

L'IMPORTANZA DELLA VERIFICA E DELLA VALIDAZIONE DI PROGETTO NELLE OPERE PUBBLICHE

ABBIAMO INTERVISTATO IL DOTT. ALESSANDRO PANDOLFI, DIRETTORE TECNICO E LEGALE RAPPRESENTANTE DEL GRUPPO PRO ITER, E L'ING. MAURO MORONI, RESPONSABILE TECNICO DELL'ORGANISMO DI ISPEZIONE DELLA SOCIETÀ, CHE È L'UNICO DI TIPO C ACCREDITATO INSIEME A QUELLO DEL POLITECNICO DI MILANO

Un tema di primaria importanza nell'ambito delle opere pubbliche è quello della verifica e validazione del progetto da parte di Organismi accreditati.

Per verifica di progetto si intende un'attività di ingegneria che consiste nell'analisi di tutti gli elaborati di cui vengono valutate: la conformità rispetto ai documenti contrattuali, a quelli posti a riferimento della progettazione da parte della Stazione Appaltante, alla Normativa di natura tecnica, urbanistica, amministrativa e procedurale; la capacità di soddisfare le esigenze che hanno motivato la Stazione Appaltante a realizzare le opere oggetto di progettazione e quella di fornire informazioni chiare e complete, in relazione al livello progettuale oggetto di verifica; la cantierabilità nel caso del progetto esecutivo; la correttezza e la completezza informativa, in particolare sul piano tecnico ed economico, al fine di minimizzare il rischio di varianti onerose dovute a errori o lacune progettuali.

La validazione, da non confondere con la verifica, è invece l'atto formale che riporta gli estremi dell'attività di verifica, è sottoscritta dal Responsabile del Procedimento e fa riferimento al rapporto conclusivo del soggetto verificatore.

Il bando e la lettera di invito per l'affidamento dei lavori devono contenere gli estremi dell'avvenuta validazione del progetto posto a base di gara.

PRO ITER E IL SUO ORGANISMO DI ISPEZIONE

La Società di ingegneria Pro Iter è, insieme al Politecnico di Milano, l'unico soggetto in Italia ad avere al proprio interno un Organismo di tipo C, ovvero un soggetto accreditato a svolgere attività di ispezione che può far parte di un'organizzazione più ampia e in grado di svolgere anche altre funzioni, a patto che sia garantita la separazione tra l'attività di verifica e quella progettuale.

Sull'argomento, e sulla necessità di farne comprendere l'importanza, abbiamo posto una serie di domande al Dott. Alessandro Pandolfi - cofondatore di Pro Iter

Infrastrutture e territorio, Pro Iter Ambiente e Pro Iter project construction management, Direttore Tecnico e Legale Rappresentante del Gruppo Pro Iter, membro del Consiglio Direttivo OICE e del Comitato di indirizzo e garanzia di Accredia - e all'Ing. Mauro Moroni, Responsabile Tecnico dell'Organismo di ispezione della Società, che ha alle spalle un'esperienza ultratrentennale nel campo dell'ingegneria e quasi ventennale nei processi di verifica e validazione dei progetti di opere pubbliche.

"Strade & Autostrade": "Dott. Pandolfi, Pro Iter risulta essere l'unico Organismo di ispezione di tipo C accreditato insieme al Politecnico di Milano: perché le Società di ingegneria non sono interessate al mercato delle verifiche di opere di importo superiore ai 20 milioni, che appare in forte crescita?".



1. Il Dott. Alessandro Pandolfi

“Alessandro Pandolfi”: “Pro Iter nel 2017 ha ottenuto l’accreditamento come Organismo di ispezione di tipo C per le verifiche progettuali ai fini della validazione anche oltre i 20 milioni di importo delle opere, ma come dice lei rappresenta di fatto l’unico caso di Organismo in seno a una Società di ingegneria che opera nel mercato libero.

Abbiamo maturato la decisione di accreditarci sin dal 2015, con la convinzione che la verifica della progettazione, prima della fase di appalto dei lavori, rappresentasse un momento di fondamentale importanza nel corso della procedura di realizzazione delle opere pubbliche (e non solo), e che stesse nascendo un mercato all’interno del quale le Società di ingegneria avrebbero potuto e dovuto rivestire un ruolo centrale e determinante in virtù di una competenza specifica”.

“S&A”: “Perché usa il condizionale?”.

“AP”: “Perché la Normativa non consentiva all’epoca una reale apertura del mercato agli Organismi di tipo C: mi riferisco principalmente al fatto che per partecipare ad una gara pubblica bisognasse dimostrare il possesso di requisiti di capacità economico-finanziaria (fatturato degli anni precedenti) e tecnico-professionali riferiti ai soli servizi di verifica (elenco delle verifiche svolte nei dieci anni precedenti), che ovviamente gli Organismi di tipo C, appena accreditati, non potevano avere. Grazie però al dialogo instaurato con ANAC da OICE, Associazione di categoria che rappresenta le Società di ingegneria italiane, è stato possibile includere tra questi anche i servizi di ingegneria come progettazione e direzione dei lavori”.

“S&A”: “Quindi adesso viene finalmente garantita la massima partecipazione degli operatori economici al mercato delle verifiche progettuali?”.

“AP”: “Vorrei poter rispondere di sì, ma purtroppo ad oggi i bandi si basano su un criterio che prevede l’assegnazione di un punteggio tecnico di entità assolutamente determinante per l’aggiudicazione, in relazione a servizi di verifica progettuale effettuati in passato: un requisito che le Società di ingegneria che si affacciano al mercato dopo l’accreditamento non possono chiaramente possedere”.

“S&A”: “Ma quindi chi opera attualmente nel mercato delle verifiche di opere sopra i 20 milioni di importo?”.

“AP”: “Attualmente il mercato delle verifiche progettuali di opere di importo sopra i 20 milioni è appannaggio esclusivo di una decina di Organismi tipo A che si disputano le aggiudicazioni pubbliche con ribassi, oscillanti tra il 65% e l’80% dell’importo a base d’asta”.

“S&A”: “A suo giudizio ribassi così importanti non tendono a ridurre la qualità del servizio di verifica?”.



2. Il complesso polifunzionale ad Assago

“AP”: “La strategia commerciale che sembra andare per la maggiore tra gli operatori economici è a mio avviso la seguente: considerati i ribassi medi con i quali si assegnano le gare pubbliche recenti, per acquisire la commessa è necessario fare circa il 70% di ribasso. Dopodiché, togliendo le spese generali e l’utile desiderato dall’importo offerto, si determina l’importo disponibile per condurre la verifica. A prescindere”.

“S&A”: “Come potrebbe allora essere innalzata la qualità del servizio?”.

“AP”: “La qualità del servizio viene definita attraverso i contenuti delle normative vigenti e garantita dalle prescrizioni e dalle verifiche effettuate da Accredia, l’Ente coordinato dal MISE che rilascia l’accreditamento e funge da garanzia per il cliente sulle modalità di effettuazione della verifica.

A tal proposito io sono dell’opinione che vi sia l’esigenza di fissare al più presto gli standard minimi da rispettare rigorosamente nello svolgimento di qualsiasi verifica progettuale. È abbastanza evidente che, in assenza di una Normativa chiara ed esauriente che fissa i contenuti della prestazione, il valore dei ribassi non dipenda più dal tipo e dal numero di attività da svolgere, bensì esclusivamente dalla necessità di acquisizione degli operatori economici mediante un ribasso che sia nella media o superiore alle assegnazioni recenti”.

“S&A”: “E le Stazioni Appaltanti accettano questa situazione?”.

“AP”: “Purtroppo, attualmente il servizio di verifica progettuale è ancora vissuto troppo spesso dalle Stazioni Appaltanti come un costo e una perdita di tempo evitabile, invece di considerarlo un valore aggiunto imprescindibile, e in questa valutazione sono abbastanza convinto che la scarsa qualità media del servizio abbia un suo ruolo”.

“S&A”: “Quale strada andrebbe quindi percorsa, a suo giudizio, per far sì che il contributo della verifica progettuale fornisca un effettivo valore aggiunto, in grado di essere percepito positivamente da tutta la filiera dei lavori pubblici?”.

“AP”: “Si deve continuare con il lavoro egregio avviato da Accredia, che nei mesi passati ha riunito attorno a un tavolo di



3. Il nuovo porto turistico di Ventimiglia

lavoro comune i più importanti soggetti interessati tra i quali OICE, Conforma e i principali Organismi di tipo B, chiedendo loro di collaborare per l'aggiornamento delle prescrizioni di Accredia e in particolare sui contenuti minimi che le verifiche dovranno contenere".

"S&A": "Quindi c'è la volontà di elevare la qualità della prestazione?"

"AP": "Da parte di Accredia direi proprio che c'è la volontà di "alzare l'asticella" e il tavolo comune ne è la dimostrazione. Tuttavia, nei lunghi e articolati confronti che hanno preso forma nel corso delle riunioni, sono emerse delle posizioni di inerzia che tendono a frenare un processo tanto necessario quanto virtuoso.

Di questo e della necessità di una maggiore competenza nel servizio di verifica progettuale vi parlerà l'Ing. Mauro Moroni, che è il Responsabile Tecnico dell'Organismo di ispezione di Pro Iter e ha lavorato assiduamente al tavolo comune proprio per i temi di cui abbiamo parlato sino ad ora".

"S&A": "Ing. Moroni, cosa può aggiungere sul tema degli standard minimi da rispettare in sede di verifica della progettazione?"

"Mauro Moroni": "Il tavolo voluto e coordinato da Accredia per ridefinire i contenuti minimi delle attività di verifica sta ormai concludendo il proprio lavoro e non è escluso che - ancorché faticosamente e a fronte di significative mediazioni - si giunga a un documento tecnico condiviso da tutti i soggetti preposti a rappresentare le tre tipologie di Organismi di ispezione (cioè i "tipo A", i "tipo B" e i "tipo C"). Questo



4. L'Ing. Mauro Moroni

documento, che dovrebbe essere licenziato prima del periodo di pausa estiva, conterrà prescrizioni di natura tecnica e operativa ineludibili da parte di chi conduce una verifica di progetto al fine di pronunciarsi sull'adeguatezza dello stesso a essere trasferito in sede realizzativa o costituire base di gara per un appalto di lavori, ovvero per un appalto di progettazione e costruzione.

La nostra posizione, come Pro Iter e come OICE (ma è vero che abbiamo trovato un importante sostegno e una significativa condivisione di approccio e punti di vista anche presso due importanti Organismi di tipo B quali ANAS SpA e Italferr SpA), è che l'articolato tecnico scandito dagli artt. 52, 53 e 54 del DPR 207 interpretava in modo corretto, completo ed efficace il senso e la finalità della verifica. Quindi abbiamo sostenuto la necessità che, a fronte dell'abrogazione di quel Decreto causata dal D.Lgs. 50/2016, i suoi contenuti tecnici vengano

trasferiti nel regolamento di accreditamento, così che nessun Organismo di ispezione potesse sottrarsi dal condurre verifiche il cui contenuto tecnico minimo sia stabilito e indelegabile, pena la sospensione dell'accREDITAMENTO (e quindi l'allontanamento dal mercato)".

"S&A": "Perché ritiene importante recuperare i contenuti tecnici del DPR 207?"

"MM": "Perché negli anni in cui il DPR è stato in vigore quei contenuti tecnici hanno funzionato e hanno discriminato tra attività di verifica ben fatte e attività di verifica inutili o irrilevanti. Tra la fine del 2011 e quella del 2014, incaricato per conto di un raggruppamento di Organismi di verifica di tipo A, ho coordinato la totalità delle verifiche dei progetti intra ed extra sito per EXPO 2015, e in quella sede l'applicazione sistematica dei

contenuti tecnici del DPR 207 ha avuto un esito positivo, consentendo la conduzione di verifiche efficaci, che hanno portato a progetti consistenti e che sono stati realizzati in tempi certi e con costi sostanzialmente coincidenti con quelli preventivati in sede progettuale".

"S&A": "Se però la situazione è quella che ci ha descritto, chi ha interesse a opporsi a un regolamento tecnico che può portare reali benefici?"

"MM": "Le risponderò così: chi questi benefici non li percepisce e ne percepisce solo il costo! Le faccio un esempio che spero aiuti a fare chiarezza. Uno degli elementi dell'art. 53 del DPR 207 richiede che il verificatore accerti la congruità di tutti i prezzi unitari del computo metrico, la coerenza tra le descrizioni delle voci di lavoro del computo e quelle della parte tecnica del Capitolato d'appalto, e la riconducibilità bidirezionale di tutte le voci di com-



5. L'area espositiva Milano EXPO 2015

puto/capitolato rispetto agli elaborati grafici e alle relazioni di calcolo e specialistiche. Verificare che sia così richiede due caratteristiche a mio avviso imprescindibili in un Organismo di verifica: competenza progettuale e multidisciplinarietà.

Ora, una Società di ingegneria importante e strutturata, come ce ne sono tante in Italia, è fondata esattamente su questi due pilastri professionali ed è quindi il più naturale erogatore del servizio di verifica. Nel mondo anglosassone, dove la verifica è prassi consolidata da almeno 70 anni, i verificatori - che si chiamano Independent Checkers - altro non sono che le stesse Società di ingegneria operanti come Progettisti per la realizzazione di opere similari”.

“S&A”: “Ma questo non farebbe venire meno la garanzia di terzietà e indipendenza del verificatore rispetto al Progettista?”.

“MM”: “Ma è proprio per questo che esistono le Norme e i meccanismi per l’accreditamento! Accredia è preposta a vigilare tramite i propri Ispettori - da cui siamo periodicamente assoggettati a verifiche sul modus operandi tecnico, gestionale e deontologico - affinché i principi di integrità, imparzialità e indipendenza siano rispettati. Oltretutto il Codice degli Appalti prevede che, se una Società avente al proprio interno un Organismo di “tipo C” - cioè una Società autorizzata a erogare sia il servizio di progettazione sia quello di ispezione - ha partecipato o intende partecipare a una gara di servizi di ingegneria “attivi” (se è chiaro il senso della parola), per la realizzazione di una determinata opera, non possa in alcun modo candidarsi alla conduzione delle attività di verifica per la stessa opera. Sempre secondo il Codice degli Appalti, se una Società intende candidarsi alle attività di ingegneria finalizzate alla verifica, non può farlo per nessun altro servizio, né cronologicamente precedente né successivo, riguardante lo stesso intervento”.

“S&A”: “Il terreno di scontro tra gli Organismi di “tipo C” e quelli di “tipo A” è quindi quello dell’indipendenza?”.

“MM”: “Sì, ma credo si debba andare oltre le affermazioni fatte a scopi commerciali. Certamente l’Organismo di “tipo C” deve darsi regole chiare e rigide per garantire la propria indipendenza e quelle regole devono essere anche facilmente applicabili. In primis: l’indipendenza, al di là di quella macro-

scopica che riguarda l’Organismo, è di fatto poi depositata anche nei singoli Ispettori. Gli Ispettori di Pro Iter sono per grandissima parte professionisti interni che hanno un rapporto esclusivo con la Società e quindi a Pro Iter risulta molto semplice verificare l’assenza di conflitto di interessi.

Gli Organismi di “tipo A”, per prassi storicamente consolidata, hanno al contrario pochissimo personale tecnico ispettivo interno e lo reperiscono al bisogno sul mercato delle professioni. Questo li mette a rischio di una mancanza di indipendenza microscopica, ma sostanziale, che è quella del singolo ispettore, rispetto al quale è per loro difficilissimo accertare e garantire che non sia in conflitto di interessi in relazione al Progettista verificato o alla stazione appaltante. In conclusione, quindi, l’Organismo di “tipo C” potrebbe ignorare un potenziale conflitto di interesse, ma solo in modo assolutamente consapevole, mentre invece quello di “tipo A” potrebbe incorrere in tale errore anche in modo del tutto inconsapevole, perché i principi di imparzialità e indipendenza diventano impossibili da controllare per ogni singolo ispettore che opera in totale autonomia e per clienti differenti, sia in qualità di Progettista che di ispettore. Come si dice: il diavolo sta nei dettagli...”.

“S&A”: “Sì, ma i Tecnici che oggi progettano, domani ispezionano. Non è così?”.

“MM”: “Certo che è così, e per fortuna! I tecnici di Pro Iter - come tanti altri di tante valide Società di ingegneria italiane - sono bravi verificatori perché sono bravi Progettisti e bravi direttori dei lavori. Sanno come deve essere elaborato un progetto di qualità che riduca il rischio di perizie, riserve e contenzioso con i costruttori, sanno quali sono i controlli da svolgere per accertarsi che tutto funzioni e, allo stesso modo in cui applicano al proprio operato questa logica di autocontrollo consolidata da decenni di pratica, lo faranno anche su progetti altrui. Con rispetto del lavoro di colleghi, ma anche con la finalità di garantire al cliente che il progetto verificato ne soddisfi tutti i requisiti tecnici, economici e amministrativi. Se così non fosse, i principi di integrità, imparzialità e indipendenza che significato avrebbero?”.

“S&A”: “Come procedete quando vi sono richieste competenze esterne rispetto a quelle presenti in Pro Iter?”.



6. La nuova Tangenziale Est Esterna di Milano (TEEM)

“MM”: “Pro Iter fa parte di un gruppo a cui appartengono altre Società con specializzazioni diverse e da cui è naturale attingere per le verifiche. Ad esempio Pro Iter Ambiente, Pro Iter Project & Construction Management e Tandem (specializzata in studi sul traffico) forniscono all’Organismo di ispezione, ognuna secondo la propria specificità, le competenze che lo

stesso non possiede al proprio interno. E se ne servono altre abbiamo provveduto a selezionare e qualificare Professionisti esterni specialisti, in grado di fornircele nel quadro di un rapporto professionale stabile e consuetudinario che li assimila a tutti gli effetti al Personale interno. Inoltre provvediamo a erogare formazione metodologica specifica a tutti i tecnici coinvolti nell’attività di verifica, così da garantire omogeneità di prestazioni e di comportamenti. Infine, mi riservo personalmente il controllo del prodotto dell’attività ispettiva e, se non sono convinto e soddisfatto del lavoro svolto dagli Ispettori, chiedo spiegazioni e rielaborazioni per accertarmi che le osservazioni siano fondate, oggettive e comprensibili, quindi facilmente recepibili e gestibili da parte dei Progettisti”.

“S&A”: “Come concluderebbe le riflessioni emerse da questa intervista?”.

“MM”: “Con la speranza che gli operatori dei lavori pubblici - tutti gli operatori - capiscano il valore intrinseco di un soggetto preposto al controllo del progetto. Il fine di questa attività è di garantire che le opere siano il più possibile confacenti alle necessità e ai requisiti che ne hanno motivato la concezione, la progettazione e la costruzione”.

Cosa sono gli Organismi di tipo A, B e C

- Organismo di tipo A: è un soggetto che deve essere indipendente dalle parti coinvolte nel processo di progettazione. Non deve far parte o essere collegato a un soggetto giuridico che è impegnato nella redazione dei progetti verificati; né l’Organismo né il suo Personale devono impegnarsi in attività che compromettano la loro integrità e indipendenza di giudizio;
- Organismo di tipo B: è un soggetto che fa parte di una stazione appaltante e che può erogare i suoi servizi solo alla stazione appaltante di cui è parte. Deve essere stabilita una chiara separazione delle responsabilità del Personale che esegue le ispezioni dalle responsabilità del Personale che opera nelle altre funzioni; né l’Organismo né il suo Personale devono impegnarsi in attività che compromettano la loro integrità e indipendenza di giudizio;
- Organismo di tipo C: è un soggetto che può far parte di un’Organizzazione più ampia che svolge anche attività di progettazione, purché sia stabilita una chiara separazione delle responsabilità del Personale che esegue le ispezioni dalle responsabilità del Personale che opera nelle altre funzioni. La verifica di un determinato progetto non può essere effettuata dalle stesse persone che ne hanno curato lo sviluppo.

LE OPERE DI IMPORTO I	QUANDO IL PROGETTISTA È	ORGANISMO TIPO A	ORGANISMO TIPO B	ORGANISMO TIPO C	POSSONO ESSERE VERIFICATE DA			RUP
					SOGGETTI ESTERNI ALLA S.A. CON SISTEMA DI GESTIONE DELLA QUALITÀ CERTIFICATO	UFFICI TECNICI DELLA S.A. CON SISTEMA QUALITÀ CERTIFICATO	UFFICI TECNICI DELLA S.A.	
I > 20 milioni	Chiunque	x	x	x				
20 milioni > I > 5.225.000	Chiunque	x	x	x	x	x	x ⁽¹⁾	
5.225.000 > I > 1 milione	Esterno alla S.A	x	x	x	x	x	x	
	Interno alla S.A	x	x	x	x	x		
1 milione > I	Chiunque							x

1. Chi può fare cosa

⁽¹⁾ novità introdotta dal Decreto “Sblocca Cantieri”