

Mario Avagnina,
Esperto del Consiglio superiore dei lavori pubblici

mario.avagnina@mit.gov.it

Premessa

Il “progetto di architettura”¹ ha avuto, e ha, quale riferimento, in tema di principi e di regole, trattati e manuali. A partire dal XIX secolo, alla letteratura predetta, avente valore di “regola dell’arte, si affianca la produzione di una normazione specifica caratterizzata da cogenza.

È questo il caso dell’Italia, dove, successivamente alla formazione dello Stato unitario, vengono emanate norme che, pur avendo una valenza limitata alla progettazione e realizzazione di opere statali, hanno poi costituito un punto di riferimento per l’intero settore edile.

È però solo con la legge 109 del 1994, la cosiddetta legge Merloni, che avviene una completa ed organica revisione della normazione inerente i “lavori pubblici”. Essa rappresenta anche il recepimento, a livello di legislazione statale, dell’elaborazione sviluppata sull’argomento dagli organismi internazionali di normazione e dalla ricerca, anche accademica, di settore.

Viene così sancita, per legge, la natura di “processo” dell’iter attuativo di un intervento pubblico, definendone le fasi – a partire da quella della “programmazione” precedentemente non normata – i soggetti coinvolti, le procedure, gli strumenti. In relazione a tale “processo” la legge individua una figura – il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) – il cui compito è quello di governare l’intero iter attuativo di un intervento, rappresentando la committenza pubblica².

Altro aspetto di grande rilievo è la centralità del ruolo che la legge attribuisce alla “progettazione”, quale garanzia della “qualità” dell’intero “processo”. Tale attività viene articolata su tre livelli rispetto ai due livelli precedenti, secondo una scansione logica finalizzata all’utilizzo efficace ed efficiente delle risorse impiegate.

PROJECT AND REGULATION. VERIFICATION AND VALIDATION OF THE PROJECT AND ITS FEASIBILITY

Introduction

The “project of architecture”¹ has always had – and still has – treatises and manuals as a reference in terms of principles and rules. Since the 19th century, the aforementioned literature, having the status of “rule of art”, is flanked by the production of specific norms, which are legally binding.

This is the case in Italy, where, following the formation of the unified State, regulations are enacted and, although limited in scope to the design and construction of public works, they have since constituted a point of reference for the entire construction industry.

However, it was only with Law 109 of 1994, the so-called Merloni Law, that a complete and organic revision of the regulations pertaining to “public works” took place. It also represents the transposition, at the level of state legislation, of the documentation de-

Il controllo del progetto

È proprio con tale finalità che la legge Merloni introduce forme di controllo della progettazione, prima non previste, essendo all’epoca l’attività di controllo riferita alla sola fase esecutiva (controllo sui materiali, collaudo tecnico-amministrativo e statico). La legge stabiliva che le stazioni appaltanti dovessero procedere, prima dell’appalto, a «verificare la qualità degli elaborati progettuali e la loro conformità alla normativa vigente». La definizione di «criteri, contenuti e momenti di verifica dei vari livelli di progettazione» veniva rinviata all’emanazione di un atto regolamentare.

Nel Regolamento di attuazione della legge Merloni (DPR 554/1999), oltre alla indicazione degli elaborati da produrre in relazione ad ogni singola fase progettuale è presente una sezione dedicata alla verifica e validazione dei progetti, in cui se ne attribuiva la competenza al RUP, si articolava il procedimento in due distinte fasi, si individuavano i contenuti dell’attività in relazione alle fasi progettuali.

Dall’emanazione del suddetto regolamento, sullo specifico aspetto del controllo della progettazione, prende avvio un complesso percorso evolutivo, solo recentemente consolidatosi, che può essere sinteticamente esaminato in relazione agli aspetti che lo caratterizzano.

Finalità della verifica e della validazione

Come si è detto, l’attività di controllo del *progetto* è finalizzata a garantire al committente la rispondenza del *progetto* alle esigenze da soddisfare, al contesto normativo di riferimento e la sua fattibilità. Inizialmente l’attività di verifica del progetto è stata posta fra le forme di ga-

veloped on the subject by international standardisation bodies and research – including academic research – in the sector.

Thus, the “process” nature of public interventions’ implementation is enshrined in law, defining its phases – starting with the previously unregulated “planning” phase – the subjects involved, procedures, and tools. In relation to this “process”, the law identifies a figure – the Single Project Manager (the Italian acronym is RUP) – whose task is to govern the entire implementation process of an intervention, representing the government entity².

Also of great importance is the central role the law assigns to “planning”, as a guarantee of the “quality” of the entire “process.” This activity is articulated on three levels as opposed to the previous two levels, according to a logical scan aimed at the effective and efficient use

of the resources employed.

Project monitoring

It is precisely with this purpose in mind that the Merloni law introduced forms of project monitoring, which had not been contemplated before – control activities being at that time referred only to the executive phase (materials inspection, technical-administrative and static testing).

The law stipulated that contracting stations should proceed, prior to contracting, to «verify the quality of the project designs and their compliance with applicable regulations».

Subsequently, the definition of «criteria, contents and moments of verification of the various levels of design» was deferred to a regulatory act.

In the Implementing Regulations of the Merloni Law (Presidential Decree 554/1999), in addition to the indica-

ranza, a tutela della committenza, da acquisire prima dell'appalto. Successivamente la stessa ha trovato più logica collocazione all'interno della normazione dedicata alla progettazione, ma la finalità è rimasta praticamente inalterata, sino al vigente Codice dei contratti³ in cui essa viene individuata nella verifica della «rispondenza del progetto alle esigenze espresse nel documento di indirizzo e la sua conformità alla normativa vigente», definizione riconducibile alla definizione della «qualità» di un servizio quale è la progettazione⁴. La verifica costituisce, quindi, un sub-procedimento della fase relativa alla progettazione di un'opera, che, assumendo a riferimento il quadro esigenziale e il documento di indirizzo alla progettazione (assimilabili rispettivamente al *client requirements* e all'attività di *briefing* del mondo anglosassone), controlla il progetto nel suo sviluppo e ha termine con la validazione dello stesso.

Contenuto e attuazione della verifica

In termini oggettivi, quella che inizialmente era stata genericamente indicata come verifica,

nella successiva evoluzione normativa, viene articolata in due momenti distinti, sia temporalmente, che contenutisticamente, la verifica da un lato e la validazione dall'altro.

Nel Regolamento del 1999 la verifica avveniva sul progetto preliminare e la validazione su quello esecutivo. Con il Regolamento del 2010 (DPR 207/2010) si precisano i contenuti delle due attività, di cui la prima – la verifica – è la fase deputata ai controlli «tecnici» su tutte le fasi della progettazione, mentre la validazione assume valenza di «atto formale» conclusivo, di competenza del RUP, atto che riporta gli esiti delle verifiche eseguite in contraddittorio con il progettista. Inoltre, l'elenco delle

tion of the documents to be produced with regard to each individual project phase, there is a section dedicated to the verification and validation of projects, whereby jurisdiction was attributed to the Single Project Manager. The procedure was divided into two distinct stages, and the contents of the activity in relation to the project stages were identified.

The enactment of the aforementioned regulation initiated a complex evolutionary path – only recently consolidated – on the specific aspect of project monitoring. It can be briefly reviewed in terms of its defining salient features.

Purpose of verification and validation

As mentioned, the purpose of *project* verification is to reassure the client that the *project* conforms to the needs to be met, to the relevant regulatory

framework, and to its feasibility. Initially, for the protection of the client, *project* verification was placed among the forms of assurance, to be acquired prior to contracting.

It later found a more logical place within the normalisation process dedicated to project design, but the purpose has remained practically unchanged, until the current Code of Contracts³, which identifies it as the verification of the «correspondence of the project to the requirements expressed in the guidance document and its compliance with the applicable regulations». This definition can be traced back to the definition of «quality» for a service such as project design⁴.

Therefore, verification is a sub-procedure of the stage relating to the project design of a work, which, taking as its reference the requirements framework and the design briefing document

attività previste per la verifica viene riorganizzato e articolato nei seguenti aspetti: «affidabilità», «completezza e adeguatezza», «leggibilità, coerenza e ripercorribilità», «compatibilità». Per ciascuno di tali aspetti è poi indicato il controllo da effettuare sui documenti che, per legge, devono comporre un progetto. Tale impostazione è stata poi replicata nell'Allegato I.7 al vigente Codice dei contratti, a conferma dell'avvenuto consolidamento della procedura⁵.

Ci si trova, quindi, di fronte ad una duplice indicazione normativa: da un lato quella relativa agli elaborati che devono comporre un progetto, dall'altro quella concernente le modalità di controllo del progetto stesso, soluzione unica, sicuramente a livello europeo.

Infatti, in tale contesto, ma, in generale, anche in quello dei paesi industrializzati, la verifica e la validazione, pur essendo strumenti di controllo ampiamente utilizzati, non sono obbligatori, ma volontari, e hanno quale riferimento norme nazionali o elaborate da organismi internazionali, nonché un'ampia e consolidata letteratura di settore.

In Italia la norma UNI 10721:2012 è stata sicuramente un punto di riferimento. Essa articola la verifica del progetto nel «controllo di completezza, chiarezza e coerenza», «controllo di affidabilità», «controllo di rispondenza dei requisiti della costruzione», che corrispondono sostanzialmente quelli indicati nel regolamento sopra richiamato.

L'attività di verifica, nel contesto nazionale, è quindi un'attività che presenta quasi esclusivamente caratteristiche oggettive, senza l'espressione di giudizi o valutazioni soggettive, come può avvenire invece nei «pareri» espressi da organi consultivi dello Stato in relazione a determinati tipi di progetti⁶.

(assimilated respectively to the client requirements and the briefing activity of Anglosphere nations), controls the project as it develops, and ends with its validation.

Verification content and implementation

In objective terms, what was initially generically referred to as verification is, in the subsequent normative development, articulated into two distinct moments, both temporally and content-wise: verification and validation.

In the 1999 Regulation, verification was carried out on the preliminary design, and validation on the executive design. The 2010 Regulation (Presidential Decree 207/2010) specified the contents of the two activities, describing verification as the stage devoted to «technical» checks on all phases of the project design, while validation as-

sumes the value of a final «formal act» under the responsibility of the Single Project Manager, an act that contains the results of the verifications carried out in contradiction with the project designer.

Furthermore, the list of activities provided for the verification is reorganised and broken down into the following aspects: «reliability», «completeness and adequacy», «readability, consistency and traceability», and «compatibility». For each of these points, the review to be carried out on the documents that, by law, must make up a project is then indicated. This approach was then replicated in Annex I.7 to the current Code of Contracts, confirming that the procedure has been consolidated⁵.

We are, therefore, faced with a two-fold normative indication relating to documents that must make up a project, and concerning the methods of monitoring

La competenza sulla verifica e validazione e relative responsabilità

Altra questione di grande rilievo è quella legata alla competenza in materia. Genericamente posta in capo alla stazione appaltante dalla legge Merloni, l'attività di controllo del progetto è stata poi attribuita al RUP, che poteva avvalersi, nell'espletamento di tale compito, di supporti tecnici. Questo fatto evidenzia l'onere che, anche in termini di responsabilità, veniva posto in capo a tale figura.

Anche per questo motivo, nei venti anni circa trascorsi dall'emanazione del Regolamento del 1999, si è proceduto a successivi aggiustamenti finalizzati a precisare competenze e responsabilità circa l'attività in questione. In particolare, ferma restando la competenza primaria del RUP sull'intera procedura e comunque sull'atto finale della validazione, sono stati individuati i soggetti cui affidare l'attività di verifica in base all'importo dei lavori. Questa articolazione ha trovato compiuta definizione nel Regolamento del 2010 ed è stata confermata dall'Allegato I.7 al vigente Codice dei contratti.

In sostanza, utilizzando un criterio di tipo economico, vengono indicate quattro fasce di riferimento per l'espletamento dell'attività di verifica. Al di sotto del milione di euro la stessa può essere effettuata dal RUP, che può avvalersi di una struttura di supporto⁷. Al di sopra di tale cifra, con una logica graduale, il verificatore deve essere dotato di un sistema di controllo interno di qualità, sino ad arrivare, per progetti di importo superiore a 20 Meuro, alla necessità che lo stesso sia accreditato ai sensi della UNI CEI EN ISO/IEC 17020⁸. Tale criterio assume a riferimento unicamente un parametro economico, indipendentemente dalle caratteristiche di ogni singolo *progetto*, risolvendo

the project itself, a unique solution, certainly at the European level. Indeed, in that context and, in general, in that of industrialised countries, verification and validation, while being widely used control tools, are not mandatory, but rather voluntary. Their reference are national standards or standards developed by international bodies, as well as a wide and well established literature in the field. In particular, the UNI 10721:2012 standard – which has certainly been a point of reference for Italian standardisation – articulates the verification of the project to include “control of completeness, clarity and consistency”, “control of reliability”, and “control of compliance with the requirements of the construction,” which substantially correspond to those indicated in the aforementioned regulation. Hence, in the national context, veri-

fication is an activity that has almost exclusively objective characteristics, without the expression of subjective judgments or evaluations, as may, instead, be the case with “opinions” expressed by state advisory bodies in relation to certain types of projects¹.

Jurisdiction over verification and validation, and related responsibilities

Another issue of great importance is related to the jurisdiction in this matter. Generally placed in the hands of the contracting station by the Merloni law, the activity of project monitoring was then attributed to the Single Project Manager, who could avail himself of technical support in carrying out this task.

This fact highlights the onus placed on this figure, even in terms of responsibility.

in tale modo anche il problema della “terzietà” del verificatore, la cui estraneità al procedimento dovrebbe costituire una garanzia circa il risultato.

L'attività di verifica, come quella di progettazione, implica una responsabilità che, solo con il Regolamento del 2010, ha trovato una definizione normativa, poi confermata dal citato Allegato I.7 al Codice vigente. Il soggetto incaricato della verifica, che deve comunque essere coperto da una specifica polizza assicurativa, risponde «del mancato rilievo di errori e omissioni del progetto verificato che ne pregiudichino in tutto o in parte la realizzabilità o la sua utilizzazione». Il verificatore è anche responsabile dell'avvenuta acquisizione degli atti di assenso comunque denominati, prodromici alla realizzazione del progetto. La responsabilità del progettista viene circoscritta alle “scelte progettuali” e ai “procedimenti di calcolo adottati”. Si precisa, inoltre, che la validazione del progetto non solleva «il concorrente che partecipa alla procedura per l'affidamento dell'appalto [...] dalle responsabilità inerenti errori od omissioni progettuali». In tal modo viene delineata una responsabilità solidale fra RUP, progettista, verificatore e appaltatore, di cui la legge non definisce, con chiarezza, le rispettive responsabilità. Il riparto di queste ultime fra i soggetti sopra indicati viene quindi rinviato al giudice di merito in relazione ad un singolo caso specifico.

La collocazione temporale della verifica

Un ulteriore aspetto di interesse è rappresentato dalla collocazione temporale della verifica. In merito c'è stata una importante evoluzione normativa. Il Regolamento del 1999 prevedeva la verifica sul progetto preli-

Moreover, for this reason, in the twenty years or so since the 1999 Regulation was issued, subsequent adjustments have been made to define competencies and responsibilities regarding the activity in question. In particular, without prejudice to the primary competence of the Single Project Manager over the entire procedure and, in any case, over the final act of validation, stakeholders were identified to be entrusted with the verification activity based on the amount of work. This arrangement was fully defined in the 2010 Regulations, and was confirmed by Annex I.7 to the current Code of Contracts.

In essence, using an economics-based criterion, there are four reference ranges for carrying out the verification activity.

Below one million euros, it can be conducted by the Single Project Manager,

who can employ a support structure⁸. Above this figure, with a gradual rationale, the auditor must be equipped with an internal quality control system, up to and including, for projects over 20 Million Euros, the need for the auditor to be accredited in accordance with standard UNI CEI EN ISO/IEC 17020.

This criterion takes as a reference only an economic parameter, regardless of the characteristics of each individual project, thus also solving the problem of the “third party” nature of the auditor, whose estrangement from the proceedings should constitute a guarantee regarding the result.

The activity of verification, like that of project design, involves a responsibility that, only with the 2010 Regulations found a normative definition, later confirmed by the aforementioned Annex I.7 to the applicable Code. The

minare e la validazione sul progetto esecutivo, mentre il Regolamento del 2010 estendeva le verifiche a tutte le tre fasi progettuali, riservando alla validazione il ruolo di “atto formale” conclusivo. Il vigente Codice – che ha ridotto le fasi della progettazione da tre a due – dispone che la verifica deve avere «[...] luogo durante lo sviluppo della progettazione in relazione allo specifico livello previsto per l'appalto».

Viene quindi indicato un percorso in cui la verifica segue l'attività di progettazione, anche in funzione della efficacia del procedimento. In effetti, se la finalità è quella di garantire la qualità del progetto e la sua fattibilità, è coerente con tale finalità che l'attività avvenga in tutte le fasi in cui è articolato il progetto, onde evitare di sviluppare soluzioni errate, incomplete o non realizzabili.

In sintesi, il vigente Codice dei contratti ha quindi confermato l'impianto della verifica sopra sinteticamente delineato, introducendo alcune novità di un certo rilievo, fra cui quella per cui la positiva conclusione della verifica assolve gli obblighi di deposito ed autorizzazione dei progetti per le costruzioni in zona sismica, nonché di denuncia dei lavori al genio civile.

Considerazioni conclusive Dalla effettiva operatività dell'attività di verifica della progettazione prevista dalla legge Merloni sono passati poco più di dieci anni. Tale lasso temporale, unitamente all'assenza di dati sull'utilizzo dell'istituto, rende difficile esprimere valutazioni oggettive sulle conseguenze indotte dallo stesso nell'iter attuativo di un intervento pubblico. Pur con le limitazioni sopra evidenziate, si possono però esprimere alcune sintetiche considerazioni sull'attività e sulla sua applicazione.

person in charge of the verification, who must in any case be covered by a specific insurance policy, is liable «for the failure to detect errors and omissions in the verified project that affect all or part of its feasibility or use».

The auditor is also responsible for the successful acquisition of acts of consent, however named, that are prodromal to project implementation. The responsibility of the project designer is limited to “project choices” and “calculation procedures adopted.” It is also specified that the validation of the project does not relieve «the bidder participating in the procedure for the award of the contract [...] from responsibilities inherent in design errors or omissions». This outlines a joint liability between the Single Project Manager, project designer, auditor and contractor, whose respective responsibilities are not clearly defined by the law. The al-

location of the responsibilities among the aforementioned parties is thus deferred to the trial court in relation to a specific individual case.

The timing of the verification

Another matter of interest is the timing of the verification. There has been an important regulatory development in this regard. The 1999 Regulation provided for verification on the preliminary project and validation on the executive project, while the 2010 Regulation extended the verifications to all three design stages, reserving to validation the role of a concluding “formal act”. The current Code – which reduced the design stages from three to two – stipulates that verification must «[...] take place during the development of the project design in relation to the specific level intended for the contract».

Innanzitutto, ogni valutazione deve avere a riferimento la finalità per cui si effettua la verifica e validazione di un progetto, attività che è svolta ai fini della tutela di un investimento pubblico attraverso la “prevenzione dei rischi” in cui può incorre il progetto di un'opera pubblica, rischi che possono essere tecnici, economico-finanziari, amministrativi, legali.

Questa finalità, da non confondersi con altre, deve guidare il committente, e quindi il RUP, nel modulare i contenuti e modalità attuative della verifica in relazione alla specificità di ogni singolo intervento e del relativo rischio atteso, in applicazione del principio della proporzionalità⁹.

In termini attuativi, come si è detto, in Italia la verifica e conseguente validazione sono obbligatorie per legge e questo fatto, unico nel panorama internazionale, se da un lato ne conferma l'importanza e il ruolo svolto, dall'altro, se acriticamente attuato, può vanificare la finalità e l'efficacia dello strumento, costituendo solo un ulteriore passaggio “burocratico”.

Anche per quanto attiene i contenuti e le modalità della verifica previsti nell'ordinamento italiano, anch'essi fissati per legge, emergono ulteriori differenze rispetto al panorama internazionale.

Non è questo il luogo per esaminare quanto avviene, in relazione all'attività in questione, quantomeno in Europa, esame che richiederebbe ben altro spazio. Si può affermare, comunque, che la significativa differenza fra le legislazioni di altri paesi europei rispetto al nostro in materia di “contratti pubblici” si riverbera anche sull'attività di verifica dei progetti¹⁰.

Come già osservato, numerosi sono i riferimenti di normazione volontaria e amplissima letteratura in materia, fra cui quella prodotta in Gran Bretagna, e, in generale il mondo anglosassone.

Thus, a path is indicated in which verification follows the project design activity, also depending on the effectiveness of the process. In fact, if the purpose is to ensure the quality of the project and its feasibility, it is only logical that the activity should take place in all stages in which the project is structured, in order to avoid developing incorrect, incomplete or unfeasible solutions.

In summary, the applicable Code of Contracts has thus confirmed the verification framework briefly outlined above, while introducing a few innovations of some importance, including the one whereby the successful outcome of the verification discharges the obligations of submission and authorisation of projects for construction in seismic zones, as well as the reporting of works to the civil engineer.

Closing remarks

Little more than ten years have passed since the actual implementation of the project design verification activity provided for in the Merloni Law. This time span, together with the absence of data on the use of the instrument, makes it difficult to make objective assessments of the consequences induced by it in the implementation process of a public intervention. Even with the limitations outlined above, some brief remarks on the activity and its application can be made, nonetheless. First of all, any assessment must have in mind the purpose for which the verification and validation of a project are conducted, activities that are carried out for the purpose of protecting a public investment through the “prevention of risks” that a public works project may incur in, risks that may be technical, economic-financial, administrative or legal.

ne, in tema di *project evaluation*, che è però cosa diversa dalla verifica e validazione prevista dalla legislazione italiana, così come ancora più lontana è la valutazione indipendente (*independent review*) in cui al soggetto incaricato viene chiesto di valutare le criticità connesse ad un progetto e anche di esprimere possibili soluzioni per risolverle. Rispetto a tale panorama si evidenziano, quindi, nell'ordinamento italiano, l'obbligatorietà della *verifica* e la sua natura "avalutativa".

Vi è poi il tema, molto sentito, circa il soggetto cui attribuire l'attività di verifica, tema che coinvolge, inevitabilmente, il ruolo della committenza pubblica e della sua organizzazione, anche in relazione al tipo di attività che la stessa può/deve svolgere al proprio interno e a quelle che possono/debbono essere affidate all'esterno a figure con funzione di supporto tecnico e assistenza.

In merito, per anni si è sostenuto che le amministrazioni pubbliche non dovessero progettare, ma limitarsi ad esercitare compiti di indirizzo e di controllo. L'ulteriore trasferimento ad altri soggetti anche dei compiti predetti – fra cui la verifica – deve essere valutato avendo sempre ben presente la finalità delle azioni che si intraprendono e la relazione delle stesse con l'oggetto dell'intervento cui sono finalizzate. In ogni caso la verifica non deve tradursi in una deresponsabilizzazione del progettista, cui compete, la responsabilità primaria del progetto, né, come si è detto, del committente. In particolare, il ruolo della verifica deve essere correttamente ricondotto all'interno del processo di realizzazione di un intervento pubblico e valutato in relazione alla dimensione tecnica ed economica dell'intervento oggetto di verifica. Questo fatto richiede che la committenza pubblica sia in grado di svolgere i compiti che le

competono e che, quindi, debba essere "qualificata", come tutti gli altri attori del "processo". Tale obiettivo, ad oggi, risulta ampiamente non conseguito. La qualificazione della committenza pubblica passa necessariamente attraverso la formazione delle figure che ne fanno parte, a cominciare dai RUP, formazione in cui anche l'università svolge e deve svolgere un ruolo di rilievo, affiancando quello di altri soggetti istituzionalmente preposti. La qualificazione della committenza pubblica può concorrere a superare le segnalate rigidità dell'impianto normativo nazionale, anche in tema di verifica dei progetti, e favorire, anche grazie ad un rafforzamento tecnico e motivazionale dei soggetti che la rappresentano, l'applicazione dei principi che devono ispirare la sua azione, fra cui il richiamato principio di proporzionalità che, se correttamente inteso, consente di individuare, in relazione al singolo caso specifico, strumenti e modalità attuative finalizzati al conseguimento della "qualità" dell'intervento pubblico.

NOTE

¹ Il termine "architettura" è qui inteso secondo la definizione data da Morris (1947), come "qualsiasi modifica e alterazione operata sulla superficie terrestre". W. Morris (1947), "Prospects of architecture in civilization", in *On art and socialism*, Londra.

² La denominazione è mutuata dalla Legge 241/1990, ma il riferimento era quello del "project manager". Il vigente Codice dei contratti ha rinominato tale figura *Responsabile unico del progetto*.

³ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

⁴ Nella UNI EN ISO 9000:2005 la 'qualità' è definita come «il grado in cui un insieme di caratteristiche intrinseche soddisfa i requisiti».

This purpose, not to be confused with others, must guide the client and, therefore, the Single Project Manager, in modulating the contents and implementation methods of the verification in relation to the specificity of each intervention and its expected risk, in application of the principle of proportionality⁹.

In terms of implementation, as mentioned above, verification and subsequent validation are mandatory by law in Italy. This is unique on the international scene. However, while this confirms its importance and role, it can defeat the purpose and effectiveness of the tool, if uncritically implemented, constituting just one more "bureaucratic" step. With regard to the content and modalities of the verification provided for in the Italian system, which are also set by law, further differences emerge with respect to the international landscape.

This is not the place to examine what happens at least in Europe to the study in question, which requires quite another area. It can, however, be said that the significant difference between the legislations of other European countries versus ours in the field of "public contracts" also reverberates on the activity of project verification¹⁰.

As already noted, there are numerous references of voluntary standardisation and very extensive literature on the subject, including that produced in Great Britain and, in general, in the Anglosphere nations, on project evaluation, which is, however, a different subject from the verification and validation envisaged by Italian legislation. The independent review in which the person in charge is asked to assess the criticalities connected with a project and also to express possible solutions to address them is even more distant.

Hence, compared to this scenario, the compulsory nature of the verification and its "non-evaluative" character are emphasised in the Italian system.

In addition, there is the strongly felt issue about who should be assigned the verification activity, an issue that inevitably involves the role of the government entity and its organisation, also in relation to the type of activities it can/should conduct internally, and those which can/should be outsourced to figures with technical support and assistance roles. In this regard, it has been argued for years that public administrations should not design but limit themselves to exercising policy and control tasks. The further transfer of even the aforementioned tasks – including verification – to other parties must be evaluated, always keeping in mind the purpose of the actions being undertaken and their bearing on the

object of the intervention for which they are intended. In any case, verification must neither result in a deresponsibilisation of the project designer, who has the primary responsibility of the project, nor, as mentioned above, of the client.

In particular, the role of verification must be properly traced back within the process of public intervention implementation, and evaluated in relation to the technical and economic dimensions of the project being examined. This fact requires the government entity to be capable of performing its tasks and, therefore, to be "qualified", like all other actors in the "process". This goal, to date, appears largely unfulfilled. The qualification of the government entity necessarily involves training the figures who are part of it, starting with the Single Project Managers. The university also plays and must play

⁵ Sezione IV dell'Allegato I, 7 al vigente Codice dei contratti (D.Lgs 36/2023).

⁶ È questo il caso del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il cui “parere” può contenere anche valutazioni sulle soluzioni tecniche ed economiche prospettate.

⁷ In base alla Relazione annuale 2023 dell'ANAC, gli appalti di lavori di importo inferiore a 1 Meuro rappresentano l'88,5% del totale e quelli di importo superiore a 25 Meuro meno dell'1% (in termini di numero 515 su 64.177). La situazione si inverte se si passa ad una valutazione economica; infatti, i lavori sino a 1 Meuro valgono solo l'11,5% del totale, mentre i lavori di importo superiore a 25 Meuro valgono il 64,5% del totale.

⁸ La norma UNI CEI EN ISO/IEC 1720 *Conformity assessment – Requirements for the operation of various types of bodies performing inspection*, concerne gli Organismi deputati alla “valutazione della conformità”

⁹ Il vigente Codice dei contratti indica i principi cui deve ispirarsi l'azione degli operatori nel campo dei contratti pubblici. In sede di redazione del testo si è insistito affinché venisse inserito anche il *principio della proporzionalità*. Tale richiesta non ha avuto seguito, ma il suo spirito è rinvenibile nell'art. 41 in cui si stabilisce il principio in base al quale le fasi e i contenuti della progettazione devono essere calibrati in relazione ad ogni singolo progetto.

¹⁰ Nel 2002 il Centro Studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha pubblicato uno studio dedicato a “Le verifiche sui progetti di opere pubbliche – Il quadro normativo in Europa”. L'interessante documento non risulta aggiornato.

a major role in this training process, flanking that provided by other institutionally mandated parties.

The qualification of the government entity can help overcome the reported rigidities of the national regulatory framework, even in terms of project verification, encouraging, also by means of technical and motivational empowerment of those who represent it, the application of principles that must inspire its action, including the aforementioned principle of proportionality. If correctly interpreted, it allows for the identification, in relation to the specific case, of tools and implementation methods aimed at achieving the “quality” of public intervention.

NOTES

¹ The term “architecture” is used according to the definition given by Morris (1947), as “any modification

and alteration made on the earth's surface” Morris, W. (1947), “Prospects of Architecture in Civilization”, in *On Art and Socialism*, London.

² The designation is borrowed from Law 241/1990, but the reference was to the “project manager”. The current Code of Contracts has renamed this figure the “Single Project Manager”.

³ Legislative Decree n. 36 of 31 March 2023.

⁴ In standard UNI EN ISO 9000:2005, ‘quality’ is defined as «the degree to which a set of intrinsic characteristics meets requirements».

⁵ Section IV of Annex I.7 to the current Code of Contracts (Legislative Decree 36/2023).

⁶ This is the case with the High Council for Public Works, whose “opinion” may also contain assessments on the technical and economic solutions presented.

⁷ According to ANAC's Annual Report 2023, construction works contracts of less than 1 million euros account for 88.5% of the total, and those above 25 million euros for less than 1% (in terms of number 515 out of 64,177). The situation is reversed, if we move to an economic assessment. In fact, works up to 1 million euros are worth only 11.5% of the total, while works above 25 million euros are worth 64.5% of the total.

⁸ Standard UNI CEI EN ISO/IEC 1720 *Conformity assessment – Requirements for the operation of various types of bodies performing inspection* concerns the Bodies in charge of “conformity assessment”.

⁹ The applicable Contract Code indicates the principles that should guide the actions of operators in the field of public contracts. When the text was being drawn up, it was urged that the principle of proportionality also be in-

cluded. This request was not followed up, but its spirit can be traced in Article 41, which establishes the principle that the stages and contents of project design must be calibrated in relation to each project.

¹⁰ In 2002, the Study Center of the National Council of Engineers published a study focused on “Verifications on Public Works Projects-The Regulatory Framework in Europe”. The interesting document does not appear to be up to date.