

Una giungla d'asfalto



MICHELE MORAMARCO
SITEB

Riassunto

Le metodiche di aggiudicazione delle gare di appalto, il problema del prezzo chiuso, l'attribuzione delle categorie specialistiche, la gestione e la tracciabilità del fresato, gli aspetti tossicologici, l'applicazione corretta della normativa CE: sono solo alcune "forme di criticità" del settore strade e pavimentazioni. Se ne analizzano gli aspetti principali, fornendo alcuni spunti di riflessione.

Summary

The methods applied to award the contracts, the fix price problem, the procedures of assignment to specialist categories, the management and traceability of reclaimed asphalt, the toxicological aspects and the correct application of the CE standards are just some of the critical states of the road sector.

This paper aims at analyzing the main problems of the above mentioned aspects, providing some starting points for reflection.

1. Premessa

Il contesto delle infrastrutture in generale e, in particolare, quello stradale è caratterizzato da una costante ricerca di tecnologie e soluzioni innovative ed ecosostenibili. Questa scelta, operata dalle Aziende con un impegno di risorse molto spesso oneroso, non trova riscontro nelle politiche economiche e legali che governano il settore le quali, anzi, molto spesso ne ostacolano lo sviluppo e la crescita e non trova riscontro nemmeno nelle asserzioni di una parte dell'opinione pubblica che spesso sostiene tesi piuttosto confutabili.

L'articolo, che riporta informazioni tratte da circolari SITEB e articoli pubblicati sulla Rassegna del bitume, offre qualche spunto di riflessione su alcuni dei tanti aspetti che necessitano di una "rivisitazione", tutti già analizzati, discussi e suggeriti alle strutture politiche e tecniche dei ministeri competenti.

2. Il comparto stradale italiano

Prima di analizzare alcuni aspetti critici del settore è opportuno un inquadramento generale dello stesso, al fine di evidenziare l'impatto economico e sociale di disposizioni normative troppo spesso emanate con superficialità e senza adeguata competenza.

In Italia la maggior parte del trasporto merci e passeggeri avviene su strada. Dal Conto Nazionale dei Trasporti del 2010 (**Tab. 1**) si rileva che al 31 dicembre 2008 la consistenza della rete stradale italiana primaria (esclusa quella comunale) ha raggiunto i 183.704 km, ripartiti tra Autostrade (6.629 km) altre Strade di interesse nazionale (19.290 km) e Strade Regionali e Provinciali (157.785 km). Se a tali dati si aggiungono anche le informazioni disponibili relative all'estensione delle strade dei Comuni Capoluogo di Provincia, pari a 65.494 chilometri, si ottiene una lunghezza complessiva di rete pari a Km **»**

Tab. 1 Estensione (km) della rete stradale italiana - Anni 1990, 1995, 2000-2008

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Autostrade	6.185	6.435	6.478	6.478	6.487	6.487	6.532	6.542	6.554	6.588	6.629
Altre Strade di interesse nazionale	44.742	45.130	46.556	46.870	20.654	17.250	17.250	21.524	21.524	19.290	19.290
Regionali e Provinciali	111.011	114.442	114.691	115.180	143.468	149.106	151.570	147.364	147.364	156.258	157.785
Totale	161.938	166.007	167.725	168.528	170.609	172.843	175.352	175.430	175.442	182.136	183.704

Fonte: Aiscat, Anas, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed indagine diretta presso le Province.

249.198 (SITEB stima il totale rete stradale nazionale, considerata anche la rete stradale interna ai Comuni, pari a circa 480.000 km).

Su questa rete circolano, in totale, quasi 52 milioni di veicoli (circa il 70% sono autovetture, il resto veicoli pesanti e motocicli) i quali generano una densità di traffico tra le più alte in Europa.

A fronte di ciò, per la costruzione e la manutenzione di questa rete principale e di quella all'interno dei centri abitati sono operativi sul territorio nazionale circa 700 impianti di conglomerato bituminoso e indicativamente 3.000-3.500 imprese, per la maggior parte di piccole dimensioni e alcune a conduzione familiare, che si occupano della stesa e posa in opera.

Un totale complessivo quindi di 500.000 addetti che, a vario, titolo si occupano di pavimentazioni stradali (circa il 25-30% del settore edilizio).

Per la costruzione di nuove arterie e per la manutenzione di quella esistente, nel 2009, sono stati prodotti conglomerati bituminosi per oltre 30 milioni di tonnellate (solo qualche anno fa il valore di riferimento si attestava stabilmente sopra i 40 milioni di tonnellate) a fronte dei quali sono state vendute sul mercato interno oltre 1.500.000 t di bitume tradizionale (alle quali si sommano circa 230.000 t di bitume modificato e quasi 100.000 t di bitume destinato alla produzione delle emulsioni bituminose e del bitume schiumato).

Pur senza entrare nei dettagli, non commettiamo errori grossolani stimando pari a circa 2.000 milioni di euro il fatturato complessivo degli impianti italiani che producono asfalto. Tale dato non prende in considerazione l'indotto: laboratori prove, macchine e impianti, prodotti per l'asfalto; si consideri, a solo titolo esemplificativo, che in Italia, in condizioni normali, il mercato delle macchine stradali assorbe, ogni anno, 15 nuovi impianti, 280-300 vibrofinitrici, 950-1000 rulli di varie mi-

sure, 20 riciclatrici, 60 frese più accessori di varia natura per un totale di 190 milioni di euro.

Sul fronte lavori e appalti, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture ha fornito un quadro dettagliato della situazione; in particolare, per gli appalti di lavori pubblici aggiudicati con importo superiore a 150.000 euro (Tab. 2) è emerso che le strade sono ancora la categoria di opera che ha registrato la quota più elevata sia di interventi pubblici che degli importi degli appalti sul totale nazionale (rispettivamente 28,6% e 31,3%); subito dopo seguono gli appalti per lavori ferroviari con percentuali relative piuttosto inferiori (2,7% e 9,6%).

Pochi significativi dati, quindi, per rendere l'idea del peso del settore stradale nel contesto economico e infrastrutturale nazionale.

A fronte di ciò proviamo a richiamare alcune problematiche di comparto, riproponendo nel contempo anche qualche suggerimento o parere migliorativo già avanzato dal SITEB alle strutture politiche competenti.

3. Sulle norme per l'esecuzione dei lavori

Il Decreto legislativo n. 163 e il successivo Regolamento di attuazione di fatto aggiornano la Merloni e dettano pertanto le norme per l'esecuzione dei lavori pubblici sul territorio nazionale.

Tra le specifiche fornite dal Codice dei contratti, e dal relativo Regolamento, particolare importanza riveste, nel contesto in esame, l'attuazione delle disposizioni che riguardano le metodiche di aggiudicazione delle gare di appalto, il problema del prezzo chiuso e l'attribuzione delle categorie specialistiche di competenza delle differenti tipologie di lavori.

Tab. 2 Appalti d'importo superiore a 150.000 euro aggiudicati nell'anno 2008

Categoria di opera	n° interventi	% su n° interventi	Totale importo	% su Totale importo	Importo medio
Strade	3.756	28,6	4.608.795.136	31,3	1.227.049
Ferrovie	354	2,7	1.419.863.855	9,6	4.010.915
Altre infrastrutture di trasporto	272	2,1	771.171.545	5,2	2.835.190
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.538	11,7	1.284.663.413	8,7	835.282
Opere di urbanizzazione ed altro	883	6,7	665.506.503	4,5	753.688
Infrastrutture del settore energetico	232	1,8	202.321.512	1,4	872.075
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	32	0,2	30.007.210	0,2	937.725
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	89	0,7	107.903.177	0,7	1.212.395
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	140	1,1	265.765.964	1,8	1.898.328
Edilizia sociale e scolastica	1.416	10,8	1.139.014.046	7,7	804.388
Edilizia abitativa	507	3,9	448.984.034	3,0	885.570
Beni culturali	551	4,2	443.770.726	3,0	805.392
Sport, spettacolo, turismo	532	4,0	796.476.162	5,4	1.497.136
Edilizia sanitaria	360	2,7	554.922.811	3,8	1.541.452
Altra edilizia pubblica	1.508	11,5	990.088.362	6,7	656.557
Altre infrastrutture pubbliche	96	0,7	56.564.883	0,4	589.218
n.c.	885	6,7	947.534.445	6,4	1.070.660

Fonte: Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.

3.1 L'aggiudicazione delle gare di appalto

La Direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/37/CEE coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.

Essa attribuisce alle Amministrazioni la facoltà di scelta tra procedure aperte (corrispondenti ai pubblici incanti), procedure ristrette (corrispondenti alla licitazione privata) e procedure negoziate, indicando al successivo art. 30 i criteri di aggiudicazione alternativamente adottabili dalle Amministrazioni aggiudicatrici, individuati nel prezzo più basso o nell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La disposizione fondamentale relativa ai criteri di aggiudicazione, contenuta nell'art. 30, n. 1, individua i criteri sui quali l'Amministrazione aggiudicatrice si fonda per l'aggiudicazione dell'appalto ovvero unicamente il prezzo più basso oppure, quando l'aggiudicazione si fa a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, diversi criteri variabili secondo l'appalto (ad esempio il prezzo, il termine di esecuzione, il costo di utilizzazione, la redditività, il valore tecnico).

L'assenza di ogni univoca connessione fra criteri di aggiudicazione e tipi di procedure di gara permette di attribui-

re all'Amministrazione che bandisce la gara la potestà discrezionale di scelta tra l'uno o l'altro criterio in base ad una valutazione da effettuarsi con riferimento alla singola opera o lavoro pubblico da realizzare senza che operi, pertanto, un vincolo a priori nella scelta dell'uno piuttosto che dell'altro metodo di aggiudicazione. La limitazione del diritto di opzione fra i criteri di aggiudicazione prevista dalla norma vigente appare ingiustificata e in violazione del diritto di concorrenza assicurato dall'art. 30 della Direttiva 93/37. E gli Stati membri non possono limitare l'ambito del diritto di opzione dell'Amministrazione aggiudicatrice per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, obbligando l'Ente aggiudicatore (nel caso di appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria) a ricorrere esclusivamente al criterio del prezzo più basso.

L'offerta economicamente più vantaggiosa dovrebbe invece diventare la forma di appalto predominante e privilegiata per contrastare il fenomeno degli eccessivi ribassi e il conseguente decadimento di qualità negli appalti pubblici e nell'esecuzione delle sovrastrutture stradali in particolar modo.

Per raggiungere tale obiettivo il SITEB promuove questa scelta di appalto con un'opera di sensibilizzazione ►►

presso gli Enti pubblici e fornisce elementi, conoscenze e competenze tecniche, che spesso mancano, ma che sono indispensabili per gestire correttamente questa forma di appalto.

Contemporaneamente promuove una modifica alle attuali norme inerenti questa forma di appalto per rendere quest'ultimo meno aleatorio e soggetto a forme di interpretazione discrezionali soggettive.

A tali fini, la proposta di modifica normativa del SITEB si sviluppa secondo alcune direttive principali:

- ▶ la necessità di avere un progetto esecutivo definitivo e ben strutturato a base di gara da parte dell'Amministrazione pubblica, con dettagli e quantità ben definite;
- ▶ la necessità di far avvenire la valutazione economica solo ed esclusivamente sulla base dei prezzi e delle quantità definite a base di gara, non modificabili in fase di offerta, ed uguali, quindi, per tutti i concorrenti;
- ▶ rendere predominante, rispetto al resto, il punteggio inerente la parte economica;
- ▶ motivare, con argomenti e temi ben determinati e fissati a base di gara, la valutazione del punteggio relativa alle proposte migliorative tecniche;
- ▶ porre chiare limitazioni alla discrezionalità dell'Amministrazione nell'accettare i giustificativi dei prezzi, argomento che deve essere ben regolamentato con tabelle che codificano valori delle materie prime e la valutazione della produttività delle macchine a seconda della loro condizione e a seconda della condizione in cui devono operare;
- ▶ obbligo di applicazione di pesanti penali in caso di false dichiarazioni;
- ▶ verifica stringente delle dichiarazioni di supporto da parte dei valutatori delle Amministrazioni pubbliche.

3.2 Il problema del "caro-prezzi"

Nel corso dell'ultimo decennio si è registrato un brusco ed elevato incremento del livello generale dei prezzi alla produzione ed, in particolare, di quelli delle materie prime e dei prodotti legati al settore delle costruzioni. Detto fenomeno, comunemente denominato "caro-prezzi", ha fortemente penalizzato le imprese di costruzioni ed in particolare quelle che operano nel comparto delle opere pubbliche, che si sono trovate costrette ad eseguire i lavori loro affidati a prezzi molto inferiori rispetto a quelli correnti di mercato.

In considerazione di ciò sono derivate richieste sempre più pressanti, da parte degli operatori del settore, tese all'ottenimento di un intervento normativo che, tenuto conto dell'anomalo andamento dei prezzi delle materie prime registrato nel corso dell'ultimo periodo, consentisse un temperamento del rigido divieto di "revisione prezzi", limitando e contenendo, anche con effetto retroattivo, i gravi pregiudizi già subiti dalle imprese.

Le disposizioni introdotte, a partire dall'articolo 1, c. 550, della Legge n. 311/04 (Finanziaria 2005), si collocano proprio nel contesto sopra descritto, e si propongono di ovviare agli effetti dannosi determinati dal fenomeno del caro prezzi, intervenendo contemporaneamente su due diversi fronti. Da un lato, il legislatore ha ritenuto opportuno "risolvere l'istituto della cosiddetta revisione prezzi", introducendo sostanziali modifiche rispetto alla previgente normativa, determinate dal nuovo contesto storico in cui dovrà trovare applicazione l'istituto in questione. Il nuovo testo di Legge prevede che qualora, per effetto di circostanze eccezionali, si determinino variazioni nel prezzo dei materiali di costruzione - in aumento o in diminuzione - superiori al 10 per cento rispetto al prezzo corrente nell'anno di presentazione dell'offerta, rilevato con apposito decreto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, si applica un meccanismo di "compensazione" del corrispettivo d'appalto per il valore percentuale che eccede il 10 per cento.

E sempre allo scopo di evitare che le Stazioni appaltanti possano porre a base di gara progetti le cui stime economiche non siano in linea con i prezzi di mercato, ha previsto che le stesse Stazioni appaltanti debbano procedere alla revisione annuale dei prezzi stabilendo che "le Amministrazioni aggiudicatrici e gli altri Enti aggiudicatori o realizzatori provvedono ad aggiornare annualmente i propri prezzi, con particolare riferimento alle voci di elenco correlate a prodotti destinati alle costruzioni che siano stati soggetti di significative variazioni di prezzo legate a particolari condizioni di mercato". Da un complessivo ed attento esame delle disposizioni introdotte emerge purtroppo che, nonostante gli sforzi compiuti dal legislatore, le previsioni normative sottese a fronteggiare il fenomeno del caro prezzi appaiono incomplete ed in quanto tali destinate ad essere nuovamente riviste nel breve periodo.

Numerose, infatti, sono le perplessità che si sono poste già all'indomani della pubblicazione della Legge, le quali hanno evidenziato difficoltà interpretative ed applicative derivanti proprio dalla insufficiente chiarezza e completezza dell'intervento normativo.

Nel 2009 SITEB ha quindi presentato una proposta di legge tesa alla reintroduzione della revisione prezzi nell'ordinamento legislativo italiano. Ciò quale tentativo di risposta organica ed efficiente di fronte al disordine e all'estrema difficoltà che il settore delle costruzioni sta vivendo nell'attuale contesto storico.

Della proposta formulata vengono qui richiamati i punti fondamentali:

- ▶ la revisione prezzi, eventualmente anche in diminuzione, deve essere applicata da tutti i soggetti committenti tenuti all'osservanza, anche parziale, del codice dei contratti;
- ▶ la revisione va applicata a prescindere dall'inoltro di una specifica domanda nell'ipotesi di aumento dei prezzi, ma calcolata e resa oggetto di compensazione con il saldo lavori, prima dell'approvazione del certificato di collaudo, in caso di revisione in diminuzione, e purché il committente ne abbia dato comunicazione all'impresa entro il medesimo termine;
- ▶ tutte le questioni contenziose in materia di revisione prezzi sono di esclusiva competenza del Giudice Ordinario (togato o arbitrale che sia), superandosi così qualsiasi problematica sul riparto di giurisdizione che tanto ha afflitto la magistratura ed esaltato la proliferazione di liti su temi pregiudiziali, non sostanziali;
- ▶ la percentuale di alea accettabile in ordine all'indice di variabilità dei prezzi è stata fissata nel 5%;
- ▶ l'obbligo di applicabilità della revisione prezzi è contemplato pure per il sub-affidamento, anche se si è consapevoli delle potenziali difficoltà pratiche di applicazione dell'istituto (si pensi ad un appalto a corpo e ad un subappalto a misura, oppure alla natura passante o meno del contratto di subappalto), ma SITEB preferisce salvaguardare in ogni caso un principio di giustizia sostanziale, pur a fronte di un potenziale conflitto tra imprese, nella tutela del cosiddetto contraente debole;
- ▶ viene riproposto il metodo di calcolo parametrico, attraverso il sistema tabellare semestrale aggiornato e affidato, ai fini dei rilievi, alla competenza degli or-

ganismi regionali del Ministero delle Infrastrutture. Si puntualizza per altro che SITEB sta provvedendo anche alla revisione delle suddette tabelle secondo criteri aggiornati e più attuali di quelli a suo tempo adottati dal previgente sistema;

- ▶ la data di riferimento delle tabelle è quella del periodo di effettuazione dei computi e non rileva il momento della sua pubblicazione, che può anche essere tardivo;
- ▶ cronoprogramma e revisione prezzi viaggiano insieme. I ritardi imputabili all'impresa non consentono a questa di lucrare ingiustamente sui prezzi, viceversa proroghe o termini suppletivi, determinati da responsabilità della committenza o da fatti obiettivi, obbligano all'adeguamento del cronoprogramma e dunque della revisione riconoscibile;
- ▶ la revisione è complementare al prezzo d'appalto o concessione, e pertanto si certifica e si liquida con le stesse procedure e strumenti sfruttati per gli stati d'avanzamento lavori, con le medesime conseguenze in caso di ritardo.

A tutt'oggi queste considerazioni e la proposta di adeguamento normativo sono ancora ferme sui tavoli dei ministeri competenti.

3.3 La qualificazione delle Imprese e le Categorie

La qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici è obbligatoria per gli appalti di valore superiore ai 150.000 Euro. Il sistema di qualificazione è attuato da organismi di diritto privato (SOA - Società Organismo di Attestazione), soggetti ad autorizzazione e sottoposti al controllo da parte dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici.

Il rilascio della qualificazione alle imprese è subordinata al possesso di requisiti di *ordine generale* nonché *tecnico-organizzativi* ed *economico-finanziari* conformi alle norme comunitarie ed al possesso della *certificazione del sistema di gestione per la qualità*.

La qualificazione in una categoria generale o specialistica (**Tab. 3**) abilita l'impresa a partecipare alle gare e ad eseguire i lavori nei limiti della propria classifica (incrementata di un quinto) e presuppone effettiva capacità operativa ed organizzativa dei fattori produttivi, specifica competenza nel coordinamento tecnico delle attività lavorative, nella gestione economico-finanziaria e nella

Tab. 3 Elenco delle Categorie - Opere Generali e Opere Speciali

OG 1	Edifici civili e industriali	OS 1	Lavori in terra	OS 18	Componenti strutturali in acciaio o metallo
OG 2	Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ...	OS 2	Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	OS 19	Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissioni e trattamento
OG 3	Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane ...	OS 3	Impianti idrico-sanitario, cucine, lavanderie	OS 20	Rilevamenti topografici
OG 4	Opere d'arte nel sottosuolo	OS 4	Impianti elettromeccanici trasportatori	OS 21	Opere strutturali speciali
OG 5	Dighe	OS 5	Impianti pneumatici e antintrusione	OS 22	Impianti di potabilizzazione e depurazione
OG 6	Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	OS 6	Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	OS 23	Demolizione di opere
OG 7	Opere marittime e lavori di dragaggio	OS 7	Finiture di opere generali di natura edile	OS 24	Verde e arredo urbano
OG 8	Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	OS 8	Finiture di opere generali di natura tecnica	OS 25	Scavi archeologici
OG 9	Impianti per la produzione di energia elettrica	OS 9	Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	OS 26	Pavimentazioni e sovrastrutture speciali
OG 10	Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	OS 10	Segnaletica stradale non luminosa	OS 27	Impianti per la trazione elettrica
OG 11	Impianti tecnologici	OS 11	Apparecchiature strutturali speciali	OS 28	Impianti termici e di condizionamento
OG 12	Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	OS 12	Barriere e protezioni stradali	OS 29	Armamento ferroviario
OG 13	Opere di ingegneria naturalistica	OS 13	Strutture prefabbricate in cemento armato	OS 30	Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi
		OS 14	Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	OS 31	Impianti per la mobilità sospesa
		OS 15	Pulizia di acque marine, lacustri, fluviali	OS 32	Strutture in legno
		OS 16	Impianti per centrali produzione energia elettrica	OS 33	Coperture speciali
		OS 17	Linee telefoniche ed impianti di telefonia	OS 34	Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilità

conoscenza di tutte le regole tecniche e amministrative che disciplinano l'esecuzione di lavori pubblici.

La qualificazione in ciascuna delle categorie di opere generali, individuate con l'acronimo "OG", 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.

La qualificazione in ciascuna delle categorie specializzate, individuate con l'acronimo "OS", 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.

Attualmente, nella quasi totalità dei casi, gli appalti per lavori stradali sono formulati con richiesta della Categoria Generale OG3.

SITEB ritiene opportuno invece che le imprese che partecipano a gare di appalto per lavori stradali debbano essere in possesso di una qualificazione specialistica "ad hoc", ad esempio la OS26; ciò in considerazione della estrema specializzazione richiesta alle maestranze che si accingono ad eseguire una qualsiasi delle tante differenti lavorazioni che possono essere messe in atto quando si deve costruire o mantenere una pavimentazione stradale (asfalto tradizionale, drenante, alto modulo, SMA, trattamenti superficiali, conglomerato a freddo, microtappeti, riciclaggi a caldo o a freddo, bitumi schiumati, emulsioni modificate...).

Per quanto riguarda gli specifici requisiti di qualificazione, assodato che la proprietà dello stabilimento per la produzione del conglomerato, non può essere ritenuto un elemento utile ai fini della qualificazione, dovrebbero essere presi in esame:

- il patrimonio: l'azienda che si accinge a partecipare ad una gara deve possedere un certo patrimonio minimo (non inferiore a...) per garantire il lavoro;

- ▶ le attrezzature: le imprese che fanno manutenzione stradale devono possedere un minimo di attrezzature in proprietà, e questo minimo dovrebbe poi crescere in proporzione dell'importo della qualificazione che si vorrebbe acquisire (il minimo da cui partire dovrebbe essere almeno due macchine vibrofinitrici e due rulli compressori con relativi mezzi di trasporto); le stesse attrezzature devono essere tenute in perfetta efficienza manutentiva;
- ▶ il personale: l'azienda deve avere in organico, realmente assunto, un minimo di personale altamente qualificato (ad esempio, con il possesso di specifici patentini) ed abilitato alla conduzione delle macchine specifiche per i lavori di manutenzione. Periodicamente deve seguire dei corsi di aggiornamento;
- ▶ l'attenzione agli aspetti ambientali.

4. Ricicliamo il fresato

Ogni anno, dalle strade italiane, si ricavano 13-14 milioni di tonnellate di fresato bituminoso (circa 1/3 dell'asfalto nuovo che si mette in opera), materiale ottimo, composto da bitume e inerti che potrebbe essere totalmente reimpiegato, senza troppi problemi, se non fosse per una cattiva informazione e per una normativa di riferimento confusa e complicata.

L'abrogazione del vecchio decreto Ronchi (D.L. 5 febbraio 1997, n. 22), la sospensione dei successivi decreti attuativi (D.M. 5 febbraio 1998, n. 72 – Direttiva Min. Amb. 9 aprile 2002 - D.L. 8 luglio 2002, n. 138), le sentenze della Corte di Giustizia europea sul significato di "rifiuto" e le infinite autorizzazioni da richiedere in Regione (procedura ordinaria) o in Provincia (procedura semplificata) non hanno fatto che peggiorare la situazione creando sconforto fra gli operatori per cui paradossalmente è preferibile continuare ad estrarre nuovo materiale lapideo dalle montagne, importare nuovo petrolio e portare a discarica il materiale fresato piuttosto che riutilizzarlo nella costruzione delle nuove pavimentazioni.

Fino alla pubblicazione della Direttiva 9 aprile 2002 "Indicazioni per la corretta e piena applicazione del regolamento comunitario n° 2557/2001 sulle spedizioni dei rifiuti ed in relazione al nuovo elenco dei rifiuti" il fresato derivante dall'attività di scarifica delle vecchie pa-

vimentazioni stradali veniva classificato alla voce 17 03 01 (miscele bituminose contenenti catrame di carbone). In realtà è opportuno sapere che, mentre il bitume proviene dalla lavorazione del petrolio grezzo, il catrame deriva dalla distillazione distruttiva ad alta temperatura del carbone. Il catrame è classificato come cancerogeno, mentre il bitume non è classificato come pericoloso. In molti Paesi europei, il catrame è stato fino a poco tempo fa usato insieme al bitume per le pavimentazioni (questo non è il caso dell'Italia).

Quindi la classificazione fino a quella data in vigore inseriva il fresato in un contesto non appropriato.

Con la Direttiva del 2002, il Ministero ha inteso fornire delle indicazioni alle imprese per la corretta applicazione del nuovo regolamento comunitario che ha introdotto i nuovi codici dei rifiuti affinché ogni rifiuto, fin dalla sua produzione ed in ogni successiva fase di gestione, incluso il trasporto, sia correttamente ed univocamente identificato.

Il codice relativo alle miscele bituminose appartiene sempre alla serie 17 03 ma il codice da utilizzare è il 17 03 02 Miscele bituminose diverse da quelle di cui alla voce 17 03 01.

In questo elenco definitivo, i rifiuti pericolosi sono contraddistinti da un asterisco e il codice 17 03 02 (miscele di bitume), correttamente, non risulta asteriscato in quanto il prodotto " bitume" non è ritenuto pericoloso. Quindi il fresato non è un rifiuto pericoloso e con i dovuti accorgimenti può essere convenientemente riutilizzato. Se il materiale fresato dovrà essere impiegato tal quale come sottofondo o rilevato, la norma prevede l'esecuzione di un "test di cessione" che prevede l'esecuzione di una prova che si sviluppa su 16 giorni. Non è richiesto test di cessione nell'impiego a caldo in impianto di conglomerato bituminoso ma solo una maggiore attenzione ai limiti di emissione in atmosfera sensibilmente più bassi (riduzione del 10%) di quelli richiesti dal DPR 203/88.

Il test di cessione non si esegue per le attività di riciclaggio delle pavimentazioni "in situ".

Anche in merito al test di cessione, SITEB ha fornito le proprie osservazioni ritenendo troppo restrittivi i valori prescritti ad alcuni dei parametri di controllo (COD – TOC, ecc.) e troppo lunghi i tempi per l'esecuzione delle prove.

La proposta di modifica normativa è stata presentata ma ad essa non è seguita nessuna importante presa di posizione ufficiale. »

5. Aggiugiamoci anche il SISTRI

Per "aggravare" il quadro delle criticità ambientali non possiamo dimenticare di spendere qualche considerazione sul Sistri.

Il 13 Gennaio 2010 è stato pubblicato il DM Ambiente 17 dicembre 2009 "Istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 189 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dell'articolo 14-bis del decreto-legge n. 78 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009".

Tra modifiche ed integrazioni, alla data del 1° ottobre 2010, sono diventati già quattro i decreti di riferimento. Il legislatore ha, di fatto, introdotto un sistema elettronico che consente la tracciabilità dei rifiuti speciali sfruttando le più avanzate tecnologie informatiche (dispositivi Usb e *black box*).

Obiettivi del nuovo sistema sono la semplificazione delle procedure e degli adempimenti inerenti la gestione dei rifiuti e la lotta alla illegalità nel settore dei rifiuti speciali.

In relazione al fresato bituminoso ricordiamo che tale prodotto è classificato come rifiuto speciale non pericoloso che viene riciclato presso impianti di conglomerato appositamente autorizzati allo stoccaggio e al recupero con R5 e R13.

I titolari di detti impianti pertanto, ricadono nella categoria dei cosiddetti soggetti obbligati ad aderire, indipendentemente dal numero dei dipendenti e dalla provenienza del rifiuto.

L'iscrizione al Sistri comporta la "sostituzione" del Formulario di identificazione dei Rifiuti, del Registro di Carico e Scarico e del Modello Unico di Dichiarazione Ambientale ma, in realtà, dal punto di vista operativo, la gestione diviene ben più "complicata".

Una nota esplicativa che accompagna la pubblicazione dell'ultimo decreto indica le seguenti ultime disposizioni:

- ▶ confermata la data di operatività del SISTRI, stabilita per il 1° ottobre 2010;
- ▶ prorogato al 30 novembre 2010 il termine per la consegna dei dispositivi Usb e *black box* agli aventi titolo;
- ▶ prorogato al 31 dicembre 2010 il periodo nel quale, oltre agli adempimenti SISTRI, dovranno essere osservati gli obblighi di tenuta dei registri di carico e scarico e del formulario.

L'IMPORTANZA DELLE INFRASTRUTTURE PER LA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE

Un recente *survey* della KPMG (*) ha reso possibile comprendere quanto un sistema infrastrutturale efficiente influenzi la competitività delle imprese.

L'indagine è stata compiuta sulla base delle risposte di 328 manager appartenenti a 21 Paesi diversi sparsi in tutto il mondo.

A livello globale, solo il 14% del campione crede che le infrastrutture sono "completamente adeguate" a supportare il business delle aziende. In Europa occidentale la percentuale di manager che esprime soddisfazione sale al 24% anche se per l'87% di essi il gap nella fornitura dei principali servizi infrastrutturali provoca un aumento sensibile dei costi operativi delle imprese.

(*): *KPMG International - Bridging the Global Infrastructure Gap: Views from the Executive Suite*

6. Gli odori molesti, l'industria insalubre e gli aspetti tossicologici

Sempre in tema ambientale, il problema degli odori rappresenta l'ultima frontiera degli attacchi ai siti produttivi di conglomerato bituminoso (e anche di produzione delle membrane bituminose).

Una delle armi che vengono usate contro gli impianti di asfalto e similari è quello dell'appartenenza alla classe delle industrie insalubri (Regio decreto del 27 luglio 1934, aggiornato con il Decreto Ministero Sanità del 5 settembre 1994 - G.U. n. 220 S.O. n. 129 del 20.09.1994). Si potrà così obiettare che gli asfalti e bitumi, scisti bituminosi, conglomerati bituminosi sono in buona compagnia, in particolare con: agrumi, frutta, legumi; carni e prodotti della pesca; carte e cartoni; ceramiche, gres, terracotte, maioliche e porcellane; conserve; cosmetici; saponi; seta e via dicendo.

Molte sono quindi le attività che rientrano nell'elenco, in sostanza tutte quelle che in un modo o nell'altro interferiscono nella situazione socio-ambientale del territorio e possono essere potenziale causa di pericolo per la salute pubblica.

Le finalità della classificazione delle industrie insalubri è per tanto quella di "segnalare un rischio"; indicare e formalizzare una "pericolosità potenziale" i cui effetti concreti, nella realtà, potrebbero già essere stati ridimensionati o limitati grazie all'adozione di accorgimenti o speciali cautele. La classificazione stabilisce dunque solo una

“presunzione” di insalubrità e pericolosità che, opportunamente valutata e gestita, può essere neutralizzata.

Anche dal punto di vista tossicologico, molte sono le mistificazioni e le credenze da sfatare.

SITEB ha affidato all'Università di Roma l'incarico di effettuare uno studio sulle caratteristiche chimico-tossicologiche del bitume e dei suoi fumi. Ciò per avere una visione chiara, rigorosa e documentata dello stato dell'arte in materia e per mettere a disposizione degli Associati uno strumento difficilmente confutabile da parte di chi, in buona o cattiva fede, porta continuamente attacchi alla industria stradale. Da parte loro, comunque, gli operatori del settore devono attuare tutti gli accorgimenti per non fornire appigli a tali attacchi.

Sono stati considerati sia gli studi epidemiologici relativi all'esposizione professionale, sia gli studi di laboratorio. Una parte importante e originale della ricerca è stata dedicata all'impatto ambientale e all'esposizione non professionale, con riferimento agli impianti di produzione del conglomerato e all'uso del bitume in senso lato.

Le conclusioni mostrano che il bitume, materiale inerte e solido a temperatura ambiente, non presenta particolari problemi tossicologici. A temperature superiori a circa 200 °C si possono formare, per pirolisi (decomposizione) emissioni di vapori e aerosol (“fumi”) non normalmente presenti nel bitume.

Il rischio associato all'esposizione professionale non può prescindere dalla inevitabile presenza di cofattori di esposizione (fumatori, abitudini alimentari, gas di scarico, ecc.). Tra gli studi epidemiologici, il più noto e completo è quello condotto da IARC, che però non ha portato fino ad ora a risultati che permettano di trarre conclusioni definitive e univoche.

Va evidenziata l'evoluzione che ha interessato negli ultimi anni l'industria dell'asfalto, che ha condotto un più attento controllo della qualità dei materiali e delle procedure e tecnologie utilizzate, con notevoli benefici ambientali.

I dati della letteratura, che risalgono in parte ad uno o due decenni fa e che non evidenziano (in senso generale) comunque aspetti negativi sono, in genere, riferiti a realtà molto peggiori di quella attuale: il quadro di oggi dovrebbe quindi risultare ancora migliore.

Persino un recente progetto di ricerca del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (*Procedu-*

re tecniche e buone prassi operative nella prevenzione dei rischi chimici connessi con le attività di produzione e stesa dei conglomerati bituminosi), ha confermato i dati di vari altri studi internazionali: nei cantieri stradali è di gran lunga preponderante l'effetto del traffico veicolare circostante e del movimento degli automezzi del cantiere, rispetto alle ridotte emissioni da parte dell'asfalto steso.

7. La Marcatura CE dei prodotti da costruzione

Per concludere questo tentativo di analisi di alcuni tra i fattori più dibattuti negli ultimi tempi, diamo un cenno all'applicazione della marcatura CE al settore delle infrastrutture stradali.

I materiali per uso stradale (aggregati, conglomerati bituminosi e dal prossimo anno bitumi ed emulsioni bituminose) sono soggetti all'obbligo di marcatura CE (Direttiva Prodotti da Costruzione - CPD 89/106/CEE).

Con riferimento ai conglomerati bituminosi, sebbene tale obbligo competa al Produttore e sia in vigore da oltre due anni, è opportuno ribadire che gli appalti di lavori che prevedono la fornitura e la stesa di conglomerati bituminosi non sono regolari se non sono rispettate le norme del CE, obbligatorie in tutti i Paesi dell'UE. Pertanto Progettisti, Stazioni appaltanti, Direzione lavori e Collaudatori, nel rispetto dei propri ruoli, devono vigilare affinché tale obbligo sia rispettato.

Purtroppo sono ancora molte le Aziende non in regola con le disposizioni del CE e ciò va a discapito della regolarità della procedura, del rispetto della concorrenza ma anche della qualità dei lavori e della sicurezza dell'utente della strada.

Troppo spesso la stampa e i *media* riportano articoli e servizi in merito agli incidenti stradali e al dissesto delle strade; le buche sull'asfalto e la scarsa qualità dei lavori, che tanto indignano i cittadini, sono conseguenza anche della mancata sorveglianza e di una azione della pubblica Amministrazione, che dovrebbe essere più incisiva.

Con riferimento ai conglomerati bituminosi di seguito una breve sintesi dei principali contenuti delle disposizioni normative che regolano il libero mercato dei prodotti da costruzione. »

Dal 1° marzo 2008, l'immissione sul mercato dei conglomerati bituminosi è possibile solo se provvisti di regolare marcatura CE.

I materiali sprovvisti di marcatura CE devono essere immediatamente ritirati dal mercato non potendo essere incorporati nelle pavimentazioni in quanto non a norma, ai sensi dell'art. 11 del DPR 246/93 "Regolamento di attuazione della direttiva 89/106/CEE" (G.U. n. 170 del 22/7/93). Lo stesso decreto, stabilisce che, su tutto il territorio italiano, devono essere immessi sul mercato solo i prodotti idonei all'impiego previsto. I prodotti per i quali esiste una norma armonizzata specifica, ossia una norma pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità europea, sono idonei se provvisti del regolare marchio CE. Il conglomerato bituminoso impiegato per uso stradale, è un materiale per il quale sono state emanate ed armonizzate le specifiche Norme Tecniche (Serie UNI EN 13108). La marcatura CE impone al Produttore l'esecuzione di prove di laboratorio per la determinazione dei requisiti tecnici relativi a materiali costituenti e miscele (ITT) ed il controllo sulla produzione dei conglomerati bituminosi (FPC) finalizzato ad assicurare il mantenimento continuo delle caratteristiche definite. Il Produttore può immettere sul mercato il conglomerato bituminoso solo dopo aver ottenuto il Certificato di Controllo della Produzione di Fabbrica rilasciato dall'Organismo Notificato di parte terza.

Per quanto concerne il rispetto degli adempimenti, oltre alle responsabilità dirette in capo al Produttore, si precisa che il Committente, sia Ente pubblico sia Privato, deve prevedere che i rapporti contrattuali comprendano anche i requisiti di idoneità all'impiego dei prodotti.

Il Direttore dei Lavori, prima di accettare i materiali, deve accertarne l'idoneità all'impiego, anche se non espressamente previsto in contratto ed il Collaudatore deve verificare che nell'opera eseguita siano stati utilizzati solo conglomerati bituminosi provvisti di regolare marcatura CE.

L'accertamento dell'idoneità avviene mediante esame dei seguenti documenti:

- ▶ "Dichiarazione di Conformità CE", predisposta dal Produttore del conglomerato;

- ▶ "Certificato di Controllo della Produzione di Fabbrica", in conformità agli allegati ZA delle Norme specifiche, rilasciato dall'Organismo notificato a seguito di verifica ispettiva;
- ▶ "Etichetta CE", predisposta dal Produttore, in accompagnamento ad ogni consegna (carico) di conglomerato bituminoso.
- ▶ L'utilizzo di materiali sprovvisti di regolare marcatura CE costituisce una frode in commercio e può dar vita ad una scorretta selezione tra i Produttori.

Infine, e non per ultimo, si consideri che i controlli effettuati sui materiali e sul processo produttivo (conseguenti la corretta applicazione della marcatura CE) offrono alla Stazione appaltante (e agli utenti finali) un livello base di garanzia tecnico-prestazionale dei conglomerati, a beneficio della qualità delle opere realizzate e a tutela delle risorse economiche ad essi destinate.

8. Conclusioni

Leggi, norme tecniche, codici, autorizzazioni, impedimenti amministrativi, interpretazioni soggettive, qualificazione e questioni ambientali sono solo alcuni degli aspetti presi in esame per fornire l'idea delle tante incombenze che insistono sulle aziende del settore (imprese stradali, impianti di produzione di conglomerato, emulsioni, membrane bituminose, ecc..).

Un riassetto delle questioni succintamente analizzate, con insistenza richiesto dal SITEB e dalle altre Associazioni di Categoria interessate, permetterebbe anche di razionalizzare l'offerta delle Imprese, invogliandole a puntare con sempre maggior insistenza alla qualità e all'aggiornamento.

La corretta selezione dei progetti, la giusta individuazione dei prezzi e delle offerte, l'individuazione esatta delle specifiche di Capitolato, la previsione di meccanismi "premianti" nei confronti di chi persegue obiettivi di efficienza tecnica e rispetto dell'ambiente possono certamente contribuire a migliorare un tessuto imprenditoriale da più punti di vista considerato di riferimento per l'economia del Paese. ■