Firmato digitalmente
da ADOLFO CANDIA
in data 20/06/2025

UNICMI
Unione Nazionale delle Industrie
delle costruzioni metalliche, dell'involucro e dei serramenti
c.a. Presidente
Via SGB de la Salle, 4/4A
20132- Milano
Pec.: unicmi@pec.it

Oggetto

UNICMI - art. 18, comma 22, Allegato II.12 del d.lgs. 36/2023 - certificazione attestante il corretto montaggio e la corretta installazione dei beni oggetto della categoria di qualificazione OS12-A- estensione dell'obbligo ai lavori oggetto della categoria di qualificazione OS12-B - richiesta di parere.

UPREC-CONS-0063-2025-FC

FUNZ CONS 25/2025

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 27 febbraio 2025, acquisita al prot. Aut. n. 31399, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 17 giugno 2024, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 18 giugno 2025, ha approvato le seguenti considerazioni.

Preliminarmente si rappresenta che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d'appalto o di concessione, fatto salvo l'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del relativo Regolamento. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell'istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti nella stessa.

Con la citata nota l'UNICMI, Associazione di categoria alla quale aderiscono, tra gli altri, i produttori di "barriere paramassi, fermaneve e simili" oggetto della categoria di qualificazione OS-12B, comunica all'Autorità che tra le attività che la stessa Associazione svolge rientra il monitoraggio dei bandi di gara per l'affidamento di lavori pubblici e della relativa documentazione contrattuale, aventi ad oggetto attività di interesse per le proprie associate.

In tale contesto l'Associazione, anche su segnalazione delle imprese aderenti, ha constatato che sempre più frequentemente le stazioni appaltanti, nell'ambito dell'affidamento dei lavori pubblici rientranti nella categoria di qualificazione OS12-B prevedono, nella documentazione contrattuale, l'obbligo per gli affidatari di presentare la certificazione del produttore dei beni oggetto della categoria, attestante il corretto montaggio e la corretta installazione degli stessi.

Tale previsione contrattuale, a parere della richiedente, non troverebbe riscontro nelle disposizioni normative di settore. Infatti, l'unico riferimento normativo contemplante, per il produttore, il rilascio della citata certificazione, è contenuto nell'art. 18, comma 22, dell'allegato II.12 del Codice che, in continuità con l'art. 79, comma 17, del D.P.R. n. 207/2010, prescrive tale adempimento – ai fini del collaudo - con esclusivo riguardo ai lavori rientranti nella categoria di qualificazione OS-12A, relativa alle "Barriere stradali di sicurezza". Disposizione, questa, richiamata sempre con riguardo al collaudo, dall'art. 15 dell'Allegato II.14 del Codice, in relazione alla medesima categoria OS12-A.

Autorità Nazionale Anticorruzione - SG - UPREC - Precontenzioso e pareri - Prot. Uscita N.0092489 del 23/06/2025

L'Associazione evidenzia al riguardo le differenze intercorrenti tra le lavorazioni oggetto delle due categorie di qualificazione sopra indicate, osservando (tra l'altro) che le "barriere stradali di sicurezza" sono dispositivi da prevedere già in fase di progettazione/gestione dei lavori stradali, al fine di garantire la sicurezza e l'incolumità degli utenti. Un obbligo simile per la fase di progettazione/gestione della sede stradale non è invece previsto per le "barriere paramassi, fermaneve o simili", in quanto tali soluzioni rappresentano solo alcune delle possibili scelte a discrezione del progettista, rispetto alla protezione nei confronti di fenomeni gravitativi.

A parere dell'istante, quindi, è chiaro il motivo per il quale il legislatore ha previsto solo per la categoria OS-12A, l'obbligo dei produttori di tali barriere di rilasciare il certificato "attestante il corretto montaggio e la corretta installazione degli stessi".

Tuttavia, come sopra evidenziato, l'UNICMI segnala la prassi di diverse stazioni appaltanti, di richiedere le suindicate certificazioni anche per i lavori ricompresi nella categoria OS-12B. Tale prassi crea notevoli difficoltà nella gestione dei contratti d'appalto, attesa la difficoltà, per gli operatori economici, di ottenere dai produttori un certificato di corretto montaggio/installazione delle barriere che la disciplina di settore non impone.

Pertanto, l'Associazione invoca un intervento dell'Autorità in materia, al fine di chiarire che le stazioni appaltanti non possono far dipendere le sorti di un contratto d'appalto dall'adempimento del predetto obbligo da parte di un soggetto terzo, non tenuto a rilasciare la certificazione richiesta, peraltro aggravando il procedimento di collaudo di un adempimento non previsto dal Codice.

Al fine di esprimere avviso sul quesito posto, sembra opportuno ribadire, in via preliminare, che le stazioni appaltanti sono tenute, in sede di predisposizione dei bandi gara, alla corretta individuazione delle categorie di lavorazioni di cui si compone l'intervento da affidare con le procedure previste dal d.lgs. 36/2023.

Sull'argomento l'Autorità ha fornito indicazioni agli operatori del settore con numerose pronunce, affermando in particolare che il sistema di qualificazione, oggi disciplinato dall'art. 100 e dall'Allegato II.12 del Codice, articolato in categorie di opere generali e speciali e classifiche, deve intendersi come inderogabile da parte della stazione appaltante, che non può liberamente prescrivere nel bando di gara il possesso di categorie o classifiche differenti rispetto a quelle fissate alla disciplina di settore. «L'individuazione della categoria prevalente e della classifica alla quale appartengono le opere da appaltare, pertanto, non è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, ma deve essere effettuata dal progettista sulla base delle vincolanti indicazioni contenute nel d.p.r. n. 207/2010 [*oggi Allegato II.12 del d.lgs. 36/2023*] e, pertanto, ricade nella sua sfera di responsabilità (in questo senso: delibera n. 1378/2016, parere n.152 del 25.9.2013, parere n. 217 del 1612.2010; parere n. 67/2009, Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2004 n. 8292). Successivamente la stazione appaltante deve riportare nel bando di gara le categorie di lavori e le relative classifiche individuate dal progettista, alle quali si deve fare esclusivamente riferimento ai fini della partecipazione all'appalto ed alla relativa qualificazione (pareri dell'Autorità n. 153/2009, n. 197/2008 e n. 74/2008). Pertanto, l'individuazione da parte del progettista, delle categorie di qualificazione e delle relative classifiche, se realizzata in maniera arbitraria, illogica o irragionevole, può incidere profondamente sulla partecipazione alla procedura selettiva con effetti distorsivi della concorrenza (…)» (*ex multis* delibera 1085/2020-AG3/2020 e precedenti ivi richiamati).

L'Autorità ha quindi ulteriormente osservato che «nel caso in cui la S.A. compia, nella redazione del bando di gara, degli errori nell'indicazione delle categorie cui ascrivere i lavori e delle relative qualificazioni necessarie, è opportuno che valuti la possibilità di adottare un provvedimento in autotutela di rettifica del bando pubblicato, correggendo le inesatte indicazioni ivi riportate. Questo permetterebbe di scongiurare il rischio, da un lato, di restringere la partecipazione alla

procedura di gara ai soli soggetti in possesso di una qualificazione per una categoria non pertinente ai lavori oggetto dell'appalto e, dall'altro, di affidare il contratto ad un soggetto con una capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa non pertinente alla tipologia di opere da realizzare. (…). Alla luce di tutto quanto sopra, pertanto, nel confermare la primaria importanza che riveste la corretta indicazione nel bando di gara della categoria prevalente e della classifica alla quale appartengono le opere da appaltare, in quanto la stessa condiziona l'accesso delle imprese alle gare, nel senso sopra indicato, deve anche ribadirsi che tale indicazione non è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, ma deve essere effettuata dal progettista nel rispetto della disciplina sopra richiamata, tenuto anche conto (tra l'altro) che le categorie di opere specializzate includono lavorazioni che, nell'ambito del processo realizzativo dell'opera o del lavoro, necessitano di una particolare specializzazione e professionalità» (delibera n. 1085/2020 cit.).

Premesso quanto sopra, in ordine al quesito posto, oltre a ribadire il carattere vincolante e inderogabile, per la stazione appaltante, delle disposizioni in tema di qualificazione degli operatori economici oggi contenute (in particolare) nell'art. 100 del Codice e nell'Allegato II.12 dello stesso (come sottolineato dall'Autorità nella pronuncia sopra richiamata), sembra opportuno richiamare la definizione delle categorie di qualificazione OS12-A (Barriere stradali di sicurezza) e OS12-B (Barriere paramassi, fermaneve e simili), contenuta, tra le categorie di opere specializzate, nell'Allegato II.12 del d.lgs. 36/2023.

Più in dettaglio, la categoria OS12-A, «Riguarda la fornitura, la posa in opera e la manutenzione o ristrutturazione dei dispositivi quali barriere, attenuatori d'urto, recinzioni e simili, finalizzati al contenimento e alla sicurezza del flusso veicolare stradale»; la categoria OS12-B invece «Riguarda la fornitura, la posa in opera e la manutenzione o ristrutturazione delle barriere paramassi e simili, finalizzata al contenimento e alla protezione dalla caduta dei massi e valanghe, inclusi gli interventi con tecniche alpinistiche».

Con specifico riferimento alle lavorazioni afferenti alla citata categoria OS12-B, oggetto del quesito posto, questa Autorità ha avuto modo di osservare che è riconducibile alla realizzazione di barriere paramassi e simili, l'esecuzione di «opere aventi sostanzialmente la funzione di proteggere la rete stradale dalla caduta di massi sia mediante l'eliminazione di materiale già distaccato (disgaggio e la pulizia delle pareti rocciose) sia mediante il rivestimento dei tratti di parete interessati da degrado geostrutturale con l'applicazione di reti, funi e/o pannelli» (parere Prec n. 150/2014). L'esecuzione delle barriere paramassi attiene, quindi, nello specifico, «ad opere riguardanti la realizzazione di reti di contenimento, atte ad impedire l'eventuale caduta di massi da un pendio, consentendo, altresì, il transito in sicurezza dei mezzi nella strada sottostante, così come indicato nella categoria OS12, e non attiene, pertanto, a quelle opere di stabilizzazione di un pendio, ricadenti nella categoria OG13 e classificate come opere di ingegneria naturalistica» (Deliberazione n. 83/2005). La categoria OS12 indica come "barriere paramassi e simili" le opere «che servono "… a proteggere dalla caduta dei massi", attenendo non già alla stabilità delle scarpate quanto a lavorazioni ben precise non dipendenti dal sito dove le stesse devono svolgersi» (Parere Prec. n.203/2008; in tema anche parere prec n. 103/2015).

Sulla base della definizione contenuta nell'Allegato II.12 e dei chiarimenti offerti in materia dall'Autorità, deriva quindi che i lavori inclusi nella categoria OS12-B svolgono una funzione specifica di protezione della rete stradale nei confronti di fenomeni gravitativi, distinta da quella riferita ai lavori della categoria OS12-A, finalizzati invece al contenimento e alla sicurezza del flusso veicolare stradale.

Per i lavori di fornitura e posa in opera di barriere stradali, rientranti in tale ultima categoria, il Codice ha dettato una disciplina distinta rispetto alla categoria OS12-B. Il riferimento è, in

particolare, alla previsione, contenuta nell'art. 18, comma 22, dell'Allegato II.12 (che si pone in continuità con il previgente comma 17 dell'art. 79 del d.P.R. n. 207/2010), ai sensi della quale «Per i lavori della categoria OS 12-A, ai fini del collaudo, l'esecutore presenta una certificazione del produttore dei beni oggetto della categoria attestante il corretto montaggio e la corretta installazione degli stessi».

Secondo tale previsione, quindi, il "produttore" della barriera stradale (dunque un soggetto diverso da chi esegue la fornitura e posa della barriera stessa) è chiamato a verificare in cantiere che l'esecutore abbia correttamente effettuato la posa in opera della barriera, rilasciando all'esito il certificato di corretta installazione ai fini del collaudo dell'opera. Il legislatore ha in tal modo attribuito al produttore una specifica responsabilità (anche) nella fase di posa in opera delle barriere stradali, prescrivendo in capo allo stesso la verifica in ordine alla corretta installazione delle stesse e il rilascio del predetto certificato.

Ulteriore previsione dettata specificamente per la categoria OS12-A è l'art. 15, comma 1, dell'Allegato II.14 del Codice che (in continuità con il previgente art. 217, comma 1, lett. q), del d.p.r. 207/2010), stabilisce che tra i documenti che il Rup deve fornire all'organo di collaudo, come elencati alle lettere da a) a q), sono espressamente previsti alla lettera p) i "certificati di cui all'articolo 18, comma 22, dell'allegato II.12 al codice, limitatamente ai lavori relativi alla categoria OS 12-A". Il legislatore ha in tal modo stabilito – quale garanzia di esecuzione a regola d'arte - che ai fini dell'attività di collaudo, la certificazione sulla corretta installazione delle barriere stradali, rilasciata dal produttore e presentata dall'esecutore, deve essere trasmessa dal Rup all'organo di collaudo "limitatamente ai lavori relativi alla categoria OS 12-A".

Sussiste, inoltre, per i lavori rientranti in tale categoria, «una articolata e specifica regolamentazione per la progettazione, l'omologazione e l'impiego delle barriere stradali di sicurezza, come definita dal d.m. n.223 del 18 febbraio 1992 (disciplina successivamente modificata e integrata da diversi interventi normativi e regolamentari)» (si rinvia al riguardo alla delibera n. 1085/2020-AG3/2020 cit.).

Alla luce di quanto sopra, dunque, per le lavorazioni ascrivibili alla categoria OS12-A finalizzate alla sicurezza stradale, il legislatore ha dettato una speciale disciplina, sia con riferimento alla corretta progettazione/esecuzione delle stesse, sia con riguardo al collaudo, nei termini sopra indicati.

Come correttamente sottolineato dall'Associazione richiedente, simili prescrizioni non sono invece contemplate nello stesso Allegato II.12, né nell'Allegato II.14, per la categoria OS12-B.

Né si ritiene consentito estendere l'applicazione delle disposizioni dettate per le lavorazioni della categoria OS12-A a quelle della categoria OS12-B, alla luce della specificità che caratterizza le prime, come chiaramente desumibile dalle disposizioni richiamate e, in particolare, dalla previsione del citato art. 15 dell'Allegato II.14, che richiede i certificati di cui all'articolo 18, comma 22, dell'Allegato II.12 al Codice, "limitatamente ai lavori relativi alla categoria OS12-A".

Pertanto, nel confermare la primaria importanza che riveste la corretta indicazione nel bando di gara delle categorie di qualificazione di cui si compone l'intervento oggetto di affidamento e la vincolatività e inderogabilità, per la stazione appaltante, della disciplina in tema di qualificazione degli operatori economici, nei termini sopra indicati, condividendo le osservazioni contenute nella nota di richiesta parere, si conferma che i certificati di cui all'articolo 18, comma 22, dell'Allegato II.12 del Codice, come deriva dalla piana lettura della norma e dell'art. 15 dell'Allegato II.14, devono essere richiesti e previsti "limitatamente ai lavori relativi alla categoria OS12-A" e non anche per i lavori relativi alla categoria OS12-B, per i quali il d.lgs. 36/2023 non ha prescritto i predetti adempimenti ai fini del collaudo.

Per quanto sopra, si riscontra la richiesta di parere sottoposta all'attenzione dell'Autorità nel senso sopra indicato e si rimette all'Associazione richiedente ogni valutazione in ordine alla fattispecie oggetto della stessa, sulla base dell'indirizzo generale illustrato.

Avv. Giuseppe Busia

GIUSEPPE BUSIA
23.06.2025
12:27:11
GMT+01:00

ANAC AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE
Ing. Filippo Romano
Segretario Generale
Filippo Romano
23.06.2025
13:22:09
GMT+02:00