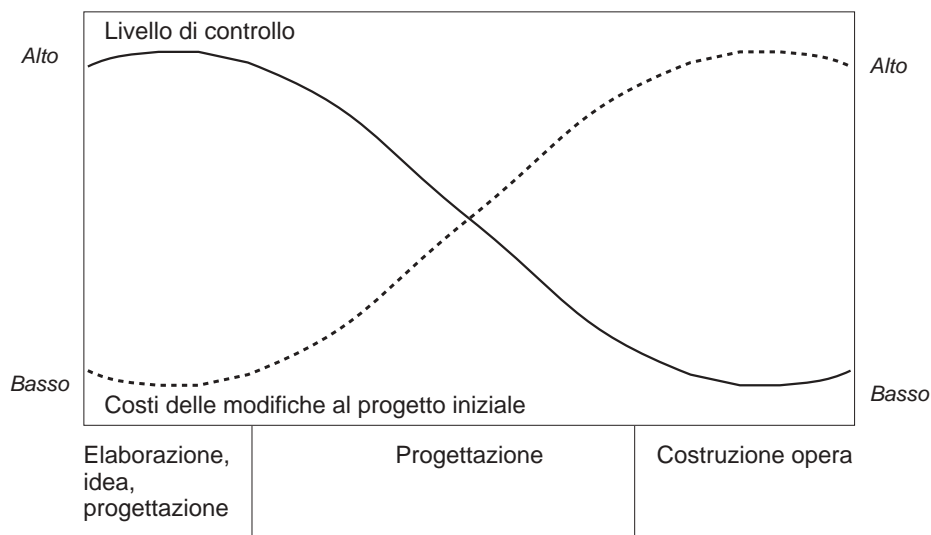
Sebbene i progetti e le relative strategie di appalto spesso divergono, è possibile costruire un modello di fasi predefinite comuni alla maggior parte dei progetti. Alcuni di queste fasi si sovrappongono a seconda del tipo di progetto e del metodo di appalto.

Nelle fasi progettuali intermedie, il momento naturale per effettuare la valutazione è nuovamente al termine di una fase progettuale prima dell'inizio della successiva, ad esempio, quando è pronto lo schema del progetto (*scheme design*), ma prima dell'elaborazione del progetto dettagliato o della sua approvazione finale. Nel corso della costruzione, le valutazioni sono raccomandate quando il programma dei lavori è stato completato al 50% o, nel caso di lavori molto lunghi, dopo un anno dal loro inizio. Viene comunque consigliato di sottoporre i progetti particolarmente complessi a valutazioni più frequenti e di effettuare valutazioni *ad hoc* ogni qual volta sia necessario per individuare e risolvere problemi specifici.

Le valutazioni devono essere sufficientemente dettagliate in modo da garantire agli *sponsor* che il progetto è in grado di raggiungere gli obiettivi preventivati o, nel caso contrario, che le cause dei problemi sono state identificate e avviate a soluzione. Normalmente le valutazioni durano da una a due settimane, a seconda della fase del progetto in cui vengono effettuate e della sua grandezza, importanza e complessità. In ogni caso, le valutazioni devono concludersi in tempi non troppo lunghi in modo che possano essere adottate rapidamente le eventuali misure correttive idonee a mitigare gli effetti negativi prodotti dai problemi esistenti. Nel caso in cui la valutazione abbia come oggetto un problema specifico già conosciuto, essa otterrà dei risultati migliori restringendo il suo ambito di ricerca alle ipotesi più probabili (fig. 5).

Lo *sponsor* del progetto deve assicurare che le valutazioni abbiano luogo negli intervalli raccomandati. Il direttore del progetto, se nominato, ha la responsabilità della gestione delle valutazioni in maniera disciplinata e sistematica. Gli altri partecipanti possono includere i membri dell'organizzazione dello *sponsor*, i consulenti professionali, le squadre dei progettisti e dei costruttori e i fruitori futuri della costruzione. Se gli

**Fig. 5 - L'andamento delle procedure di controllo della progettazione di opere pubbliche in gran Bretagna**



Fonte: Office of Government Commerce, 2001

*sponsor* del progetto sospettano che il direttore del progetto non stia adempiendo alle proprie responsabilità, essi dovrebbero affidare la valutazione al consulente professionale o ad un esperto indipendente.

La valutazione dovrebbe essere chiaramente documentata in tutte le sue fasi in modo, tra l'altro, da facilitare grandemente il lavoro nel caso in cui fosse necessario ripetere l'esame. Al termine della valutazione il direttore del progetto deve presentare allo *sponsor* un rapporto scritto, integrato dai contributi di tutti i partecipanti, dal quale dovrebbero emergere le questioni chiave esaminate. In particolare, tale rapporto dovrebbe trattare di tutti gli aspetti dei sistemi e delle procedure di controllo che hanno evidenziato lacune, cercando di determinarne le conseguenze e di elaborare delle raccomandazioni finalizzate ad un loro miglioramento.

A sua volta, lo *sponsor* del progetto deve presentare un rapporto sui risultati della valutazione al direttore capo dei progetti (*project director*) sulla base delle informazioni e dei rapporti trasmessi dal direttore del progetto (*project manager*).

Il rapporto elaborato dallo *sponsor* del progetto dovrebbe contenere sia una sintesi esecutiva di un paio di pagine (con il perchè del rapporto, le principali conclusioni e le misure raccomandate) che una descrizione dettagliata dei risultati della valutazione al fine di consentire l'individuazione delle ulteriori azioni correttive richieste.

Si esamineranno ora le caratteristiche delle diverse fasi di valutazione degli elaborati progettuali individuate dalla guida n. 43. Esse sono:

- a) *Pre-project evaluation*;
- b) *In-project evaluation*;
- c) *Post-project evaluation*;
- d) *Occupancy review*;
- e) *Independent reviews*.

### *a) Pre-project evaluation*

In questa fase, precedente a quella del *design* e della costruzione, sono approvati gli obiettivi del dipartimento che sponsorizza il progetto, nonché il progetto stesso. Gli obiettivi devono essere definiti chiaramente e gerarchizzati in termini di tempo, costi, qualità e *performance*. La *Pre-project evaluation* (d'ora in avanti *Pre-PE*) dovrebbe essere realizzata al fine di verificare che queste procedure sono state svolte correttamente, esaminando in particolare:

- la chiarezza degli obiettivi del progetto;
- la possibilità di raggiungere tali obiettivi;



- se siano state elaborate un numero sufficiente di opzioni per raggiungere gli obiettivi;
- che tali opzioni siano state valutate correttamente;
- il grado di influenza nell'organizzazione del cliente;
- che i rischi e i limiti principali del progetto siano stati identificati e quantificati;
- che il progetto disponga un finanziamento adeguato.

Lo scopo della Pre-PE è quello di controllare che tutte queste problematiche siano state risolte, o siano in corso di soluzione, in maniera soddisfacente. Se la valutazione rileva gravi lacune nel progetto o nell'attuazione proposta, può essere necessario ritardare l'inizio della fase del *design* fino a che una valutazione più dettagliata o un controllo indipendente abbia valutato le conseguenze delle deficienze riscontrate.

Il momento migliore per la *Pre-PE* è poco dopo la nomina del direttore del progetto e prima di affidare l'incarico al *team design* definitivo. In alcuni casi è necessario disporre dell'assistenza specialistica di esperti nel corso della valutazione, ad esempio per identificare e analizzare i rischi. In questi casi possono essere affidati degli incarichi provvisori.

Lo sponsor del progetto deve assicurarsi che la *Pre-PE* abbia luogo, mentre il direttore del progetto dovrebbe gestire la valutazione.

La valutazione dovrebbe stabilire che esistono i sistemi e controlli necessari per procedere alla fase del design o individuare i mezzi per raggiungere tale risultato. Devono essere individuati gli obiettivi del progetto, la strategia per i contratti preliminari e l'organizzazione del progetto. Inoltre, devono essere stabilite le procedure per la nomina dei consulenti e per il controllo dei costi e del design fino alla fase pre-gara. Anche se la versione iniziale del progetto sarà modificata dalla squadra di consulenti professionali man mano che il progetto verrà sviluppato, essa dovrà comunque essere ritenuta adeguata a questa fase progettuale.

La relazione scritta su questa fase di *PE* del direttore del progetto deve stabilire chiaramente se il progetto può procedere nella versione proposta e, in caso contrario, le azioni necessarie affinché il progetto possa essere intrapreso con successo. Inoltre, il rapporto deve determinare se la valutazione è stata adeguata rispetto agli obiettivi previsti o se una valutazione più dettagliata è raccomandata per tutto il progetto o per una parte di esso.

In questa fase iniziale la valutazione gioca un ruolo non secondario perchè consente di esaminare se gli obiettivi del progetto sono stati determinati con chiarezza e se c'è compatibilità tra essi e la strategia contrattuale prescelta, prima di impegnarsi in relazioni contrattuali e nel finanziamento delle opere. La *Pre-PE* consente di individuare le modifiche necessarie al progetto in una fase nella quale la loro attuazione è ancora relativamente poco costosa ed ha effetti negativi molto limitati sul progetto nel suo complesso.

Quando la *Pre-PE* conferma che gli obiettivi del progetto sono raggiungibili e che i controlli necessari sono funzionanti, il progetto può passare alla fase del *design*.

## *b) In-project evaluation*

Durante la fase del *design* di un progetto importante la possibilità di incorrere in errori è molto alta dato che le interazioni tra i diversi partecipanti sono intense e complesse. Inoltre, il fatto che al progredire del lavoro di *design* decresca rapidamente l'opportunità di introdurre significativi cambiamenti senza incorrere in costi apprezzabili rende necessario effettuare, prima della gara, una valutazione *pre-planned*, al fine di stabilire che il progetto non presenti problemi rilevanti e che possano essere as-

sunti gli obblighi finanziari più gravosi (quelli inerenti alla costruzione del progetto).

La *In-project evaluation* (d'ora in poi *IN-PE*) dà l'opportunità al *team project* di estraniarsi dai dettagli del progetto e di:

- valutare il loro grado di simbiosi;
- esaminare lo stato del progetto rispetto ai costi, ai tempi e agli obiettivi qualitativi;
- individuare i problemi esistenti o potenziali;
- fare raccomandazioni pratiche per miglioramenti che possono essere attuati immediatamente;
- controllare il funzionamento della gestione dei rischi del progetto;
- assicurare il finanziamento del progetto.

Costituisce una buona pratica realizzare le *IN-PE* durante:

- il design: il direttore del progetto dovrebbe consigliare lo sponsor sulla tempistica, ma normalmente la *IN-PE* dovrebbe essere realizzata prima dell'inizio della progettazione dettagliata e/o prima della gara e della costruzione;
- la costruzione: il direttore del progetto dovrebbe consigliare lo sponsor sulla frequenza della *IN-PE*, che di norma dovrebbe svolgersi ad intervalli di 6/9 mesi.

Il direttore del progetto è il responsabile della gestione della valutazione, dei partecipanti e della redazione del rapporto da presentare allo *sponsor*.

Durante le fasi del *design* e della costruzione la procedura di valutazione dovrebbe controllare che:

- le procedure di controllo per le problematiche principali del progetto sono appropriate a fronteggiare le necessità presenti e future del progetto ed effettivamente operative;
- i nuovi meccanismi di controllo specifici della fase *in-project* sono stati attivati in modo appropriato ed effettivo.

Le valutazioni dovrebbero essere sintetizzate in un rapporto, elaborato dal direttore del progetto sulla base dei contributi dei partecipanti, da presentare allo *sponsor*. Tale rapporto dovrebbe:

- stabilire in modo chiaro se il progetto è in grado di rispettare il piano previsto;
- considerare i rischi e la loro gestione;
- fornire raccomandazioni ponderate per affrontare i problemi esistenti e quelli potenziali;
- migliorare l'efficacia dell'esecuzione del progetto.

Inoltre, le valutazioni nella fase del *design* dovrebbero raccomandare se è il caso di procedere nell'elaborazione del piano dettagliato del progetto (*detailed design*) e/o nella sua realizzazione o se, al contrario, sia necessario sottoporre il progetto ad una valutazione indipendente più dettagliata.

Le valutazioni nelle fasi dell'*outline design* e dello *scheme design* dovrebbero essere completate entro due settimane. Se esse evidenziassero gravi problemi, il passaggio alla fase progettuale successiva dovrebbe essere ritardato per consentire la realizzazione di una valutazione dettagliata indipendente e, quindi, l'esame delle conseguenze derivanti dalle deficienze individuate e l'adozione delle misure correttive.

Nel corso della costruzione dell'opera progettata le valutazioni dovrebbero essere realizzate in parallelo con i lavori e completate in due settimane. Poiché la sospensione dei lavori di costruzione è normalmente molto costosa, essa dovrebbe essere decisa soltanto nel caso seguente:

- se la valutazione rileva l'esistenza di gravi problemi che pregiudicano significativamente il raggiungimento degli obiettivi del progetto;
- se è probabile che tali problemi si aggravino sensibilmente nel caso della prosecuzione dei lavori di costruzione prima dell'adozione delle misure correttive.

In questo caso può risultare necessaria una valutazione più dettagliata o una valutazione indipendente per avere consigli su come impostare l'azione correttiva.

Le *IN-PE* devono identificare le cause di qualsiasi problema e raccomandare le misure correttive: il progetto avrà più probabilità di essere realizzato con successo se la suddetta procedura verrà attuata tempestivamente. Il suo obiettivo principale è quello di limitare il rischio al quale il dipartimento che sponsorizza un progetto è esposto.

Il vantaggio nell'effettuare una valutazione durante la fase di definizione del progetto è che l'introduzione di modifiche è relativamente semplice e poco costosa. Questi vantaggi vengono meno una volta che il progetto dettagliato è stato definito.

La valutazione quando i lavori di costruzione sono in corso rappresenta l'ultimo controllo sullo stato del progetto. In questa fase, le modifiche progettuali sostanziali sono particolarmente costose da attuare, ma è sempre possibile (e in alcuni casi necessario) modificare le procedure di controllo, in particolare quando ci sono sforamenti nei tempi e/o nei costi o difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi qualitativi.

### *c) Post-project evaluation*

La *Post-project evaluation* (d'ora in avanti *POST-PE*) dovrebbe essere realizzata non appena completata la costruzione al fine di:

- verificare il successo di un progetto nel raggiungimento degli obiettivi pianificati;
- identificare le cause di tutti i problemi che si sono manifestati;
- determinare quali azioni correttive intraprendere;
- incamerare ed elaborare le informazioni che si sono acquisite per migliorare la *performance* nei progetti successivi.

L'obiettivo è proprio quello di mettere a profitto nei progetti futuri le esperienze fatte e di diffondere la loro conoscenza in modo che possano essere da subito utili agli altri progetti del dipartimento o agli altri dipartimenti. Nel caso di un progetto di un edificio, la *POST-PE* può essere integrata da una *occupancy review* (vedi più avanti).

C'è un livello minimo di *POST-PE* che dovrebbe essere prevista in tutti i maggiori progetti. Lo scopo della *POST-PE* è quello di migliorare la valutazione del progetto, del *design*, della direzione e della sua attuazione, non quello di attribuire responsabilità.

La tempistica non è normalmente un fattore critico in questa fase. Ciononostante, prima la *POST-PE* viene eseguita, prima saranno disponibili informazioni utili per i progetti successivi. In particolare, la valutazione dovrebbe essere fatta in tempi brevi e precisamente quando:

- le informazioni sono ancora facilmente a disposizione;
- coloro che sono coinvolti nel progetto sono ancora rintracciabili;
- gli obblighi in sospeso sono stati individuati e sono state adottate misure per il loro adempimento.

Il direttore del progetto è normalmente il responsabile della *POST-PE*. La valutazione richiede l'attiva partecipazione di tutte le parti che hanno partecipato all'elaborazione del progetto e tale obbligo dovrebbe essere stabilito a livello contrattuale.

La *POST-PE* dovrebbe valutare se gli obiettivi del progetto sono stati raggiunti e se i controlli previsti sono stati eseguiti. Inoltre, dovrebbe essere verificata l'efficacia di tali controlli e dovrebbero essere fatte delle raccomandazioni per il loro miglioramento nei progetti futuri.

La *POST-PE* dovrebbe concludersi con un rapporto preparato dal direttore del progetto utilizzando i contributi provenienti dai partecipanti. Esso dovrebbe stabilire in modo chiaro se il progetto ha soddisfatto gli obiettivi prefissi in termini di tempi, costi, qualità e *performance*. Oltre alle

usuali raccomandazioni ad uso dei progetti futuri, tale rapporto dovrebbe sottolineare gli aspetti del *project management* che hanno funzionato particolarmente bene o viceversa e stabilire se è opportuno procedere a una valutazione più dettagliata.

Lo *sponsor* aggiunge un rapporto sulla *performance* del direttore del progetto e trasmette la *POST-PE* definitiva al direttore-capo dei progetti che la esamina per verificare se gli obiettivi e le esigenze del dipartimento sono state soddisfatte.

La *POST-PE* fornisce l'opportunità di rivedere il progetto con il beneficio del senno del poi. Essa esamina tutte le fasi del progetto e diventa una fonte preziosa di informazioni da utilizzare nella prassi seguente. È auspicabile condurre delle *POST-PE* anche sui grandi progetti che sono riusciti particolarmente bene in modo da individuare quali sono gli ingredienti del successo.

La valutazione può anche dare allo *sponsor* la garanzia che il lavoro è stato completato in conformità alle condizioni contrattuali, che i consulenti e gli appaltatori hanno adempiuto ai loro obblighi e che tutte le potenziali responsabilità sono state riconosciute e quantificate. Essa è in grado di rilevare la sussistenza di mancanze in questi settori e consente allo *sponsor* di individuare l'esistenza di impegni ancora pendenti e/o di danni risarcibili.

#### d) *Occupancy Review*

Nel caso di progetti di edifici, deve essere realizzata una *occupancy review* dopo che il fabbricato è stato occupato per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a due. Il risultato di questo esame costituisce una integrazione della *POST-PE*: esso registra se e in quale misura il

progetto finito soddisfa le esigenze degli occupanti e individua ogni ulteriore lavoro necessario.

Una *occupancy review* persegue i seguenti obiettivi:

- verificare se gli obiettivi degli utilizzatori sono stati soddisfatti. Se tali obiettivi sono cambiati, o nel corso del progetto è stato previsto che sarebbero cambiati, valutare se c'è stato un adattamento a questi cambiamenti;
- confermare che l'edificio funziona come pianificato;
- assicurarsi che ogni lavoro in sospeso è stato completato e che i difetti sono stati corretti;
- assicurarsi che le lezioni-chiave apprese in virtù dell'occupazione sono messe in pratica senza ritardo a vantaggio dei principali progetti futuri o in corso di realizzazione.

Il manager d'affari che occupa l'edificio e che è responsabile della proprietà dovrebbe fare in modo che l'*occupancy review* abbia luogo. È richiesta l'assistenza sia degli utilizzatori che, preferibilmente, del direttore del progetto.

L'*occupancy review* dovrebbe prevedere:

- una valutazione della misura in cui sono state soddisfatte le esigenze degli utilizzatori. Nel caso negativo, è necessario esaminare il *briefing process* e verificare se e come gli utilizzatori sono stati consultati e coinvolti nello sviluppo del progetto;
- i costi in uso, una comparazione tra costi operativi previsti dell'edificio e costi attuali, nonché un confronto tra l'efficacia e l'effettività pianificata delle attrezzature e dei servizi e quella attuale;
- ogni ulteriore raccomandazione che gli utilizzatori possono fare al fine di migliorare i risultati in termini di VFM dei progetti futuri. Per esempio, gli utilizzatori possono considerare che alcuni dei servizi forniti non erano necessari.



Il rapporto dovrebbe essere adattato alle caratteristiche peculiari di ciascun progetto sotto esame.

L'*occupancy review* costituisce l'ultima possibilità di ricevere informazioni da parte degli utilizzatori e come tale chiude il ciclo del progetto. Inoltre, l'esame individua l'esistenza di qualsiasi questione ancora in sospeso che lo *sponsor* del progetto deve provvedere a sistemare.

### e) *Independent reviews*

Gli *sponsor* dei progetti dovrebbero commissionare esami dettagliati indipendenti se sono preoccupati sia dello stato generale e dei progressi di un progetto che, come avviene con maggiore frequenza, di specifici problemi.

Il loro scopo non dovrebbe essere circoscritto all'identificazione dei motivi reali di qualsiasi problema, ma dovrebbe includere l'adozione di raccomandazioni pratiche per l'adozione di misure correttive, al fine di determinare significativi miglioramenti in termini di costi, tempi e qualità.

La necessità di un esame indipendente può manifestarsi in ogni momento quando lo *sponsor* del progetto ritiene che alcuni problemi sono così gravi da richiedere una indagine separata. Comunque, lo stesso direttore del progetto dovrebbe avvertire lo *sponsor* della sua necessità. Ci sono una serie di segnali d'avvertimento:

- problemi relativi ai costi, di cui:
  - incrementi cospicui tra stime successive;
  - le offerte per la costruzione sono sensibilmente superiori o inferiori alle stime;
  - significativi avanzi o disavanzi rispetto al flusso di cassa previsto;

- modifiche non preventivate che determinino costi addizionali elevati;
- numerose pretese contrattuali per pagamenti addizionali o proroghe nella durata;
- la spesa contrattuale definitiva è molto più alta di quella stabilita nell'appalto;
- problemi relativi ai tempi, di cui:
  - ritardo significativo rispetto al programma dei lavori;
  - ritardi nel fornire all'appaltatore le informazioni necessarie che determinano ritardi e/o costi di costruzione addizionali;
  - conclusione in ritardo;
  - problemi relativi alla qualità e alle performance:
    - una serie di lacune nel design o nell'esecuzione;
    - un prodotto finito che non soddisfa le esigenze degli utilizzatori riguardo ad alcuni aspetti importanti;
  - problemi relativi al *management* e all'organizzazione, di cui:
    - ritardi, incrementi nei costi o standard qualitativi ridotti derivanti da negligenze nel dare le informazioni necessarie per adottare decisioni o attuare misure nel momento giusto;
    - mancanza di chiarezza nei ruoli e nelle responsabilità.

Gli esami devono essere in grado di individuare i problemi e di fornire raccomandazioni per la loro soluzione. L'approccio degli esaminatori deve essere obiettivo: i giudizi individuali devono essere chiaramente identificabili come "opinioni" e non come "accertamenti".

Lo *sponsor* del progetto dovrebbe portare a conoscenza degli esaminatori le circostanze che rendono il progetto unico. Sebbene gli esami possono affrontare le stesse questioni delle valutazioni (vedi Allegato A), essi di solito vanno in maggiore profondità e quindi richiedono l'elaborazione *ad hoc* di procedure dettagliate. Tra le *Independent reviews*, una delle

più rilevanti può interessare le procedure di controllo adottate dal responsabile della progettazione nella sua attività.

I controlli del responsabile della progettazione possono essere verificati come segue:

- valutazione dei sistemi;
- verifica della conformità (*compliance testing*);
- verifiche dei dettagli.

La *valutazione dei sistemi* ha come obiettivo la verifica dell'adeguatezza del sistema di controllo e l'elaborazione di raccomandazioni per il suo miglioramento. L'approccio è generico più che dettagliato e si dispiega in due fasi. Nella prima, il sistema è testato considerando il suo funzionamento, preferibilmente nella forma del *flowchart*. Nella seconda, il sistema è verificato attraverso la definizione degli obiettivi del controllo e la conseguente valutazione dei suoi punti di forza e di debolezza nel soddisfare tali obiettivi.

Una valutazione-tipo potrebbe contenere i seguenti quesiti:

- la procedura è chiaramente definita?
- c'è una persona incaricata di seguire la procedura?
- questa persona è del tutto consapevole della responsabilità che gli è stata affidata?
- questa persona deve dimostrare che la procedura è stata eseguita?
- ci sono ulteriori procedure che forniscono una verifica indipendente che la procedura è stata eseguita?
- la procedura ha fornito il controllo previsto?

La *verifica della conformità* è utilizzata per verificare che il sistema sta funzionando come dovrebbe. Essa è focalizzata su alcuni controlli-chiave del sistema e sulle principali misure manageriali che devono essere adottate per far funzionare il sistema come previsto. Le modalità con le quali viene effettuata questa verifica sono varie: ecco alcuni esempi:

- osservare la procedura in funzione;
- esaminare i documenti di lavoro e quelli ufficiali;
- intervistare i partecipanti al progetto per determinare qual è la procedura effettivamente utilizzata.

Se la valutazione dei sistemi ha dimostrato che il sistema di controllo è di per sè debole, non è opportuno procedere con la verifica della conformità.

La *verifica dei dettagli* si rende necessaria quando le altre due hanno evidenziato debolezze o lacune. Ci sono due tipologie di verifiche dei dettagli:

- quelle che riguardano questioni finanziarie;
- quelle che riguardano la qualità delle decisioni del *management*.

Le verifiche finanziarie iniziano con:

- una cifra nel conto - quindi si risale all'informazione o all'evidenza che convalida quella cifra (ad esempio, una spesa);
- l'informazione o l'evidenza - quindi si controlla che la cifra corretta originata da quella informazione è contenuta nel conto (ad esempio, una entrata o una detrazione dalle spese).

Nel corso di un progetto alcune decisioni del *management* non possono essere oggetto di un controllo pianificato. Si tratta delle decisioni originate da eventi imprevedibili (cattive condizioni del terreno o del tempo o difficoltà nell'interazione tra le diverse parti del progetto). Le verifiche oggettive dei dettagli valutano la qualità di queste decisioni attraverso:

- la descrizione chiara della successione di fatti che ha originato la decisione;
- la considerazioni di tutte le opzioni a disposizione del *management*;
- l'analisi della misura in cui ciascuna di queste opzioni consente di raggiungere gli obiettivi del progetto;
- l'annotazione delle ragioni per scegliere una opzione particolare.

Il processo appena descritto garantisce l'adozione di una decisione corretta. Comunque, è ancora necessario controllare che il processo sia stato portato a termine in modo corretto e che i documenti rilevanti si trovino nel fascicolo del progetto.

L'obiettivo di un esame indipendente dipende dalla natura del problema sotto osservazione, dal rischio ad esso associato e dal motivo che ne ha consigliato lo svolgimento. Se l'obiettivo è semplicemente quello di valutare l'efficacia dei sistemi e dei controlli e di fornire dei consigli per il loro miglioramento, allora l'esame può essere limitato alla valutazione dei sistemi e alla verifica della conformità. Se invece si richiede un giudizio su un problema specifico, sarà necessario procedere con la verifica della conformità e con le verifiche dei dettagli. Infine, se si sospetta una frode è opportuno utilizzare tutti e tre i sistemi di verifica in modo da far emergere la reale portata del problema.

In ogni caso, l'ampiezza della verifica può essere circoscritta mediante l'utilizzo delle tecniche di campionamento. Ad esempio, gli esaminatori possono scegliere di investigare soltanto sulla questione che considerano più controversa in modo da rendere l'esame più veloce e meno costoso (campionamento basato sulla scelta).

Il campionamento statistico è spesso più accurato ma anche meno rapido. Gli esaminatori selezionano l'ampiezza e il tipo di campione basandosi sulla valutazione del rischio e della importanza e dovranno informare lo *sponsor* sulle modalità e sui motivi in base ai quali il campione è stato prescelto, ed anche sul margine di errore dei risultati così ottenuti.

Lo *sponsor* del progetto è responsabile sia della decisione di commissionare un esame indipendente che della nomina del *team* di esaminatori che dovrà realizzare l'indagine. Il *team* dovrà essere indipendente e imparziale, non dovranno sussistere conflitti di interesse, nè alcuna ragione per proteggere una persona o per occultare un fatto durante l'indagine.

Inoltre, i componenti del *team* dovranno avere una esperienza significativa e dei precedenti positivi nell'esame dei progetti di costruzione. I candidati idonei possono essere reclutati tra i consulenti nel *management* delle costruzioni, delle proprietà, dei progetti e dei costi e tra gli ingegneri professionisti. Il consulente professionale o il direttore del progetto possono consigliare lo *sponsor* sulla selezione.

I dettagli della tipologia di esame, l'obiettivo dell'esame e del rapporto finale dovrebbero essere concordati tra lo *sponsor* del progetto e il *team* di verificatori prima dell'inizio del lavoro.

I verificatori necessiteranno della collaborazione dei partecipanti al progetto nella raccolta di informazioni. Comunque, quando lo *sponsor* del progetto commissiona un esame anziché una valutazione del progetto, i partecipanti possono sentirsi in qualche modo minacciati ed essere poco propensi ad assumere un atteggiamento cooperativo. Tale situazione può ridurre l'efficacia della verifica. È questa la ragione per la quale l'obbligo di cooperare deve essere previsto nei termini e nelle condizioni di assunzione dei partecipanti. Quando l'indagine verte su frodi o negligenze, può essere necessario che lo *sponsor* ricordi ai partecipanti di aver assunto una obbligazione contrattuale di cooperazione.

Lo *sponsor* del progetto dovrebbe definire l'obiettivo della verifica e preparare le istruzioni per il *team* di verificatori.

Il grado di profondità della verifica dipende:

- dalle istruzioni fornite dallo *sponsor* del progetto al *team* dei verificatori;
- dalla fase del progetto;
- dal problema sotto osservazione; e
- dalle scoperte fatte nel corso del processo di verifica.

I verificatori dovrebbero indagare se i controlli sono chiaramente definiti e attuati in maniera soddisfacente.

### 4.3. Le caratteristiche principali della *Project Evaluation*

La *PE* è l'insieme coerente e codificato delle procedure di controllo utilizzate in Gran Bretagna per assicurare la qualità totale nella progettazione delle grandi opere pubbliche. Le sue caratteristiche principali e più innovative possono essere così sintetizzate:

- la *PE* costituisce una forma di **validazione continua**, in quanto le valutazioni si susseguono senza soluzione di continuità nei momenti tipici di tutte le fasi del ciclo di vita del progetto;
- la *PE* rappresenta una **validazione totale**, in quanto ha come oggetto tutti gli aspetti (costi, tempi e obiettivi qualitativi) del progetto, nonché i fattori esterni (rischi, normative, ecc.) idonei a condizionare il perseguimento della *total performance*;
- la *PE* è una tipologia di **validazione mista**, perchè le previste valutazioni interne al sistema (*PRE/IN/POST-PE* e *Occupancy review*) possono essere integrate da verifiche indipendenti esterne, nel caso di problemi complessi che richiedono un maggior approfondimento in piena autonomia;
- la *PE* determina una **validazione sistemica** della progettazione pubblica inglese, perché la sua finalità principale non è la valutazione di un determinato progetto, ma l'acquisizione di esperienze da mettere a frutto nella pratica successiva;
- la *PE*, infine, ha il pregio di essere una **validazione leggibile**, perché è in gran parte incentrata sull'esame della attuazione effettiva, nonché della efficacia, delle procedure di controllo esistenti, determinando così la fruizione del flusso di informazioni (obiettive e decodificate, *rectius* ... ricodificate secondo modalità non tecniche) emergenti da parte dell'intera collettività, inclusi i funzionari pubblici che hanno la responsabilità politica (e quin-

di il potere di adottare decisioni nell'interesse generale) nel settore della progettazione.

#### **4.4. La guida n. 8 (2000) sulla *Project Evaluation and Feedback***

La nuova guida sulla *Project Evaluation and Feedback* (PG n. 8) non è tanto finalizzata al superamento della precedente, quanto al suo adeguamento strutturale agli ultimi sviluppi intervenuti nel settore degli appalti pubblici e al sistema di *best practices* introdotte nelle guide tecniche di seconda generazione (*Construction Procurement Guidance*). Come già osservato, la nuova serie di guide tecniche privilegia l'approccio strategico su quello manageriale: l'obiettivo principale non è più quello di regolare in maniera dettagliata le varie attività proprie dell'*active project management*, ma quello di posizionare sistematicamente le diverse funzioni in un tutto coerente e organico delineato nelle prime due fondamentali guide: la n. 1 sugli *Essential Requirements for Construction Procurement* e la n. 2 sul *Value for Money in Construction Procurement*.

Coerentemente con questi presupposti, la PG n. 8 tratteggia i contorni e gli aspetti fondamentali del sistema di valutazione (che di seguito esamineremo), mentre per i contenuti di dettaglio rimangono valide le raccomandazioni contenute nella *CUP GUIDANCE* n. 43, sempre che esse non risultino incompatibili con il quadro delineato nella nuova guida.

Un'altra caratteristica innovativa della PG n. 8 (comune a tutte le guide della nuova serie) è quella di essere aggiornata periodicamente nel sito *web* dell'*OGC*: [www.ogc.gov.uk](http://www.ogc.gov.uk). È anzi previsto che nel futuro la guida sarà pubblicata soltanto in formato elettronico.

La PG n. 8 ha come destinatari principali tutte le figure che parteci-



pano al processo decisionale e manageriale inerente gli appalti di opere pubbliche (*investment decision maker, project owner, project sponsor e project manager*, nonché il personale addetto agli appalti, alle questioni finanziarie e alla revisione interna dei conti). La responsabilità di fare applicare i contenuti della guida nella pratica dei dipartimenti governativi spetta ai vertici di ogni organizzazione.

Dato che la tendenza generale nel settore degli appalti é orientata verso relazioni contrattuali sempre più lunghe e accordi-quadro, non è raro che un contratto incorpori più di un progetto. In queste circostanze, può essere opportuno valutare sia ogni progetto in modo a se stante che l'esito complessivo dell'accordo-quadro.

Le finalità principali della PE e del meccanismo di Feedback (condivisione delle esperienze passate) sono:

- garantire che il progetto venga realizzato nei termini previsti;
- confermare che il progetto soddisfa le esigenze degli utilizzatori;
- stabilire se il progetto produce valore in cambio di soldi (*value for money*);
- trasferire la conoscenza e le lezioni apprese da ogni progetto a quelli successivi.

La PE è composta da tre distinti elementi:

- verifiche formali ad ogni passaggio-chiave del progetto (inclusa la *Post Occupancy Evaluation*);
- valutazioni meno formali in corso d'opera (particolarmente nelle fasi dello sviluppo del progetto e della costruzione);
- valutazione ed elaborazione di rapporti su specifiche attività.

La PE e la condivisione delle esperienze passate non dovrebbero essere considerate come un impegno aggiuntivo, ma come una attività importante ed utile che costituisce una parte integrante del *project management*. Per la rilevanza attribuita alla condivisione delle esperienze passa-

te, si raccomanda di elaborare i rapporti di valutazione in maniera concisa, efficace e chiara e di integrarli, quando opportuno, con fotografie, diagrammi ed illustrazioni. Si prevede, infatti, che quanto prima le lezioni acquisite dai progetti del passato siano presentate nel sito web del *Government Construction Client Panel* (GCCP): [www.treasury.gov.uk/gccp](http://www.treasury.gov.uk/gccp).

La *PE* e la condivisione delle esperienze passate costituiscono una parte fondamentale delle competenze attribuite al *project sponsor*. Nell'espletamento dei suoi compiti, lo *sponsor* del progetto può designare una persona come responsabile della gestione ordinaria della *PE*, che dovrà aiutarlo a fare in modo che tutte le informazioni rilevanti siano archiviate e che ogni rapporto sia elaborato nei termini stabiliti e distribuito alle parti interessate.

#### *a) Verifiche formali ad ogni passaggio-chiave del progetto*

Le verifiche formali ad ogni passaggio cruciale del progetto forniscono la necessaria conferma che la fase del progetto appena terminata ha raggiunto gli obiettivi previsti e che nulla osta all'inizio della fase successiva. I rapporti elaborati in occasione di queste valutazioni sono presi in considerazione nell'ambito del procedimento primario di verifica dei conti.

La *PG* n. 2 con oggetto il *Value for Money in Construction Procurement* descrive una serie di passaggi-chiave e le tecniche di valutazione dei progetti che dovrebbero essere attuate in corrispondenza di ognuno di essi. Il processo dei passaggi-chiave è attualmente in corso di ulteriore sviluppo e rappresenta una delle principali iniziative dell'*OGC* applicabile a tutti i progetti di grandi dimensioni, complessi e/o innovativi che comportano l'acquisto da terzi di beni, lavori e/o servizi (Strategia-chiave n.

4 contenuta nel documento *Delivering a Step Change - OGC's strategy to improve Government's commercial performance*).

In ogni caso, i principi sottostanti alla strategia dei passaggi-chiave possono essere applicati a qualsiasi progetto. I dettagli inerenti alla strategia generica dei passaggi-chiave con le domande centrali di verifica si trovano nell'Allegato A. Nel già citato sito *web* dell'OGC, saranno presto disponibili ulteriori informazioni sulla iniziativa dei passaggi-chiave, inclusi i particolari riguardanti le più dettagliate domande di rinforzo.

### *b) Valutazioni in corso d'opera*

Le valutazioni informali in corso d'opera forniscono i meccanismi chiave d'apprendimento per individuare che cosa ha funzionato bene, quali opportunità di miglioramento non sono state raccolte e che cosa non è andato in maniera soddisfacente. Per poter conseguire questo risultato cognitivo di grande importanza il fattore decisivo è l'acquisizione del contributo di tutte le parti interessate fin dalle primissime fasi progettuali, incluso quello degli utilizzatori finali e del lato dell'offerta del *project team*.

Tali valutazioni non devono essere nè vincolanti nè gravose: si è, infatti, dimostrato molto efficace il modello delle sessioni di comunicazione brevi ma regolari, senza particolari formalità quanto alle modalità di svolgimento e in una atmosfera amichevole, tra i personaggi-chiave coinvolti nel processo di appalto/progettazione. I *workshop* partecipativi possono aiutare ad arrivare ad un rapido e convinto consenso su posizioni generalmente condivise, risultato difficilmente conseguibile attraverso le consultazioni individuali o aperte a poche persone.

Una buona ragione per prevedere valutazioni continue in corso d'ope-

ra, piuttosto che una unica *Post-PE* a progetto terminato, è quella di evitare che le informazioni o le lezioni importanti vadano perdute o dimenticate.

Ciò è particolarmente vero per i grandi complessi dove un notevole numero di persone sono coinvolte nelle diverse fasi progettuali. In particolare, le figure-chiave coinvolte nelle primissime fasi del progetto possono essere impegnate in altri progetti e non essere più disponibili a offrire il proprio contributo di esperienze accumulate a progetto concluso.

Il rapporto principale sulle valutazioni in corso d'opera dovrebbe essere pronto subito dopo la costruzione dell'elemento principale in modo che sia possibile collezionare tutte le opinioni rilevanti prima dello scioglimento del *project team*. Verifiche ulteriori con l'elaborazione di brevi rapporti aggiuntivi dovrebbero essere realizzate una volta iniziata l'utilizzazione dei servizi e/o degli impianti.

L'Allegato B fornisce un elenco orientativo di alcuni argomenti che possono essere affrontati nel corso della *PE*.

### *c) Valutazioni di specifiche attività*

La valutazione di specifiche attività è finalizzata a rendere disponibili un flusso di informazioni dall'alto valore cognitivo su come affrontare un modo innovativo di fare qualcosa e su come risolvere un problema particolare.

La prima ipotesi individuata si presenta, ad esempio, in occasione dell'utilizzo delle *best practices* innovative raccomandate in altre guide della serie *PG* (gestione del valore, gestione del rischio, strategie integrate d'appalto, modello dei costi complessivi, concessione di incentivi e altre), che richiedono di essere attentamente valutate per determinare qua-

li sono i benefici e gli svantaggi da esse derivanti, nonché le modalità attraverso le quali tali pratiche potrebbero essere migliorate.

Inoltre, questa tipologia di valutazione può essere utile quando si incontrano particolari difficoltà nell'affrontare un problema, al fine di minimizzare simili inconvenienti nei progetti futuri.

#### *d) Feedback*

L'obiettivo fondamentale del meccanismo di *feedback* è quello di assicurare che le lezioni acquisite nella realizzazione di un progetto siano trasferite effettivamente agli altri progetti, non soltanto nell'ambito della stessa organizzazione, ma a tutti i progetti afferenti ai dipartimenti governativi. È quindi previsto che i seguenti documenti siano trasmessi all'*OGC Construction Team* ([feedback@property.gsi.gov.uk](mailto:feedback@property.gsi.gov.uk)):

- un breve caso di studio, in linea con il modello predisposto nell'Allegato C, nel quale si dichiara in quale misura ciascuna *best practice* ha contribuito al successo del progetto;
- una breve sintesi delle questioni-chiave e delle raccomandazioni emergenti dalla valutazione in corso d'opera e da ogni rapporto aggiuntivo;
- una breve sintesi delle questioni-chiave e delle raccomandazioni risultanti dalle verifiche formali effettuate ad ogni passaggio-chiave del progetto.

Infine, si deve ricordare che l'*OGC* fa parte dell'*International Forum for the Public Procurement of Construction*, nel cui ambito avverrà (non appena il *Forum* svilupperà la propria azione) lo scambio tra i diversi Paesi membri delle informazioni relative ai progetti del settore pubblico.

## 4.5. Considerazioni conclusive

La PG n. 8 (2000) sulla *Project Evaluation and Feedback* rappresenta un tentativo riuscito di aggiornare il sistema di valutazione dei progetti, rendendolo più idoneo a perseguire gli ambiziosi obiettivi (“validazione totale, continua e condivisa”) già enunciati nella *CUP GUIDANCE* n. 43 del 1993. In altri termini non cambiano le finalità, ma vengono introdotti e/o rafforzati gli strumenti di acquisizione e di trasmissione delle conoscenze:

- la novità più importante è sicuramente la rilevanza attribuita alle modalità informali e partecipative di acquisizione del sapere diffuso che porta alla definizione come tipologia a se stante delle valutazioni informali in corso d’opera;
- assai interessante è anche la definizione sistematica dei passaggi-chiave del processo progettuale che consente un migliore e più efficace utilizzo delle verifiche formali;
- anche la focalizzazione delle valutazioni verticali sull’esame delle *best practices* innovative sembra in grado di produrre risultati di grande rilievo;
- infine, la trasmissione *on-line* delle informazioni acquisite rappresenta la via obbligata per arrivare ad una reale condivisione dei saperi, anche e soprattutto a livello internazionale, in materia di progettazione/realizzazione delle opere pubbliche.

## **Allegato A**

### **La strategia dei passaggi-chiave**

#### *Verifica del passaggio-chiave 1*

#### *La giustificazione del business è confermata ?*

In occasione della verifica interna del progetto, il dipartimento che ha promosso una iniziativa di appalto dovrà preparare una giustificazione preliminare del *business* fondata sulle ipotesi avanzate e sulle passate esperienze. L'obiettivo della verifica del passaggio-chiave 1 (GR1) è quello di confermare la solidità del *business case*, stabilire che lo studio di fattibilità è completo e assicurarsi che esiste un adeguato supporto esterno da parte delle autorità. Il controllo finale deve accertare che tutti i preparativi necessari per la fase successiva della "Definizione della strategia di appalto" sono terminati. Un controllo-chiave in tutte le fasi di verifica è quello consistente nel determinare se la proposta è chiaramente articolata per tutti i livelli delle verifiche.

#### Verifica della fase corrente

1. Sono state verificate tutte le ipotesi nel corso della verifica interna del progetto?

#### Presupposti del successo

2. Le esigenze degli utilizzatori sono state comprese in modo chiaro?
3. È stato definito in modo preciso qual è l'obiettivo complessivo del cambiamento degli attuali servizi e dei *business processes*?
4. Sono stati compresi tutti i fattori critici dai quali dipende il successo?

5. Sono state esaminate tutte le opzioni disponibili per soddisfare le esigenze degli utilizzatori?
6. L'opzione prescelta soddisfa gli obiettivi governativi e del dipartimento?

#### *Fattibilità del business case*

7. Il progetto proposto è sostenibile (e supportato dalle autorità esterne)?
8. Le stime presenti nel *business case* sono valide e sensibili ai cambiamenti previsti? Il *business case* indica che può essere ottenuto valore come controprestazione dei soldi (*value for money*)?

#### Gestione del rischio

9. I rischi sono stati valutati per tutte le opzioni - in dettaglio per quella prescelta?
10. Il progetto può essere consegnato con gli attuali approvvigionamenti - ad esempio, i mercati sono stati scandagliati?

#### Preparazione per la fase della "Definizione della strategia di appalto"

11. I finanziamenti necessari per arrivare alla verifica del passaggio-chiave 2 sono disponibili?
12. Ci sono le risorse interne/esterne necessarie? È possibile ottenerle?
13. Sono state considerati tutti i fattori esterni (procedure legali, comunicazioni, relazioni pubbliche, ambiente, personale ecc.)?
14. C'è un piano realistico per la fase della strategia di appalto?
15. Il processo di gestione del progetto (incluso il controllo dei costi e delle modifiche) è stato definito in modo adeguato?
16. Il progetto ha un *leader* designato e una organizzazione definita?



## *Verifica del passaggio-chiave 2*

### *Il metodo dell'appalto e l'approvvigionamento delle forniture sono confermati?*

La verifica del passaggio-chiave 1 ha accertato la ragionevolezza del progetto e l'esistenza di un *business case* adeguato. Nel corso della fase della "Definizione della strategia di appalto", l'obiettivo è quello di realizzare lo studio completo, definire in modo chiaro il progetto, il piano per la sua realizzazione, e di verificare le ipotesi avanzate nella GR1. Di conseguenza, il fine della verifica GR2 è quello di concentrarsi sui presupposti del successo, convalidare la fattibilità del progetto e valutare il grado di preparazione per la fase dell'"Invito, valutazione e selezione dei concorrenti".

#### Verifica della fase corrente

1. Si sono verificate tutte le ipotesi avanzate nella GR1?
2. Il progetto è sotto controllo - ad esempio, procede nei tempi e nei costi previsti?

#### Presupposti del successo

3. C'è una chiara comprensione delle esigenze degli utilizzatori?
4. Il progetto è in grado di soddisfare tutte le esigenze nel momento della consegna?
5. C'è una chiara comprensione dei problemi inerenti alle modifiche del *business process* e un piano iniziale per affrontarli?
6. I benefici del progetto sono individuati e avvalorati da un piano iniziale di valutazione dei benefici?
7. È stata definita la strategia dell'appalto?
8. Sono state esaminate tutte le opzioni?

### Fattibilità del business case

9. Il business case indica che può essere ottenuto valore come contropartita dei soldi (*value for money*)?
10. I costi rientrano nel bilancio corrente? Le esigenze complessive di finanziamento sono sostenibili e sostenute senza problemi dagli *sponsor*-chiave?
11. Il progetto è appetibile per il settore privato?

### Gestione del rischio

12. I rischi principali sono stati individuati e valutati dal punto di vista finanziario? Sono stati predisposti dei piani adeguati di gestione del rischio?

### Preparazione per la fase dell'“Invito, valutazione e selezione dei concorrenti”

13. Gli obiettivi del progetto sono chiaramente definiti e riflessi in maniera accurata nell'invito alla gara (o nella dichiarazione delle esigenze)?
14. La scaletta prevista dei tempi di consegna é ragionevole?
15. Il progetto sta rispettando le procedure di appalto previste (pubblicazione, o meno, nella GUCE)?
16. Sono stati individuati i potenziali partner?
17. È stata chiaramente definita la procedura per dimostrare se è stato realizzato valore in contropartita dei soldi (*value for money*)?
18. È accettabile la strategia di approvazione del progetto (inclusa la VFM)?
19. Sono state considerate tutte le variabili esterne (procedimenti normativi, comunicazioni, relazioni pubbliche, ambiente, personale ecc.)?

20. Il piano del progetto è adeguato e realistico per le fasi progettuali restanti?
21. Le previste risorse interne sono disponibili ai fini del completamento del progetto?

### *Verifica del passaggio-chiave 3*

#### *La decisione di investire è confermata?*

Alla verifica del passaggio-chiave 2 è stata scelta una strategia di appalto e si è proceduto a invitare i partecipanti alla gara mediante una valutazione rigorosa. La GR3 deve confermare che la decisione in merito al contatto prescelto è appropriata e che, se esso verrà eseguito correttamente, è in grado di soddisfare le esigenze del dipartimento che ha promosso l'iniziativa. La GR3 garantisce che il partner prescelto deve soddisfare tutte le esigenze degli utilizzatori e realizzare valore come controprestazione dei soldi nei termini del bilancio, nonché la conclusione di un *standard, lawful agreement*.

#### Verifica della fase corrente

1. Si sono avverate le ipotesi avanzate tra la GR1 e la GR2?
2. Il progetto è sotto controllo - ad esempio, procede nei tempi e nei costi previsti?
3. Sono stati eseguiti tutti i controlli sui contratti previsti nel dipartimento?

#### *Presupposti del successo*

4. Il progetto soddisfa ancora tutte le esigenze degli utilizzatori e gli obiettivi governativi e del dipartimento?

5. È stato sviluppato un piano solido per affrontare le modifiche nella procedura del *business*?
6. È stato sviluppato un piano solido per individuare i benefici? Tale piano deve indicare quali saranno i benefici, tutti i passi necessari per conseguirli, nonché affrontare le questioni critiche?

#### Fattibilità

7. Il business case, una volta integrato con le proposte dei concorrenti, continua a dimostrare che può essere realizzato valore in contropartita dei soldi (*value for money*)?

#### Gestione del rischio

8. Il *partner* prescelto è in grado di eseguire il contratto?
9. Il contratto prescrive termini *standard* e il trasferimento previsto del rischio?
10. I rischi principali di tutti i tipi sono stati individuati e valutati dal punto di vista finanziario? Sono stati predisposti dei piani adeguati di gestione del rischio?

#### Preparazione per la fase di “Aggiudicazione e attuazione del contratto”.

11. Sono state ottenute tutte le necessarie approvazioni per il progetto?
12. Sono disponibili tutte le risorse e i finanziamenti interni (*client-side budget*)?
13. Il piano di *project management* è adeguato?
14. Sono pronti il piano di amministrazione del contratto di lungo termine e la procedura di valutazione dei benefici?
15. C'è accordo sulla strategia di approvazione?

## *Verifica del passaggio-chiave 4*

### *È confermata la preparazione per il servizio?*

Nel corso della fase della “Aggiudicazione e gestione del contratto” l’enfasi è posta sulla consegna dei beni e sulla realizzazione di modifiche che includono il servizio contrattato. Al termine di questa fase il servizio contrattato deve essere in grado di funzionare e, quindi, questa verifica è finalizzata a confermare la preparazione per l’erogazione del servizio e ad esaminare i criteri per la valutazione nel corso della *performance*.

#### Verifica della fase corrente

1. L’insieme del servizio soddisfa i criteri dell’approvazione?
2. Il progetto è sotto controllo - ad esempio, procede nei tempi e nei costi previsti?
3. È stata realizzata una prova del piano e i suoi risultati sono stati analizzati?
4. Sono state trasferite tutte le lezioni apprese nella procedura dei passaggi-chiave (PFI)?

#### Presupposti del successo

5. Il progetto soddisfa ancora tutte le esigenze degli utilizzatori e gli obiettivi governativi e del dipartimento?

#### Fattibilità

6. Il *business case* continua a dimostrare che può essere realizzato valore in contropartita dei soldi (*value for money*)?

#### Preparazione per la fase della “Gestione e funzionamento del contratto”

7. Gli elementi del progetto sono tutti pronti ad offrire il servizio?

8. È disponibile tutta la documentazione sui sistemi e sugli utilizzatori?
9. È pronto un piano di rodaggio ed un *curriculum* con tutti i materiali di supporto?
10. Sono state risolte tutte le questioni riguardanti i fattori esterni (procedure legali, comunicazioni, relazioni pubbliche, ambiente, personale ecc.)?
11. È pronto il piano di amministrazione del contratto di lungo termine?
12. È stata eseguita la procedura di valutazione dei benefici?
13. Le modifiche contrattuali sono state tutte archiviate con cura e approvate?

### *Verifica del passaggio-chiave 5*

#### *Sono confermati i benefici durante il servizio?*

Nel corso della fase della “Gestione e funzionamento del contratto” l’enfasi è posta nella revisione periodica dell’intero progetto per confermare la consegna di valore in contropartita dei soldi. Questa verifica può avere luogo quando esse è prevista nella procedura di amministrazione del contratto.

#### Verifica della fase del funzionamento

1. Sono cambiate le esigenze degli utilizzatori?
2. Il servizio sta funzionando secondo i parametri previsti?
3. È stata consegnata ed è aggiornata tutta la documentazione del progetto?
4. La relazione contrattuale è soddisfacente?

5. I benefici sono stati realizzati?
6. Sono state risolte tutte le questioni riguardanti i fattori esterni (procedure legali, comunicazioni, relazioni pubbliche, ambiente, personale ecc.)?
7. Sono state trasferite tutte le lezioni apprese nella procedura dei passaggi-chiave (PFI)?

## **Allegato B**

### **Aspetti da tenere in considerazione**

Nel corso dello sviluppo

- utilizzo del modello tridimensionale (in particolare per ottenere l'*input* dell'utilizzatore finale abbastanza presto nel ciclo di vita del progetto);
- benefici derivanti dal *value management* e dal *value engineering*;
- *performance* pubblica (*open*) fondata sulla specificazione.

Nel corso della costruzione

- relazioni di lavoro durante la costruzione;
- aspetti particolari se la *supply side* è capace di innovare;
- In che modo i componenti *standard* sono stati immessi nell'impianto e in che misura il progetto è stato pre-assemblato prima della consegna al cantiere;
- utilizzo del modello tridimensionale;
- il contributo offerto dai consulenti del cambiamento manageriale e dagli psicologi industriali;
- dettagli degli incentivi al lato dell'offerta e accordi di divisione dei vantaggi/svantaggi;

- efficacia del sistema di rapporto sulla salute e sicurezza nel corso della preparazione del cantiere e della costruzione (inoltre, se le questioni inerenti alla salute e alla sicurezza sono state ben riferite e la *performance* attuale).

#### Post-occupancy

- la soddisfazione degli utilizzatori finali sia per quanto riguarda la funzionalità che l'estetica;
- costi e procedure di funzionamento;
- costi e procedure di manutenzione;
- in che misura il *design* ha facilitato effettivamente la pulizia e la manutenzione nella pratica;
- spese intervenute per la manutenzione;
- in che misura l'impianto valorizza il *core business* dell'organizzazione;
- comparazione tra gli attuali costi complessivi e la stima di bilancio fatta al primo passaggio-chiave;
- flessibilità nell'adattamento ai cambiamenti nel tempo delle esigenze degli utilizzatori;
- in che modo il *design* contribuisce all'ambiente intorno all'impianto e all'ambiente interno per i suoi occupanti;
- la *performance* in termini di salute e sicurezza durante l'occupazione.

#### Generale

- in che modo sono state trattate le questioni ambientali;
- in che modo le lezioni acquisite da altri progetti sono state applicate nel presente progetto;
- dettagli del miglioramento continuo.



## Allegato C

### Modello per un caso di studio

GCCP - CASO DI STUDIO	
Clienti	Fornitore primario
<i>Project sponsor</i>	Fornitore secondario
<i>Project owner</i>	Altri fornitori
<i>Investment Decision Maker</i>	Tipologia di appalto
Tipo di progetto	
Costo globale	
Data di costruzione	
Caso di studio su: <i>Value Management, Value Engineering, Risk Management, Partnering, Incentive arrangement, whole life costs, open performance based specification</i>	
Breve descrizione del progetto	
Descrizione del modo in cui sono applicate le tecniche	
Benefici dell'applicazione delle tecniche in termini di:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Costo</li> <li>Tempo</li> <li>Performance (successo nel soddisfare i bisogni + qualità)</li> <li>Certezza del risultato</li> </ul>	
Fare attenzione a	
Foto del progetto	Esigenze dell'utilizzatore
Per ulteriori informazioni contattare	

Fonte: Office of Government Commerce, 2001



# 5. Le verifiche sui progetti di opere pubbliche in Spagna

## 5.1. I caratteri generali dell'attività di progettazione nella legislazione spagnola

La disciplina normativa relativa alla determinazione dei contenuti dell'attività di progettazione delle opere pubbliche, nonché quella concernente al procedure di affidamento dei relativi incarichi, sono disciplinate in Spagna dalla *Ley* 13/1995, di recente integrata e modificata dalla *Ley* 28.12.1999, n. 53 le cui norme, con gli altri provvedimenti normativi inerenti il settore dei lavori pubblici, formano parte integrante del nuovo Testo Unico sui lavori pubblici approvato con Decreto Reale Legislativo n. 2 del 16.06.2000 ed entrato in vigore il 22.6.2000.

In verità - è subito il caso di rilevare - il legislatore spagnolo con il T.U. in esame ha raccolto, nel Libro II, tutte le norme afferenti alle diverse tipologie di contratti amministrativi. Per ciò che qui interessa, la legge disciplina la tipologia contrattuale dei *contratti di elaborazione dei progetti*<sup>45</sup> (artt.216 - 219) inquadrandola quale *sub* categoria dei contratti di consulenza, assistenza e di servizi di cui al Titolo IV del medesimo Libro II; precisamente il contratto di elaborazione progettuale rientra nell'ambito della categoria dei contratti di assistenza e consulenza (*ex art.* 196, par. 2 del T.U.).

45. Corsivo nostro.

Gli articoli 216 - 219 si limitano, però, esclusivamente a delineare le procedure di aggiudicazione di tali contratti, mentre il contenuto minimo dell'attività di progettazione è delimitato dalle norme recate dal Titolo I, Capitolo I, Sezione I, del D.R. n. 2/2000 relativo alla disciplina del contratto d'opera. In particolare l'art. 122 del T.U. dispone che: *L'aggiudicazione di un contratto di opere richiederà la previa elaborazione, supervisione, eventualmente approvazione e ridefinizione del corrispondente progetto, che determinerà con precisione l'oggetto del contratto*<sup>46</sup>.

Il dato normativo testé riportato induce ad una prima riflessione: anche nella legislazione spagnola come in quella francese non vige il principio<sup>47</sup> di priorità della progettazione interna su quella esterna essendo libera l'amministrazione di disporre l'affidamento ai propri uffici tecnici ovvero a progettisti "esterni". In tal senso depongono le norme recate dal combinato disposto di cui al 5° comma dell'art. 124 e dall'art. 196, 2° comma, lett. a) e b) del T.U.; quest'ultimo prevede, infatti, che la prestazione oggetto dei contratti di consulenza e assistenza<sup>48</sup> possa essere integralmente commissionata all'esterno dall'amministrazione (*ex art. 196, 2° co., lett. a)* ovvero quest'ultima possa collaborare alla medesima (*ex art. 196, 2° co., lett. b)*) rimettendone, pertanto, la scelta alla discrezionalità della pubblica amministrazione. L'unica limitazione ricorre qualora il progettista sia anche esecutore dell'opera; in tal caso infatti l'art. 125, 2° comma richiede comunque la redazione da parte dell'amministrazione della corrispondente bozza di progetto o di un documento simile e solo

46. Corsivo nostro.

47. Fatto proprio dalla vigente legislazione italiana in materia di lavori pubblici.

48. Fra i quali è annoverato - come già detto - anche il contratto di elaborazione di progetti che qui interessa.

per prevalenti esigenze d'interesse pubblico potrà limitarsi alla redazione delle prescrizioni tecniche alle quali il progettista, comunque, dovrà attenersi; in tutti gli altri casi, ferma restando la obbligatoria predisposizione delle prescrizioni tecniche (art. 51 e art. 127), la redazione degli elaborati progettuali potrà essere discrezionalmente commissionata all'esterno.

Né può essere sottaciuta l'importanza, poi, dell'inciso di cui all'art. 122, 1° comma, che demanda al progetto la definizione precisa dell'oggetto del contratto; prescrizione della quale non si hanno riscontri nella legislazione italiana.

## **5.2. Le procedure di aggiudicazione degli incarichi di progettazione**

Si è già avuto modo di precisare che gli incarichi di progettazione rientrano nell'ambito della tipologia dei contratti di consulenza e di assistenza di cui al Titolo IV, libro II del Testo Unico Il Capitolo VI del medesimo Titolo interviene, però, a disciplinare un procedimento specifico per l'aggiudicazione degli incarichi di progettazione. L'art. 216 definisce come "*concurso de proyectos*"<sup>49</sup> il procedimento caratterizzato dall'intervento di una commissione composta esclusivamente da persone fisiche indipendenti rispetto ai partecipanti e che, con o senza assegnazione di premi, abbia ad oggetto l'affidamento, previa licitazione, dell'elaborazione di piani o progetti principalmente nell'ambito dell'urbanistica, architettura e ingegneria.

49. Concorsi di progettazione.

Il procedimento, il cui svolgimento è sostanzialmente simile a quello italiano, presuppone, comunque, la pubblicazione di un avviso di gara sul B.O.E.<sup>50</sup> e, qualora l'importo posto a base di gara sia superiore ai 200.000 Euro, anche sulla Gazzetta Ufficiale della C.E. nel rispetto, ovviamente, dei relativi termini comunitari. Il bando di gara dovrà fissare i criteri (oggettivi) per la selezione dei concorrenti e l'aggiudicazione del concorso; spetterà poi alla commissione condurre la gara in ossequio agli stessi. Il successivo affidamento dell'incarico al vincitore del concorso potrà poi avvenire mediante procedimento negoziato senza pubblicità, qualora il vincitore sia uno solo, e con pubblicità qualora i vincitori siano più d'uno.

### **5.3. I contenuti della progettazione di opere pubbliche**

Ai fini dell'elaborazione dei progetti, il legislatore spagnolo ha provveduto a classificare gli interventi nelle seguenti tipologie<sup>51</sup>:

- a) opere di prima realizzazione, riforma o grande riparazione<sup>52</sup>;
- b) opere di riparazione semplice;
- c) opere di manutenzione o conservazione;
- d) opere di demolizione.

50. Bollettino Ufficiale Spagnolo equivalente alla Gazzetta Ufficiale.

51. Art. 123 Testo Unico.

52. Sono opere di *prima realizzazione*: quelle che danno luogo alla creazione di un immobile; *opere di riforma*: abbraccia il congiunto di opere di ampliamento, miglioria, modernizzazione, adattamento, adeguamento o rinforzo di un immobile già esistente; *opere di riparazione*: quelle necessarie per risanare il deprezzamento prodotto in un immobile per cause fortuite o accidentali; *opere di demolizione*: quelle che hanno come scopo l'abbattimento o la distruzione di un manufatto.

Il contenuto di base del progetto è, invece, definito dal successivo art. 124 del T.U.; esso dovrà contenere:

a) una memoria nella quale si descriva l'oggetto delle opere, la situazione di fatto preesistente, le necessità da soddisfare e la giustificazione della soluzione adottata, con l'indicazione dettagliata di tutti gli elementi da tenere in considerazione;

b) i piani d'insieme e di dettaglio necessari per la perfetta definizione dell'opera, la delimitazione dei terreni occupati, la dismissione di servitù e l'indicazione dei servizi coinvolti dall'esecuzione;

c) l'indicazione delle prescrizioni tecniche particolari contenenti la descrizione delle opere e le regole di esecuzione delle stesse ed in particolare il controllo di qualità e gli obblighi di ordine tecnico che spettano all'appaltatore;

d) un preventivo, integrato o meno con vari parziali, con indicazione del computo metrico estimativo e dell'elenco prezzi unitari;

e) un programma di sviluppo dei lavori o un piano dell'opera di carattere indicativo, con previsione, nel caso specifico, della durata e del costo;

f) tutti i possibili elementi sui quali si baserà la ridefinizione dell'opera;

g) tutta la documentazione che sia prevista in norme di carattere legale o regolamentare;

h) la predisposizione dei documenti afferenti la sicurezza sui luoghi di lavoro;

i) la relazione geotecnica sullo stato dei terreni sui quali l'opera verrà eseguita<sup>53</sup>;

53. Art. 124, 3° comma T.U.

- j) nel solo caso delle concessioni di opere pubbliche l'indicazione delle tariffe da applicare.

Una disamina dei profili contenutistici *minimi*<sup>54</sup> della progettazione evidenzia immediatamente l'assenza, nell'ordinamento sui lavori pubblici spagnolo, dell'articolazione in più livelli dell'attività di progettazione. Difatti, tenendo presente la normativa italiana in materia, l'art. 124 accorpa in unico progetto una serie di requisiti contenutistici che l'art. 16 della Legge n. 109/94 ripartisce, invece, in tre livelli progettuali (preliminare, definitivo ed esecutivo); è così che, in una unica fase progettuale il progettista dell'opera pubblica spagnola sarà chiamato a definire il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire<sup>55</sup> e contestualmente predisporre i calcoli preliminari delle strutture<sup>56</sup>, nonché un piano dettagliato dei lavori da eseguire<sup>57</sup>. In effetti l'impostazione spagnola è poco condivisibile solo che si rammenti la *ratio* che supporta l'articolazione in più fasi dell'attività progettuale; *ratio* che si rinviene

54. L'art. 124, 1° comma, del T.U. infatti dispone che i progetti d'opere dovranno quanto meno includere gli elementi summenzionati fissando, dunque, il solo contenuto minimo (*al menos*) della progettazione. Al riguardo va sottolineato che il 2° comma del predetto art. 124 dispone che qualora i progetti delle opere di prima realizzazione, riforma o grande riparazione l'importo dei quali sia inferiore a 120.202, 42 Euro (circa 20 milioni di pesetas e 250 milioni di lire), il progettista potrà semplificare, modificare o anche eliminare uno o più documenti facenti parte della progettazione, sempre che la restante documentazione sia sufficiente per definire, valutare ed eseguire le opere incluse.

55. Pertinenti alla fase preliminare della progettazione *ex art. 16, 3° comma*, della Legge n. 109/94.

56. Pertinenti alla fase definitiva della progettazione *ex art. 16, 4° comma*, della Legge n. 109/94.

57. Pertinenti alla fase esecutiva della progettazione *ex art. 16, 3° comma*, della Legge n. 109/94.



nell'esigenza di garantire un crescente grado di dettaglio dell'elaborazione progettuale dell'intervento al fine di pervenire ad una progettazione finale che, proprio perché atto di sintesi di articolazioni progettuali pregresse, sia il quanto più possibile esaustiva e scevra di errori e manchevolezze, tutto questo nella convinzione che una "buona" progettazione sia l'indefettibile presupposto di una "buona" esecuzione.

#### **5.4. Supervisione, approvazione e ridefinizione del progetto**

L'art. 122 del T.U. condiziona l'aggiudicazione di un contratto d'opere alla previa elaborazione, supervisione, approvazione e ridefinizione del corrispondente progetto. Sulla elaborazione si è già detto sopra, esaminiamo adesso le restanti attività che, complessivamente considerate, concretano una verifica sulla validità e fattibilità del progetto elaborato.

La *supervisión* del progetto deve obbligatoriamente essere espletata qualora l'ammontare delle opere progettate sia pari o superiore a 300.505,05 euro (circa 50 milioni di pesetas e 600 milioni di lire); essa viene attivata dall'organo di contrattazione mediante apposita istanza diretta ad uffici detti, appunto, di "supervisione" (*Unidades de supervisión*) incardinati presso l'amministrazione aggiudicatrice e consiste in una verifica circa la conformità degli elaborati progettuali alle disposizioni di carattere legislativo e regolamentare, nonché alle prescrizioni tecniche previste per ciascuna tipologia progettuale. La *supervisión* progettuale è facoltativa qualora l'importo delle opere progettate sia inferiore ai 300.506,05 Euro, ad eccezione dei casi in cui i lavori concernano la stabilità, la sicurezza e l'impermeabilità dell'opera medesima per i quali ne continua, invece, a permanere l'obbligatorietà.

La *supervisión*, dunque, per quanto delinea una forma di controllo di natura pubblicistica da parte dell'Amministrazione sul progetto realizzato, è, comunque, contenutisticamente limitata, circoscrivendosi ad un riscontro meramente formale in merito al rispetto delle disposizioni generali di carattere legale, regolamentare, nonché delle normative tecniche che risultino applicabili a ciascun tipo di progetto. Essa presenta, dunque, caratteristiche diverse rispetto alle forme di controllo previste dall'ordinamento dei lavori pubblici italiano quali *verifica* e *validazione*<sup>58</sup>, pur presentando una parziale identità di contenuti. Rispetto alla verifica di cui all'art. 46 del D.P.R. n. 554/99 la *supervisión* spagnola si differenzia principalmente per la *ratio* che la supporta, la quale concreta l'esigenza di un *controllo* di "legittimità" del progetto lì dove, invece, la *verifica* tende all'obiettivo di ottimizzarlo e per questo, pur comportando una indagine sulla conformità dell'elaborato progettuale alle specifiche disposizioni tecniche contenute nel documento preliminare alla progettazione, si estende principalmente al "merito" della soluzione progettuale accertandone la qualità concettuale, sociale, economica, ambientale ed ecologica, nonché la coerenza esterna tra la stessa ed il contesto socio - economico in cui l'intervento progettato viene ad inserirsi. Non a caso, d'altra parte, la *verifica* di cui al D.P.R. n. 554/99 è disposta sul progetto preliminare che difetta di un sufficiente grado di dettaglio dell'intervento sotto il profilo tecnico.

Allo stesso modo la *supervisión* si differenzia, invece, dalla *validazione* di cui all'art. 47 del D.P.R. n. 554/99 – con la quale presenta comunque maggiori analogie - volta a verificare la regolarità tecnica e normativa del progetto esecutivo o definitivo, in quanto quest'ultima è esperita in contraddittorio con i progettisti e presenta, comunque, profili di indagine

58. Artt. 46 e 47 D.P.R. n. 554/99.

più complessi che si spingono fino alla verifica dell'acquisizione di tutte le autorizzazioni necessarie ad assicurare l'immediata cantierabilità del progetto.

Qualora dalla "supervision" emergano inesattezze o irregolarità del progetto la responsabilità fra amministrazione e progettista (o progettisti) sarà ripartita ai sensi dell'art. 124, 5° comma del T.U. già sopra menzionato che distingue il caso in cui l'elaborazione del progetto sia stata commissionata integralmente dalla Amministrazione, dal caso in cui quest'ultima abbia collaborato alla realizzazione dello stesso. Nel primo caso la responsabilità per le eventuali inesattezze graverà sul solo progettista affidatario, nel secondo essa andrà ripartita fra questi e la stessa Amministrazione a seconda del grado di collaborazione prestato.

Diversa funzione ha, invece, il "replanteo del projecto" (tracciamento del progetto) disciplinato dall'art. 129 del Testo Unico. Esso ha ad oggetto, infatti, la verifica della realtà geometrica dell'opera stessa e la disponibilità delle aree necessarie per la normale esecuzione; solo una volta adempiuto tale controllo - comunque indefettibile presupposto per l'aggiudicazione di tutti i procedimenti - il progetto sarà inserito nello *expediente de contractation* (pratica di contrattazione).

Il *replanteo del projecto* dovrà essere, poi, verificato ai sensi dell'art. 142 T.U. Tale verifica, atto introduttivo della fase esecutiva del contratto di lavori pubblici<sup>59</sup>, dovrà essere disposta dall'organo dell'amministrazione aggiudicatrice preposto all'esecuzione dei lavori in presenza dell'appaltatore; gli esiti dovranno essere verbalizzati ed il relativo verbale sottoscritto da entrambe le parti.

59. In tal senso depone anche la collocazione della norma che la regola: l'art. 142 è infatti il primo articolo del Capitolo II afferente, appunto, l'esecuzione dei contratti.

Al fine di sgombrare il campo da qualsivoglia dubbio, giova precisare come la verifica del tracciamento del progetto sia operazione ben distinta dalla validazione progettuale; innanzitutto perché non si può parlare di vero e proprio contraddittorio fra le parti essendo l'operazione espletata alla presenza dell'appaltatore e non del progettista ed inoltre perché sicuramente ristretto ne è il contenuto oggettivo rispetto alla *validazione*.

Né lo stato delle cose, pare mutare nel caso in cui il progetto sia presentato direttamente dall'appaltatore incaricato anche dell'esecuzione dell'opera. Difatti il Testo Unico prevede l'obbligo dell'appaltatore di presentare il progetto all'organo di contrattazione per la *supervision*, approvazione e *tracciato* del progetto.

Qualora l'amministrazione riscontri difetti o inesattezze nella progettazione ovvero la inadeguatezza dei prezzi indicati, richiederà l'emendamento del progetto all'appaltatore nel rispetto delle procedure fissate dall'art. 217 T.U. Tale disposizione normativa prevede che qualora il contratto di consulenza e assistenza consista nella elaborazione di un progetto di un'opera, e in quest'ultima siano state riscontrate inesattezze a seguito delle verifiche effettuate, l'organo di contrattazione esigerà la correzione da parte dell'appaltatore degli errori a lui imputabili entro un termine comunque non superiore ai due mesi. Qualora, decorso tale termine, le inesattezze progettuali riscontrate non siano corrette, sarà in facoltà dell'amministrazione scegliere fra la risoluzione del contratto ovvero la concessione di un nuovo termine all'appaltatore. Nel primo caso l'appaltatore dovrà pagare una penale pari al 25% del prezzo del contratto, nel secondo caso, invece, egli avrà un mese per emendare le carenze progettuali previo pagamento, comunque, di una penale pari al 25% del prezzo concordato. Qualora, anche in questo caso, gli errori non siano corretti l'amministrazione sarà tenuta a risolvere il contratto stipulato.

## 5.5. I rapporti fra progettazione ed esecuzione dei lavori pubblici

Alcune brevi notazioni si rendono opportune relativamente ad un tema attualmente alla ribalta nel contesto nazionale: quello dei rapporti fra progettazione ed esecuzione dei lavori pubblici.

La legge spagnola recepisce, al pari di quanto fatto da quella italiana, il principio della separazione fra progettazione ed esecuzione delle opere autorizzando, ai sensi dell'art. 125 Testo Unico, la contrattazione congiunta dell'elaborazione progettuale e dell'esecuzione dei lavori solamente nei seguenti due tassativi casi:

- a) quando l'opera debba essere realizzata con modalità esecutive di tale particolarità e/o complessità da incidere direttamente sulla progettazione;
- b) quando le caratteristiche delle opere permettano diverse soluzioni relativamente al tracciato, al disegno ed al preventivo di spesa.

I casi menzionati sono di fatto concretamente riconducibili a quelli delineati dal legislatore italiano quali presupposti dell'appalto concorso nel quale, fra l'altro, l'offerta deve avere ad oggetto il progetto esecutivo.

*Finito di stampare nel mese di febbraio 2002*  
Stampa: tipografia Edigraf, via Ugo Fleres 24, 00137 Roma