

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante:
«Modificazioni del decreto del Presidente della Repubblica
25 gennaio 2000, n. 34, e successive modificazioni, di
emanazione del regolamento recante istituzione del sistema
di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici»

*(Parere ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109,
e successive modificazioni)*

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 12 dicembre 2006)

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il regolamento governativo emanato con decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 2004, n. 93, ha apportato una serie di modificazioni al precedente regolamento governativo emanato con decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, recante l'istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

In particolare, con le modificazioni introdotte dall'articolo 1, comma 1, lettere d), n. 1), ed f) del citato d.P.R. n. 93 del 2004 si è sostanzialmente prescritto che, ai fini della qualificazione necessaria per la partecipazione a gare per l'affidamento di contratti di esecuzione di lavori pubblici, per classifiche di importo pari o superiore alla III^a (soglia da euro 1.032.913 in su), le imprese che operano nel settore delle barriere di sicurezza su strada debbano essere altresì dotate di uno stabilimento "di produzione".

La disciplina operante in materia, previgente all'entrata in vigore di tale regolamento governativo, non prescriveva questo particolare e limitativo requisito, né pertanto distingueva fra operatori che producessero le barriere di sicurezza ovvero che solo le installassero o montassero.

Si poteva dunque ammettere alla partecipazione delle gare innanzi dette – prima della disciplina regolamentare innovativa – anche imprese che, pur operando nel settore delle barriere difensive, non fossero peraltro dirette produttrici delle stesse.

Di conseguenza, l'innovazione in discorso, operata con il regolamento emanato con d.P.R. n. 93 del 2004, ha di fatto ristretto il mercato degli operatori che possono accedere alle gare pubbliche di lavori di importo più consistente, limitando irragionevolmente la concorrenza.

Del resto, ammesso che la limitazione abbia mai avuto una giustificazione dal punto di vista della qualità dei prodotti da installare (le barriere di sicurezza stradale), neppure si comprende perché tale limitazione dovesse concernere le gare di importo maggiore: la sicurezza stradale, invero, non varia in funzione dell'importo dell'appalto pubblico.

Di questa distorsione, peraltro, si era anche avveduta l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, durante i lavori di predisposizione dello schema di regolamento poi emanato con il d.P.R. n. 93 del 2004: la sua segnalazione in tal senso, indirizzata al Presidente del Senato in data 21 agosto 2003, è tuttavia rimasta inascoltata.

Con lo schema di regolamento che viene ora presentato, si intende dunque porre rimedio alla ingiustificata distorsione e restrizione del mercato di cui sopra si è detto.

SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA DI MODIFICAZIONE DEL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 25 GENNAIO 2000, N. 34, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI, DI EMANAZIONE DEL REGOLAMENTO RECANTE ISTITUZIONE DEL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE PER GLI ESECUTORI DI LAVORI PUBBLICI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 8 DELLA LEGGE 11 FEBBRAIO 1994, N. 109, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI.

Il Presidente della Repubblica

VISTO l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;

VISTI gli articoli 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, e 40 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, che prevedono che con apposito regolamento governativo venga istituito un sistema di qualificazione unico per tutti gli esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro;

VISTO l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, e successive modificazioni, di emanazione del regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 2004, n. 93, di emanazione del regolamento recante modifica al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 4 agosto 2006;

ACQUISITO in data 5 ottobre 2006 il parere della conferenza unificata, istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

UDITO il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 21 novembre 2006, n. 4510;

ACQUISITI i pareri delle competenti commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, espressi in data 2006;

VISTA la definitiva deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2006;

SULLA PROPOSTA del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro del lavoro e previdenza sociale;

Emana il seguente regolamento:

Art. 1

1. Nel decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, di emanazione del regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 2004, n. 93, sono abrogate:
- a) all'articolo 18, comma 8, sono soppressi il quinto ed il sesto periodo;
 - b) nell'allegato A, voce Categorie di opere specializzate, declaratoria della categoria OS12, sono sopprese le seguenti parole: “, nei limiti specificati all'articolo 18, comma 8, la produzione in stabilimento industriale.”.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

Parere ai sensi dell' art. 9, comma 3, del D. lgs. N. 281/97, sullo schema di D.P.R. recante modificazioni del Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, e successive modificazioni, recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

Rep. Atti n. 975 del 5 ottobre 2006

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nell'odierna Seduta del 5 ottobre 2006

VISTO il D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 e successive modificazioni, recante il regolamento per l'istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, a norma dell'art. 8, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109;

VISTO il D. P.R. 10 marzo 2004, n. 93, con cui è stato emanato il regolamento recante modifica al D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34;

CONSIDERATO che lo schema di tale provvedimento è stato esaminato in Conferenza Unificata nella seduta del 15 aprile 2003, nel corso della quale le regioni hanno espresso parere negativo;

CONSIDERATO che il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 4 agosto 2006, ha approvato un ulteriore schema di D.P.R. recante modificazioni del D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34;

VISTI gli esiti della riunione tecnica del 13 settembre 2006, nel corso della quale le Regioni, pur rilevando le criticità rispetto ad un metodo di modifica parziale del regolamento citato che non consente di definire in modo organico le necessità di intervento normativo che investono tutto il settore in esame, hanno espresso parere favorevole sullo schema;

VISTI gli esiti dell'odierna Seduta, nel corso della quale le Regioni hanno espresso parere favorevole sullo schema di D.P.R. in esame;



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che anche l'ANCI, l'UPI e l'UNCCEM hanno espresso parere favorevole sullo schema di D.P.R. in esame;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

Sullo schema di D.P.R. recante modificazioni del D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, e successive modificazioni, recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 190, e successive modificazioni.

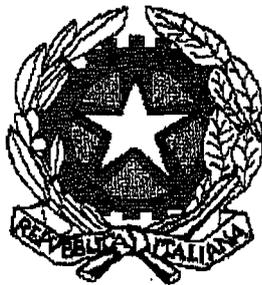
Il Segretario
Avv. Giuseppe Busia

Il Presidente
On.le Prof. Linda Lanzillotta

Ministero delle Infrastrutture

UDCIUL
Prot:0017835-04/12/2006

Classe:4001241



Consiglio di Stato

SEGRETARIATO GENERALE

N. 9313/06

Roma, addi 30 NOV.....2006

Risposta a nota del.....

N. Div.

OGGETTO

Schema di decreto del Presidente della Repubblica di modificazione del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 e successive modificazioni, di emanazione del regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il parere numero n. 4510/2006 emesso dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi di questo Consiglio sull'affare a fianco indicato in conformità a quanto disposto dall'art.15 della legge 21.7.2000, n.205.

IL SEGRETARIO GENERALE

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

MINISTERO DELLE
INFRASTRUTTURE E DEI
TRASPORTI

Gab. dell'On. Ministro

ROMA



Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 21 novembre 2006

N. della Sezione:
4510/2006

OGGETTO:

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI – Schema di decreto del Presidente della Repubblica di modificazione del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 e successive modificazioni, di emanazione del regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

La Sezione

Vista la relazione trasmessa con nota prot.

n. 0012261 UL, pervenuta a questo

Consiglio il 17 novembre 2006, con cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Ufficio legislativo – ha chiesto il parere sullo schema di regolamento in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Presidente Giancarlo Coraggio;

PREMESSO

Riferisce l'Amministrazione che lo schema di decreto è stato predisposto ai sensi degli articoli 8, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e 253, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 recante "*Codice dei contratti pubblici di*

lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”.

L'articolo 8, al comma 2, prevede l'istituzione di un sistema di qualificazione unico per tutti gli esecutori di lavori pubblici, mentre l'articolo 253, al comma 3, cit., dispone la “ultrattività” del decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000, fino all'emanazione del nuovo regolamento di esecuzione.

Lo schema reca alcune correzioni al decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000 volte a sopprimere le modifiche allo stesso apportate dal decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 2004, n. 93.

In particolare, con l'articolo 1, comma 6, lettera d) punto 1), all'articolo 18 sono stati aggiunti i seguenti periodi: *“Per la esecuzione dei lavori della categoria OS12 aggiudicati o subappaltati a decorrere dal primo gennaio 2005, al fine di acquisire o rinnovare la qualificazione nella categoria per le classifiche di importo pari o superiore alla III (euro 1.032.913), l'impresa deve essere titolare della certificazione di sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9001/2000 relativamente alla produzione, al montaggio e alla installazione dei beni oggetto della categoria. Per le classifiche di importo inferiore e in via transitoria per le altre classifiche le imprese non certificate presentano, ai fini della collaudazione di lavori della categoria OS12 di importo superiore a 50.000 euro, una dichiarazione del produttore dei beni oggetto della categoria, attestante il corretto montaggio e installazione degli stessi”.*

Con l'articolo 1, comma 6, cit. lettera f), all'allegato A del decreto n. 34 del 2000 cit., nella declaratoria della categoria OS12 sono state inserite le seguenti parole: *“, nei limiti specificati all'articolo 18, comma 8, la produzione in stabilimento industriale”.*

L'articolo unico dello schema di decreto legislativo – comma 1, lettere a) e b) – è teso a sopprimere le modifiche illustrate in quanto esse di fatto restringono il mercato degli operatori che possono accedere alle gare pubbliche di lavori di importo più elevato così limitando irragionevolmente la concorrenza.

Detta distorsione del mercato e della concorrenza, oltre che dei livelli di sicurezza, era stata segnalata già dal 2003 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai competenti organi nel corso dei lavori di predisposizione dello schema di regolamento poi emanato con decreto n. 93 del 2004.

Lo schema di provvedimento in oggetto indicato è stato preliminarmente approvato dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 4 agosto 2006.

E' stato, altresì, acquisito il parere favorevole della Conferenza unificata in data 5 ottobre 2006 in merito allo schema di regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 4 agosto 2006.

CONSIDERATO

La Sezione non può che condividere le proposte di modifica illustrate nella esposizione in fatto e che, come si specifica nella stessa esposizione, trovano fondamento in una puntuale richiesta dell'Autorità della concorrenza e del mercato.

Non si può non rilevare, anzi, che lo stesso Consiglio di Stato nell'esprimere il parere nei confronti delle modifiche apportate al regolamento n. 1034 del 2000 – e che ora vengono soppresse – non aveva mancato di esprimere *“fondate perplessità riguardo alla norma a ragione dell'effetto restrittivo della concorrenza che ne deriva”*. Il Consiglio di Stato proponeva pertanto in quella sede di espungere la norma.

Poiché sul piano formale non vi sono osservazioni da formulare, la Sezione esprime parere positivo.

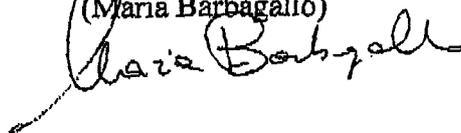
P.Q.M.

Esprime parere favorevole.

Visto
Il Presidente della Sezione
(Giancarlo Coraggio)



Per estratto dal Verbale
Il Segretario dell'Adunanza
(Maria Barbagallo)





*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

SEGNALAZIONE

ai sensi

dell'art. 22 della legge n. 287/90

relativa allo Schema di regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 14 febbraio 2003, volto a modificare il D.P.R. n. 34/2000 recante *"Istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 109/94 e successive modifiche ed integrazioni"*

Inviata

↙
al Presidente del Senato della Repubblica
al Presidente della Camera dei Deputati
al Presidente del Consiglio dei Ministri
al Ministro delle Infrastrutture e Trasporti.

*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

Autorità Garante della
Concorrenza e del Mercato
Prot. n. 26496/03

del 21/08/2003

Proc. n. S/460

00187 Roma
Via Liguria, 26 - Tel. 06487621

Al Signor Presidente del Senato
Sen. Marcello Pera
Palazzo Madama
00186 Roma

L'Autorità Garante della Concorrenza del Mercato, con il presente parere, adottato ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90, intende segnalare le distorsioni della concorrenza derivanti dallo Schema di regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 14 febbraio 2003, volto a modificare il D.P.R. n. 34/2000 recante "*Istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 109/94 e successive modifiche ed integrazioni*", approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 14 febbraio 2003.

In particolare, lo schema di regolamento prevede, all'art. 7, che: "*Al fine di acquisire o rinnovare la qualificazione nella categoria OS12 per le classiche superiori alla II (euro 516.457,00) l'impresa deve disporre della piena proprietà di un adeguato stabilimento industriale esclusivamente adibito alla produzione dei beni oggetto della categoria. Per le classifiche di importo inferiore non è richiesto tale requisito*". Il testo indicato andrà ad aggiungersi alle previsioni contenute nel comma 8, dell'art. 18, del D.P.R. n. 34/2000 in tema di requisiti di ordine speciale per la partecipazione alle procedure d'appalto per i lavori pubblici.

La categoria OS12, come noto, riguarda la fornitura, la posa in opera e la manutenzione o ristrutturazione di dispositivi, quali, *guard rail*, attenuatori d'urto, barriere paramassi e simili, finalizzati al contenimento ed alla sicurezza del flusso veicolare stradale ed a proteggere dalla caduta dei massi. Nell'ambito di tale categoria, sono più di 100 le imprese che già dispongono di una qualificazione SOA al di sopra della soglia dei 516.457,00 Euro che, per effetto della disposizione contenuta nello schema di regolamento, non potranno più operare sul mercato della posa in opera, laddove non dispongano di uno stabilimento per la produzione delle barriere.

L'Autorità rileva che la riserva dei lavori di importo superiore a 516.457,00 euro a favore delle imprese attive anche sul mercato della produzione di barriere è suscettibile di limitare ingiustificatamente l'accesso al mercato della posa in opera.

Al riguardo, si osserva che i requisiti richiesti ai soggetti che intendono svolgere una determinata attività dovrebbero avere natura oggettiva e non discriminatoria. E' noto che condizioni idonee a dar luogo a discriminazioni tra i potenziali operatori possono ritenersi ammissibili, sotto il profilo antitrust, solo se rispettano i principi della necessarietà e proporzionalità.

Nel caso di specie, vincolare la qualificazione di alcune imprese che operano nella posa in opera di manufatti del tipo OS12 alla disponibilità di uno stabilimento di produzione, non appare soddisfare i requisiti di proporzionalità e necessarietà.

La stessa mancata previsione di una analoga disposizione per gli appalti di valore inferiore a 516.457,00 euro induce a ritenere che le esigenze di sicurezza dell'utente della strada possano essere compiutamente soddisfatte anche in assenza del requisito indicato nello schema di regolamento segnalato.

E' appena il caso di rilevare che la qualità del prodotto appare già assicurata dalle prove di impatto dal vero (*crash-test*) e che sarà ulteriormente garantita, in un prossimo futuro, con l'apposizione sulle barriere del marchio CE da parte del produttore.

Qualora, poi, si ritenesse che il servizio di posa in opera necessiti di misure volte a tutelare maggiormente la sicurezza dell'automobilista-utente, potrebbero essere individuati ulteriori strumenti di verifica in ordine alla idoneità tecnica ed alla correttezza professionale delle imprese che svolgono tale attività. A tal fine, potrebbe essere utile considerare l'emanazione di una specifica normativa tecnica che disciplini in maniera adeguata gli standard per la posa in opera delle barriere.

L'Autorità ritiene, pertanto, che la disposizione aggiuntiva all'art. 18, comma 8, del D.P.R. n. 34/2000 limiti ingiustificatamente l'accesso al mercato della posa in opera delle barriere, determinando distorsioni della concorrenza nello stesso mercato a danno di quelle imprese che non dispongono di uno stabilimento industriale. —

La circostanza che, allo stato, la disposizione prevista nel citato schema di regolamento troverebbe applicazione solo in un numero limitato di gare d'appalto non attenua il carattere distorsivo della previsione normativa segnalata¹. A prescindere dalla considerazione che la limitatezza del numero delle gare, per quanto circoscriva il problema, non lo elimina, va anche osservato che in futuro potrebbe registrarsi un aumento del numero di gare di maggior importo.

In conclusione, l'Autorità, alla luce delle considerazioni esposte, auspica un riesame della normativa segnalata, al fine di adeguarla ai principi di tutela della concorrenza.

IL PRESIDENTE



¹ Da dati forniti dal Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture all'Autorità, in data 23 maggio 2003, risulta che nel 2002, su 400 gare bandite dall'ANAS, solo 15 sono state di importo superiore a 516.457,00 Euro

BARRIERE STRADALI IN ACCIAIO

Un mercato distorto.

Premessa

Riva del Garda, 13 Ottobre 2005, è in corso il 3° salone internazionale della sicurezza stradale. Sale sul palco il Dottor Lino Setola, Presidente della ACAI, che è l'Associazione che rappresenta (alcuni) costruttori di barriere stradali in acciaio, presenta una relazione sul tema LE STRADE SONO ILLEGITTIME ANCHE PER LA FALSIFICAZIONE DEI MATERIALI.

"Grazie, buongiorno a tutti. Dunque la ACAI ha segnalato al Ministero delle Infrastrutture e all'ANAS la presenza sul mercato di barriere omologate contraffatte, tale per cui, pur essendo rispondenti tante volte dimensionalmente alle tipologie omologate, vengono prodotte da altre ditte. Anche noi, purtroppo abbiamo i nostri cinesi in casa che, nella maggioranza dei casi, sono piccole carpenterie che producono chi nastri chi pali, senza alcun controllo del processo qualitativo, che è l'elemento indispensabile per la produzione di barriere di sicurezza destinate per l'appunto alla sicurezza stradale. Abbiamo avuto assicurazioni dall'ANAS circa la procedura di controllo da mettere in atto per prevenire e scongiurare tale fenomeno. La procedura dovrebbe consistere nel controllo delle bolle d'accompagnamento dei materiali forniti, a garanzia della provenienza del prodotto e che faranno parte integrante degli atti contabili. A tale verifica sarà delegato il Direttore dei Lavori. E' di tutto evidenza che falsificare un prodotto salvavita, come il guardrail, non è come falsificare la borsa di Gucci o Vuitton, con tutto il rispetto per l'interno finanziario che è ingente. Qui, nel nostro caso, è un vero e proprio attentato per la vita umana, perché non sappiamo che cosa mettono su strada."

Dopo qualche mese viene emanata dalla Direzione Generale ANAS, a firma del Direttore Centrale Ing. Michele Minenna, la circolare n°32/2005.

Recita il Sole 24 Ore (Edilizia e Territorio) del 24 novembre 2005.

"Il testo nasce da una sollecitazione dell'ACAI, l'associazione che riunisce i costruttori di acciaio, che ha fatto emergere il problema della contraffazione, dopo un parere favorevole della Direzione Strade e Autostrade del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che però non ha ritenuto di dover emanare una circolare ministeriale."

Ma non è una strana coincidenza che Lino Setola, presidente della ACAI di cui sopra, sia anche dirigente dell'impresa Tubosider di Asti, uno dei maggiori produttori di Barriera in Italia ?

La Circolare 32/2005 dell'Ing. Minenna assume tutto un altro significato, dandole un'attenta lettura, alla luce delle attuali condizioni di mercato.

Anomalie della concorrenza - CAUSE

Causa #1 - SOA e miniregolamento "Martinat"

Dal 1° gennaio 2000 la partecipazione delle imprese di costruzione alle procedure di aggiudicazione di Lavori Pubblici è disciplinata dal decreto legge 30 dicembre 1999, n. 502.

Il successivo Regolamento sulla qualificazione delle imprese, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 20 gennaio 2000, suddivide tutte le qualificazioni in:

- categorie di opere generali OG;
- categorie di opere specializzate OS.

L'allegato "A" a detto regolamento precisa la distinzione tra le due classi di opere:

1. la qualificazione in ciascuna delle categorie di opere generali è conseguita dimostrando capacità di svolgere in proprio o con qualsiasi altro mezzo l'attività di costruzione, ristrutturazione e manutenzione di opere o interventi per la cui realizzazione, finiti in ogni loro parte e pronti all'uso da parte dell'utilizzatore finale, siano necessarie una pluralità di specifiche lavorazioni. Ciascuna categoria di opere generali individua attività non ricomprese nelle altre categorie generali.

2. la qualificazione in ciascuna delle categorie specializzate è conseguita dimostrando capacità di eseguire in proprio l'attività di esecuzione, ristrutturazione e manutenzione di specifiche lavorazioni che costituiscono di norma parte del processo realizzativo di un'opera o di un intervento e necessitano di una particolare specializzazione e professionalità. La qualificazione presuppone effettiva capacità operativa ed organizzativa dei fattori produttivi necessari alla completa esecuzione della lavorazione ed il possesso di tutte le specifiche abilitazioni tecniche ed amministrative previste dalle vigenti norme legislative e regolamentari.

In particolare, per la Categoria specializzata OS 12 - BARRIERE E PROTEZIONI STRADALI, così il Regolamento individua le attività in essa ricadenti: "Fornitura, posa in opera e manutenzione o ristrutturazione dei dispositivi quali guardrail, new jersey, attenuatori d'urto, barriere paramassi e simili, finalizzati al contenimento ed alla sicurezza del flusso veicolare stradale ed a proteggere dalla caduta dei massi".

Da un punto di vista strettamente legislativo, per la partecipazione agli appalti, non esiste, quindi, una distinzione, tra i "produttori" di barriere in senso stretto (ossia chi possiede uno stabilimento produttivo) ed i soggetti puramente "installatori" o "montatori" di barriere di sicurezza su strada.

Il Vice-ministro Ugo Martinat, nel 2004, emana un mini-regolamento (D.P.R. 10 marzo 2004, n.93) che entra in vigore in 01/01/2006, quasi contemporaneamente alla circolare dell'Ing. Minenna, che modifica - guarda caso - proprio la categoria di qualificazione agli appalti relativa alle barriere di sicurezza (OS12) imponendo per le classifiche superiori a 1 milione la disponibilità di uno stabilimento produttivo.

Con il DPR 10/03/2004 n. 93 all'art. 1, lettera d, punto 1, si prescrive che per la esecuzione dei lavori della categoria OS 12 aggiudicati o subappaltati a decorrere dal primo gennaio 2005 (termine poi traslato al primo gennaio 2006), al fine di acquisire o rinnovare la qualificazione nella categoria per le classifiche di importo pari o superiore alla III (€ 1.032.913), l'impresa deve essere titolare della certificazione di sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9001:2000 relativamente alla produzione, al montaggio e alla installazione dei beni oggetto della categoria.

Il medesimo DPR (art. 1, lettera f) innova, altresì, la declaratoria della categoria OS 12 aggiungendo la dizione "Riguarda, nei limiti specificati all'articolo 18 (Requisiti di ordine speciale), comma 8 (Dotazione stabile di attrezzatura tecnica), la produzione in stabilimento industriale".

Il non-senso di una richiesta del genere è palese ed è stato frutto di innumerevoli interpellanze parlamentari, ma appare chiaro il significato non-troppo velato della modifica introdotta.

Se gli obiettivi ai quali le norme legislative tendono sono la massima sicurezza in un mercato libero e concorrente, diventa lecito domandarsi:

"Che finalità ha il decreto "Martinat"?"

Quali sono i problemi che hanno fatto sentire la necessità di una legge di questo tipo? Problemi di carattere tecnico, amministrativo o altro?

Tutto ciò serve davvero ad aumentare la sicurezza stradale in favore dei cittadini o va incontro solo a particolari esigenze di alcuni produttori?"

E se davvero l'obiettivo del decreto è la sicurezza stradale, al di sotto della terza categoria, la stessa qualità e sicurezza sono meno importanti?

Perché poi devono essere i produttori ad attestare, per gli importi inferiori, il corretto montaggio ed installazione dei beni oggetto della categoria OS12 ed invece non può farlo, come dovrebbe essere, la Direzione Lavori? Devono forse gli stessi produttori avere la possibilità di "ricattare" commercialmente le ditte installatrici abbattendo ogni forma di concorrenza?

Tutto ciò, davvero poco comprensibile e chiaro, pone seri dubbi sulle finalità del decreto "Martinat".

Causa #2 - Omologazioni

Esiste un'altra legislazione che, a partire dal 1992, definisce i criteri che le barriere di sicurezza devono possedere per essere montate su strada.

Il Ministero dei lavori pubblici, adottando con il D.M. n. 223 del 18.2.1992 il "Regolamento recante istruzioni tecniche per la progettazione, l'omologazione e l'impiego" di detti prodotti, ha per la prima volta regolamentato la materia dei sistemi di contenimento dei veicoli su strada, prima di allora priva di una disciplina sistematica.
Il citato D.M. n.223 prevede inoltre che le barriere di sicurezza siano realizzate con dispositivi che abbiano conseguito il certificato di idoneità tecnica (omologazione), rilasciato dall'ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale del Ministero dei lavori pubblici, in rispondenza alle istruzioni tecniche allegate allo stesso decreto, sentito il Consiglio Superiore dei lavori pubblici.
Parliamo, come forse è ovvio, della approvazione che una barriera di sicurezza deve ottenere dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per essere messa in opera in Italia. Il primo Decreto che detta le regole risale al 1992 e, attraverso successivi aggiornamenti, nel 2004 viene emanato a firma di Lunardi il Decreto 21 giugno 2004, oggi in vigore.
Un produttore di Barriera di Sicurezza in acciaio (o calcestruzzo) progetta un determinato tipo di sistema di ritenuta, lo sottopone a prove di crash e lo presenta al Ministero delle Infrastrutture per ottenerne la approvazione (omologazione).
Dopo questo percorso burocratico, che può durare da pochi mesi a qualche anno, la barriera può essere venduta sul mercato.

Si badi bene, tuttavia, che il progetto ed il prodotto rimangono di proprietà del soggetto che ha ottenuto l'omologazione, che ne dispone a piacimento, trattandosi di proprio brevetto e know-how.

L'anomalia, tutta italiana, è che le aziende che hanno ottenuto l'omologazione dal Ministero delle Infrastrutture per barriere di sicurezza in acciaio (si badi bene, in acciaio) si contano sulle dita di una mano.

Parliamo di Tubosider S.p.A., Metalmeccanica Fracasso S.p.A., Imeva s.p.a., Marcegaglia Building s.p.a., unici soggetti che dispongono oggi di una gamma completa di barriere, che si scambiano a vicenda.

Altri soggetti possiedono omologazioni solo per poche classi di barriera, non riuscendo ad avere, pertanto, un catalogo di prodotti tale da soddisfare la domanda del mercato e delle gare d'appalto.

Causa #3 - Circolare ANAS n°32/2005

La circolare 32/2005 della Direzione Generale ANAS non si limita a richiedere al Direttore dei Lavori di verificare la provenienza del materiale attraverso l'esibizione delle bolle d'accompagnamento, ma per le gare "sopra soglia comunitaria", ossia superiori ai 5 milioni di euro, impone di allegare all'offerta economica la copia delle omologazioni per le classi di barriere richieste.

Con il DM del 3 giugno 1998, art. 4, infatti, venne data la possibilità alle stazioni appaltanti di richiedere in sede di offerta i certificati di crash test come condizione necessaria alla stessa partecipazione alla gara. E' facile capire, a questo punto, come i produttori, titolari dei certificati ed in numero limitato, potessero facilmente condizionare la regolare e trasparente esecuzione delle procedure di gara mettendo in discussione concorrenza e libero mercato.

Nel 2002, infatti, su esposto dell'ANCE, dell'AISES e di altre associazioni si è espressa l'Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici, evidenziando che:

"[...] Le richiamate circostanze, che caratterizzano il settore dei dispositivi di sicurezza, producono effetti limitativi della libera concorrenza negli appalti di forniture e condizionano l'aggiudicazione anche degli stessi appalti dei lavori. La partecipazione agli appalti di lavori pubblici comprendenti anche la fornitura e la posa in opera delle barriere da parte di operatori non produttori di tali dispositivi, è, come già detto, condizionata dalla disponibilità delle certificazioni di prova che vanno esibite all'atto della gara medesima.
Essendo tali certificazioni disponibili in numero limitato presso un ristretto di produttori, ne deriva che questi ultimi possono condizionare partecipazione alle gare dei soggetti qualificati all'esecuzione dei alla posa in opera delle barriere, fornendo o meno la certificazione."

Continua il parere del Consiglio dell'Autorità di Vigilanza:

"[...] Inoltre si deve rilevare che non risulta funzionale richiedere alle ditte installatrici certificazioni tecniche del prodotto in sede di gara, in quanto il produttore/fornitore ha l'obbligo di fornire dette certificazioni solo quando assume l'obbligo di fornire il prodotto e prima dell'aggiudicazione, con l'assenza di un contratto con la ditta installatrice potrebbe intervenire con un censurabile rifiuto con effetti pregiudizievoli sulla possibilità di partecipare da parte delle imprese."

Immediata conseguenza fu che venne proibito all'ANAS ed agli enti appaltanti in genere di chiedere la presentazione dei certificati di crash test o omologazioni in sede di pre-qualifica, e si rinvia la presentazione dei documenti ad aggiudicazione avvenuta.

La circolare 32/2005 della Direzione Generale ANAS, più volte richiamata, non fa altro che riportare le lancette indietro di tre anni, almeno per gli appalti ANAS, disattendendo apertamente la decisione dell'Autorità di Vigilanza.

Anomalie della concorrenza - EFFETTI

Effetto #1 - Gare sopra soglia

Si è costruito un sistema per cui dal primo gennaio 2006, tutti gli appalti sopra i cinque milioni di euro sono appannaggio dei soli soggetti produttori, ed in possesso di certificati di omologazione conformi alle richieste dell'ente.

Alle migliaia di installatori e piccoli produttori viene lasciata la possibilità di accedere solo ad appalti più piccoli, o al sub-appalto.

Nel gennaio '06 la Direzione Generale dell'ANAS bandisce due gare d'appalto, per la riqualifica delle Barriere di Sicurezza sulla A/19 PALERMO-CATANIA, la n°32/2005 per Euro 26.299.720,00 e la n°37/2005 per Euro 31.292.167,17.

Non è un caso, infatti, che queste due gare siano le prime in Italia in cui trova applicazione la Circolare n°32/2005 di Minenna, richiamate espressamente nel Bando di Gara.

Tutto queste coincidenze dovrebbero far riflettere...

Ci si aspetta che *opportunisticamente* i capitolati di gara avranno prescrizioni tecniche piuttosto restrittive, attraverso la richiesta di barriere particolarmente performanti, i cui certificati di omologazione sono in possesso solo di uno/due produttori (barriera in classe H4 da bordo ponte con indice A.S.I. < 1,00, per esempio).

Effetto #2 - Anomalie dei ribassi

Non è un caso che storicamente negli ultimi anni la media dei ribassi sulle gare d'appalto sopra soglia sia sensibilmente più bassa rispetto alla media dei ribassi nelle gare sotto soglia, le prime sempre, o quasi, aggiudicate ad aziende "produttrici".

La domanda che è lecito porsi è:

"Come mai la maggioranza delle Gare sopra soglia (>5 Mln. Euro) viene aggiudicata con ribassi medi del 7/8% al contrario delle gare sotto soglia che spuntano sconti per le amministrazioni del 25/30%?"

"Come mai la maggior parte delle gare sopra soglia viene vinta da aziende produttrici con sconti irrisori rispetto ai prezzi mediamente applicati, nonostante si tratti di gare aggiudicate al miglior offerente?"

"La Direzione Generale ANAS si rende conto del risparmio economico che avrebbe nel fare in modo che partecipino alle gare in maggior numero di aziende?"

Anomalie della concorrenza - SOLUZIONI

Nel tempo, a seguito anche della privatizzazione della gran parte delle autostrade italiane, gli enti proprietari o gestori di strade (in primis la società Autostrade S.p.A.) per contrastare la lobby ed aprire le proprie gare a quanti più concorrenti possibile - ricavandone come è ovvio un risparmio economico - ha cominciato a progettare e far omologare *proprie* barriere stradali.

Oggi i soggetti aggiudicatari di gara in questi enti non hanno più bisogno di "comprare" prove di crash o sottostare ai desideri dei produttori di barriera, ma semplicemente si obbligano ad utilizzare un tipo di barriera di proprietà dell'Ente Appaltante, facendolo produrre da qualsiasi soggetto attrezzato.

Seguendo l'esempio della Società Autostrade S.p.A., alla data odierna anche la Provincia Autonoma di Bolzano e l'Autostrada del Brennero hanno la propria barriera omologata.

In alternativa a questo altri enti, per esempio l'autostrada Brescia/Padova, ha scelto un modello unico di barriere stradali da utilizzare, acquistando dal produttore titolare dell'omologazione (Metalmeccanica Fracasso) il diritto a far produrre a qualsiasi soggetto vincitore degli appalti, liberalizzando la licenza.

Una scelta intelligente, che porterebbe ad un risparmio notevole da parte dell'ANAS sarebbe quella di ottenere una licenza per le barriere omologate da Autostrade, liberalizzando la produzione e la vendita in caso di aggiudicazione di un appalto, creando un unico modello di barriera sul mercato, con abbattimento di costi e notevole semplificazione delle operazioni di manutenzione.

In altri stati europei (ad es. la Germania) il locale Ministero dei Lavori Pubblici progetta direttamente e fa testare i diversi tipi di barriera stradale, scaricando da questo onere (~ 100.000 Euro) il produttore.

L'unico onere a carico di chi produce (e installa) barriere stradali resta quello di ottenere una "certificazione di prodotto" da parte di un organismo privato (DNV, BVQI, ecc) che attesti che le barriere vengono prodotte secondo i dettami e gli schemi produttivi stabiliti dal Ministero.

Questo avveniva anche in Italia, quando era in vigore il decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 2337 dell'11.07.1987 ovvero prima che le barriere e le relative omologazioni diventassero una questione "privata".

Tutte queste coincidenze fanno pensare che "tangentopoli" sia diventato un romanzo a puntate...