

Segnalazione al Governo ed al Parlamento

Appalti per opere protettive di sicurezza stradali (Barriere Stradali di Sicurezza)

Con alcuni esposti, pervenuti a questa Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, sono stati segnalati, da più soggetti operanti nel settore degli appalti finalizzati all'impiego di barriere di sicurezza stradali, fenomeni di turbative delle gare riguardanti tali tipi di opere.

Svolti gli accertamenti preliminari, nell'audizione del 31 maggio sono stati sentiti i rappresentanti del Ministero dei lavori pubblici, dell'ANAS, dell'Autostrade S.p.a., della F.I.N.C.O., del Centro Prove per barriere di sicurezza di Anagni e dell'ANCE.

E' stato quindi acquisito il voto n. 164 reso nell'adunanza del 14/06/2000 della 1^a e 5^a, a sezioni riunite, del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, in merito alla "gestione del Centro Prove di Anagni da parte della Soc. Autostrade S.p.A.". Considerate le attuali condizioni operative del Centro e la compatibilità dei diversi ruoli ricoperti dalla Società Autostrade S.p.A. in questo settore, nel voto viene espresso parere di revoca dell'autorizzazione concessa con D.M n. 2344 del 16/05/1996 alla Società Autostrade per l'esecuzione di prove di *crash*, ai sensi dell'Art.9 della allegato 1 al D.M n. 223 del 18/02/1992.

Analisi della questione

1. Ai fini dell'esame della questione giova premettere che l'attuale quadro normativo di riferimento scaturisce dall'esigenza di sicurezza affermata dal nuovo Codice della Strada e dall'intento di assicurare alle pubbliche amministrazioni, e in generale agli enti proprietari delle strade, la fornitura e messa in opera di barriere stradali di sicurezza prodotte a regola d'arte secondo standards di sicurezza predeterminati, suffragati da supporti scientifici sicuramente perfettibili, ma dal valore sostanziale indiscusso.

Il Ministero dei lavori pubblici, adottando con il D.M. n. 223 del 18/02/1992 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.

Le norme richiamate prevedono, infatti, che i progetti esecutivi relativi alle strade pubbliche extraurbane ed a quelle urbane con velocità di progetto maggiore o uguale a 70 km/h devono comprendere un apposito allegato riguardante i tipi di barriere di sicurezza da adottare, la loro ubicazione e le opere complementari connesse.

Analoga progettazione deve essere svolta in occasione anche dell'adeguamento di tratti significativi di tronchi stradali esistenti oppure nella ricostruzione e riqualificazione di parapetti di ponti e viadotti situati in situazione pericolosa.

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.

Ai fini dell'omologazione le barriere stradali di sicurezza sono state classificate in tipi, classi e materiali, in funzione della loro ubicazione e delle caratteristiche merceologiche degli elementi componenti.

Per l'omologazione è prevista la verifica sperimentale dei dispositivi attraverso prove di *crash* da effettuare presso specifici Istituti che, peraltro, vennero per la prima volta a ciò autorizzati solo nell'anno 1996.

I tipi di barriere ritenuti idonei sono inseriti in un catalogo contenente le indicazioni di impiego. La redazione e l'aggiornamento del catalogo sono affidati all'ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale, che pubblica gli atti con i quali viene resa nota l'avvenuta omologazione di almeno due tipi di barriere per ciascuna destinazione e classe.

In rapporto alle esperienze maturate, alle attuali esigenze del traffico e alle più recenti acquisizioni tecnologiche, il regolamento è stato successivamente aggiornato ed integrato con il D.M. del 15/10/1996, la circolare n. 4622 del 15/10/1996, il D.M. 03/06/1998 e da ultimo con il D.M. 11/06/1999.

Con la nuova regolamentazione è stata, peraltro, introdotta una nuova classificazione delle barriere e dei dispositivi di ritenuta speciali, ciò che ha reso necessario un adeguamento della produzione con la necessità per le Imprese produttrici di ripetere e/o integrare le prove di *crash* già effettuate presso gli Istituti autorizzati.

E' stato altresì estesa la possibilità di richiedere l'omologazione di prodotto anche a soggetti non produttori (c.d. promotori).

In attesa della piena operatività delle disposizioni del D.M. 18/02/1992, per evitare che le gare andassero deserte, con il D.M. del 03/06/1998 è stato tuttavia previsto che le stazioni appaltanti potessero richiedere nei capitolati speciali, assumendo quale riferimento le istruzioni tecniche allegate allo stesso decreto ministeriale, determinate specifiche tecniche delle barriere e che i prototipi delle barriere stesse fossero preventivamente sottoposti a prove presso i laboratori abilitati.

Per evitare che gli sforzi sino ad allora compiuti dai produttori per adeguare i propri prodotti alle precedenti istruzioni tecniche approvate con il D.M. del 15/10/1996 andassero comunque perduti, con il D.M. dell'11/06/01999 è stato previsto in via transitoria (fino a due anni dalla pubblicazione dello stesso decreto e sempre che le disposizioni del D.M.18/02/1992 non abbiano acquistato efficacia operativa) che gli enti appaltanti ai fini della partecipazione alle gare dovessero considerare valide le certificazioni di prova eseguite secondo le precedenti istruzioni tecniche, qualora integrate dalla prova di *crash* eseguita con autovettura ... con le modalità indicate nelle nuove istruzioni tecniche e corredate da apposita dichiarazione rilasciata dall'ispettorato generale per la sicurezza e la circolazione stradale, attestante l'avvenuta presentazione della relativa domanda di omologazione nei termini previsti dall'Art.2 del richiamato D.M.03/06/1998.

2. Nonostante gli ultimi provvedimenti di cui si è fatto cenno, lo svolgimento delle gare per la fornitura e la messa in opera delle barriere di sicurezza risulta fortemente condizionato dalla scarsa disponibilità sul mercato di prodotti idonei.

Ed invero i tipi di barriera già omologati , da notizie fornite dall'ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale (dati giugno 2000) sono solo sei, mentre risultano tuttora avanzate richieste di omologazione per 60 tipi di barriere.

In mancanza di tipi omologati , si è consentita - come già detto - la presentazione di idonee certificazioni di *crash* test da parte anche di soggetti non produttori.

Queste prove, del tipo prescritto ai fini dell'omologazione, rappresentano, nell'attuale regime transitorio, l'elemento essenziale per la partecipazione alle gare, cosicché la certificazione da parte del laboratorio delle prove effettuate consente l'accesso al mercato, ma costituisce al tempo stesso il punto critico del sistema come si dirà in seguito.

D'altra parte non si può non rilevare che le prescrizioni relative alle modalità tecniche di svolgimento delle prove, dettate dalla delicatezza del bene oggetto di tutela, ha determinato, e determina, una notevole selezione dei soggetti presenti sul mercato.

Le imprese tecnicamente più evolute, pur tra le difficoltà causate dalla disponibilità dei campi prova , hanno eseguito o almeno programmato l'esecuzione, presso gli istituti autorizzati, di prove di *crash* adeguando i propri prodotti ai requisiti richiesti dalle nuove norme.

3. 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 numero ristretto di

produttori, ne deriva che questi ultimi possono condizionare la partecipazione alle gare dei soggetti qualificati all'esecuzione dei lavori e alla posa in opera delle barriere, fornendo o meno la certificazione.

Considerazioni

Gli esiti degli accertamenti svolti e i contributi forniti dagli operatori del settore che hanno partecipato all'audizione del 31/05/2000 hanno confermato nella sostanza gli elementi e le circostanze evidenziate in sede di analisi.

Circa gli elementi critici del sistema devesi rilevare quanto segue:

A) Autonomia ed indipendenza dei centri prova per barriere di sicurezza stradali

La dipendenza dell'unico istituto italiano autorizzato all'esecuzione delle prove di *crash* dalla Società Autostrade costituisce un elemento critico del procedimento, in particolare nel periodo transitorio fino all'omologazione, che condiziona l'accesso alle gare delle ditte installatrici.

Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nel richiamato parere ha ritenuto opportuna la revoca dell'autorizzazione già concessa con D.M. n. 2344 del 16/05/1996 alla Società Autostrade, in quanto il fatto che questa Società è, oltre che stazione appaltante, anche promotore di omologazione di prodotto, determina il venir meno delle condizioni di terzietà ed indipendenza del Centro Prove, il quale è una struttura della medesima Società.

La questione è attualmente all'esame del Ministero dei Lavori Pubblici per l'eventuale adozione dei provvedimenti di competenza.

Al riguardo va rilevato che l'eventuale revoca dell'abilitazione concessa all'unica struttura esistente in Italia, non potrà che provocare gravi ostacoli al completamento delle procedure avviate per la normativa emanata con l'inevitabile accentuarsi dei contenziosi già in atto.

Inoltre la necessità di dover ricorrere agli altri due laboratori attualmente riconosciuti, in Francia e in Germania, potrà avere importanti effetti negativi per la competitività delle ditte italiane per i conseguenti maggiori oneri rispetto alla concorrenza estera.

E' perciò di tutta evidenza la necessità di una soluzione diversa del problema che risponda all'esigenze evidenziate.

Idonea a questo fine sarebbe la costituzione di un centro prove avente autonoma soggettività giuridica (S.p.A.) che ne assicuri la trasparenza e consenta la verifica dell'attività svolta con la partecipazione azionaria, al fine di garantire l'obiettività di comportamento, dei vari operatori del settore (ANAS, Società Concessionarie per le autostrade, Associazioni di categoria, ecc.) con la supervisione tecnica dello stesso Ispettorato Generale per la circolazione sicurezza stradale.

Appare inoltre opportuno che il Ministero dei Lavori Pubblici definisca ed indichi ufficialmente i requisiti richiesti, nonché le modalità istruttorie finalizzate al rilascio dell'autorizzazione dei centri per l'esecuzione delle prove di *crash*, facendo possibilmente riferimento alle principali norme internazionali che regolamentano il settore al fine di garantire alle ditte italiane il più ampio accesso al mercato. Si citano ad esempio le norme della serie EN 45000 e successive modificazioni.

La fissazione dei requisiti consentirebbe di chiarire le regole del sistema e consentirebbe forse anche ad altri soggetti di proporre la propria candidatura.

B) Condizioni di accesso all'appalto

Nell'audizione l'ANAS ha avanzato la proposta di rendere obbligatoria per la partecipazione alle gare di appalto la costituzione di ATI, di tipo verticale, che comprenda anche i produttori di barriere di sicurezza stradali.

Secondo l'ipotesi formulata la partecipazione in associazione dei produttori dovrebbe minimizzare all'atto della gara gli effetti di eventuali situazione di conflitti di interesse conseguenti al controllo di alcuni produttori di ditte installatrici.

La proposta richiederebbe modifiche del quadro legislativo non essendo previsto dalle norme vigenti, per il caso di specie, di richiedere per l'accesso alle gare la costituzione obbligatoria di un ATI .

Peraltro, l'innovazione non sarebbe opportuna poiché, considerato il limitato numero dei produttori di barriere stradali (attualmente circa 14) e che ciascuno di essi può non produrre tutte le tipologie di barriera previste nel singolo appalto, potrebbe rendersi necessario, in ipotesi, che, per la partecipazione ad un appalto, l'ATI debba essere costituita con più produttori.

Il numero limitato di produttori, l'obbligo della loro costituzione in ATI e il divieto per la singola impresa di partecipare a un dato appalto con più ATI, sarebbero tutte condizioni che verrebbero di fatto a limitare il numero dei soggetti partecipanti alla gara.

Si determinerebbero quindi effetti limitativi della concorrenza senza peraltro conseguire i risultati dell'eliminazione delle situazioni di conflitto di interesse, ma solo quello di renderle maggiormente trasparenti.

La proposta non appare pertanto risolutiva del problema.

La proposta di rinviare la presentazione dei *crash*-test ad aggiudicazione avvenuta, avanzata a questa Autorità dalla Associazione Italiana Segnaletica e Sicurezza (AISES), si ritiene invece più equilibrata per i costi e i benefici che determina.

I paventati rischi per l'amministrazione appaltante derivanti da un mancato realizzo dei lavori sono infatti minimizzati dall'obbligo della cauzione a vantaggio della stessa amministrazione.

Dopo l'aggiudicazione anche il produttore/fornitore che eventualmente controlla ditte installatrici avrebbe comunque interesse a vendere il proprio prodotto.

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.

In conclusione, l'applicazione concreta della normativa in tema di barriere, ha trovato solo parziale e limitata applicazione con effetti distorsivi della concorrenza.

L'Autorità con la determinazione n. 13/2001 del 24 maggio 2001, ove è indicato il proprio indirizzo sul punto, ha inteso dare un contributo per il superamento di tali effetti distorsivi.

Appare pertanto indispensabile che gli organi ministeriali competenti intensifichino la loro azione e che, anche mediante idonea regolamentazione, imprimano alle procedure, specie quelle di esecuzione e di valutazione tecnica delle prove, la necessaria accelerazione eliminando ogni causa di intralcio o di appesantimento nello svolgimento delle prove medesime e dell'istruttoria della richiesta di omologazione

I Consiglieri

Il Presidente

Il Segretario

Approvato nella seduta del 24 maggio 2001