

RETE FERROVIARIA ITALIANA S.p.A.

- Direzione Tecnica
- Sicurezza di Rete e Qualità
Piazza della Croce Rossa, 1

00161 Roma

Aziende di cui al DM 5 Agosto 2016

Loro SEDI

**p.c. MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E
DEI TRASPORTI**

Dipartimento per i Trasporti, la
Navigazione, gli Affari Generali ed il
Personale
*Direzione Generale per il Trasporto e le
Infrastrutture Ferroviarie*
Via G. Caraci, 36

00157 Roma

ASSTRA

Piazza Cola di Rienzo, 80/a

00192 Roma

TRASMessa ESCLUSIVAMENTE A MEZZO PEC E PUBBLICATA SUL SITO INTERNET DELL'ANSF NELLA SEZIONE ATTI-ALTRI ATTI

Oggetto: Messa in Servizio dei sottosistemi strutturali a terra. Collaudo delle strutture.

Si fa presente che in sede di proroga di una Autorizzazione di Messa in Servizio (AMIS) temporanea, relativa al sottosistema Infrastruttura, rilasciata ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 191 del 2010 e dell'articolo 6, comma 1, lettera d) del decreto legislativo n. 162 del 2007, è emersa la necessità di acquisire più approfondite evidenze in merito alla documentazione inerente ai collaudi statici delle strutture.

Al riguardo nei rapporti di valutazione della conformità alle Specifiche Tecniche di interoperabilità rilasciati dal NOBO incaricato, per la certificazione di sottosistema, allegata all'istanza per l'ottenimento dell'autorizzazione di messa in servizio, era stata tracciata la disponibilità di un "Certificato di idoneità statica" relativo agli elementi strutturali e della Relazione a struttura ultimata.

Il richiedente l'AMIS ha ottemperato alla richiesta di chiarimenti di questa sede fornendo una "Relazione esplicativa sullo sviluppo delle attività di collaudo statico" nel quale veniva tracciata l'evoluzione dei documenti relativi alle attività di collaudo statico, allegando la relativa documentazione, incluso il collaudo statico finale.

Pertanto, considerato che la materia del collaudo statico delle opere e la conseguente valutazione delle scelte operate dal soggetto richiedente l'AMIS esorbitano dalle competenze istituzionali dell'ANSF e che pertanto questa Agenzia non ha ritenuto attuabile operare autonomamente per stabilire se quanto aveva acquisito agli atti potesse essere considerato rispondente alla complessa normativa applicabile in materia, questa Agenzia ha chiesto, in data 13.8.2018, un pronunciamento del Consiglio Superiore dei Lavori pubblici per stabilire:

- A) Se la documentazione disponibile al momento del rilascio della Dichiarazione CE di Verifica da parte del richiedente l'AMIS e segnatamente il "Certificato di idoneità statica" possa essere considerato sufficiente a confermare che la citata Dichiarazione corrisponda al reale stato delle certificazioni richieste dalla pertinente normativa

nazionale, come stabilito all'Allegato VI del decreto legislativo n. 191 del 2010, comma 1.

- B) Se la documentazione trasmessa dal richiedente l'AMIS, allo stato attuale e lo stato dei collaudi come sopra riportato possano essere tali da soddisfare il requisito essenziale sicurezza del sottosistema infrastruttura di cui al punto 2.1.1. dell'allegato III al decreto legislativo n. 191 del 2010 ["Le infrastrutture cui il pubblico ha accesso devono essere progettate e realizzate in modo da limitare i rischi per la sicurezza delle persone (stabilità, incendio, accesso, evacuazione, marciapiedi, ecc.)"], con particolare riferimento alla stabilità strutturale.
- C) Se le varie tipologie di certificazioni nel tempo succedutesi siano conformi al quadro normativo applicabile.

In merito ai suddetti quesiti la Sezione III del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, in data 22.11.2018, ha fornito il parere che si richiama, per la parte di interesse, nel riquadro di seguito riportato.

".....OMISSIS

"CONSIDERATO"

I quesiti posti da ANSF – Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, nella nota riportata in premesse, possono essere inquadrati fra i pareri facoltativi da rendersi, da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del DPR 204/2006, in quanto attinenti le materie di competenza del Consiglio stesso. In particolare l'oggetto della richiesta concerne i "collaudi delle strutture" e quindi, in termini generali, la sicurezza delle costruzioni.

Preliminarmente la Sezione ritiene che la questione debba essere trattata in riferimento al quadro normativo in cui si inquadra l'oggetto del quesito, sia a livello nazionale, che europeo.

In termini generali e in riferimento alla legislazione nazionale il "collaudo delle strutture" è disciplinato dalla Legge 5 novembre 1971, n. 1086, dal Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e dalla vigenti Norme tecniche per le costruzioni. In particolare rileva l'art. 7 della legge 1086/1971, il cui testo si riporta di seguito:

Art. 7 – Collaudo statico

- 1. Tutte le opere di cui all'articolo 1 debbono essere sottoposte a collaudo statico.**
- 2. Il collaudo deve essere eseguito da un ingegnere o da un architetto, iscritto all'albo da almeno 10 anni, che non sia intervenuto in alcun modo nella progettazione, direzione ed esecuzione dell'opera.**
- 3. La nomina del collaudatore spetta al committente il quale ha l'obbligo di comunicarla al Genio civile entro 60 giorni dall'ultimazione dei lavori. Il committente preciserà altresì i termini di tempo entro i quali dovranno essere completate le operazioni di collaudo.**
- 4. Quando non esiste il committente ed il costruttore esegue in proprio, è fatto obbligo al costruttore di chiedere, nel termine indicato nel comma precedente, all'ordine provinciale degli ingegneri o a quello degli architetti, la designazione di una terna di nominativi fra i quali sceglie il collaudatore.**
- 5. Il collaudatore deve redigere 2 copie del certificato di collaudo e trasmetterle all'Ufficio del Genio civile, il quale provvede a restituirne una copia, con l'attestazione dell'avvenuto deposito da consegnare al committente.**
- 6. Per le opere costruite per conto dello Stato e degli enti di cui all'ultimo comma dell'articolo 4, gli obblighi previsti dal terzo e dal quinto comma del presente articolo non sussistono.**

La norma predetta ha quindi introdotto – in relazione, allora, alle opere in calcestruzzo armato semplice o precompresso e a struttura metallica – una forma di controllo denominata “collaudo statico”, aggiuntiva rispetto quella già eseguita dal direttore dei lavori, rendendola obbligatoria indipendentemente dal soggetto esecutore, definendo chi la deve commissionare, chi la può eseguire e rinviando al committente il compito di precisare “i termini di tempo entro i quali debbono essere completate le operazioni di collaudo”.

Gli aspetti temporali sono poi stati precisati dal DPR 380/2001 che all'art. 67 ha stabilito in 60 giorni il termine entro il quale emettere il certificato di collaudo statico una volta che il Direttore dei lavori abbia comunicato al Collaudatore il completamento della struttura e redatto la Relazione a strutture ultimate.

Si è più volte osservato, anche da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici, che il DPR 380/2001 è riferito alla sola edilizia e non quindi ad opere di natura viabilistica (strade e ferrovie), ma, da un punto di vista concettuale e procedurale, alcune indicazioni normative in esso contenute possono essere applicate a tutti i tipi di costruzione.

Inoltre, indipendentemente dalle indicazioni temporali sopra richiamate – che legano l'emissione del certificato di collaudo al completamento delle “strutture” – ben più rilevanti appaiono le indicazioni normative che subordinano l'uso della costruzione, questa volta nel suo complesso, all'avvenuta emissione del certificato di collaudo statico.

In tal senso, l'art. 8 della Legge 1086/1971 subordina il rilascio di licenza d'uso o di abitabilità all'emissione del certificato di collaudo statico, così come, in termini amministrativamente aggiornati, l'art. 24 del DPR 3809/2001 pone fra le condizioni necessarie per il rilascio del “certificato di agibilità” l'avvenuto collaudo statico dell'opera.

Anche la “consegna anticipata” di una opera, ai sensi dell'art. 230 del DPR 207/2010, è subordinata, fra l'altro, all'avvenuta esecuzione “con esito favorevole” del collaudo statico.

Appare, quindi, del tutto evidente la volontà del legislatore, costantemente ribadita, di preveder un'attività di verifica indipendente finalizzata a certificare la sicurezza della “struttura” di una costruzione e di non consentire l'uso della costruzione stessa prima del compimento di tale attività.

Le norme tecniche per le costruzioni, già a partire da quelle emanate nel 2005, passando poi per quelle del 2008 sino a quelle attualmente in vigore, pubblicate nel 2018, hanno, correttamente, esteso la necessità del “collaudo statico” a tutte le strutture, indipendentemente dal sistema costruttivo adottato e dal materiale impiegato per realizzarle, e hanno declinato i contenuti e le verifiche che debbono caratterizzare l'attività di collaudo statico. In particolare, le Norme tecniche per le costruzioni del 2008 dedicano al “collaudo statico” il capitolo 9 – replicato senza modifiche significative nella versione delle Norme tecniche del 2018 – in cui si stabilisce che “Il collaudo statico riguarda il comportamento e le prestazioni delle parti dell'opera che svolgono funzione portante” e vengono puntualmente indicati gli adempimenti che debbono caratterizzare una corretta e completa esecuzione di tale attività.

Quanto sopra per quanto attiene, in termini generali e in riferimento al quadro normativo nazionale, la tematica del “collaudo statico” delle strutture. Esiste, poi, nello specifico campo delle opere ferroviarie, in riferimento alla sicurezza delle stesse e la loro interoperabilità, un insieme di norme di rango europeo rappresentato, per quanto attiene la sicurezza, dalle Direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE recepite con DLgs 162/2007 e, per quanto attiene la interoperabilità, dalle Direttive 2008/57/CE e 2009/113/CE recepite con DLgs 191/2010.

Le Direttive citate hanno quale fine di disciplinare "le condizioni di sicurezza per l'accesso al mercato dei servizi ferroviari" e di garantire la possibilità di far circolare i treni su reti ferroviarie differenti, ossia appartenenti a Nazioni differenti (interoperabilità).

Per poter garantire il rispetto di tale ultimo requisito sono state prodotte delle Specifiche Tecniche di interoperabilità (STI) che riguardano i componenti o "sottosistemi" di interoperabilità individuati dalle norme, "sottosistemi" la cui conformità alle specifiche stesse deve essere certificata da una Dichiarazione di Verifica CE rilasciata da un Organismo notificato.

Sulla base della predetta Dichiarazione l'Autorità nazionale competente per la sicurezza ferroviaria – nel caso dell'Italia la ANSF – rilascia l'autorizzazione alla messa in servizio dell'opera (AMIS).

La Verifica CE, come specificato nell'Allegato VI al DLgs 191/2010 (in vigore dal 25/11/2010) "...è una procedura effettuata dal richiedente.....Per dimostrare che i requisiti della pertinente legislazione dell'Unione, comprese tutte le pertinenti norme nazionali relative a un sottosistema, sono stati soddisfatti e che il sottosistema può essere autorizzato alla messa in servizio".

Fra i sottosistemi vi è quello denominato Infrastrutture che riguarda "Strade ferrate, l'insieme dei binari, le opere di ingegneria (ponti, gallerie,...) le relative infrastrutture nelle stazioni (marciapiede, zone di accesso,...) le apparecchiature di sicurezza e protezione.

Ciò premesso, venendo ai quesiti posti da ANSF e prescindendo dal caso specifico, la Sezione ritiene che, in termini generali, si possa affermare quanto segue.

Il legislatore nazionale ha voluto garantire la sicurezza delle costruzioni e, in particolare, di quella parte delle stesse che costituisce la "struttura", quella cioè deputata a garantire il requisito 1 "resistenza meccanica e stabilità", prevedendo una verifica indipendente eseguita da un soggetto "terzo" che ha quale atto terminale l'emissione di un "certificato di collaudo statico" compiutamente definito, come si è detto, in termini soggettivi, oggettivi, procedurali e contenutistici da norme in vigore. Queste ultime non prevedono deroghe di alcun tipo, né documenti sostitutivi.

Va segnalato in merito che le deroghe previste dalla Legge 1086/1971 per le opere costruite per conto dello Stato e degli enti territoriali e dalla Legge 64/1974 solo in riferimento alla "azienda autonoma delle ferrovie dello Stato" – deroghe peraltro non replicate nel DPR 380/2001 – riguardano unicamente le questioni relative al "deposito" dei progetti e alla loro autorizzazione qualora eseguiti in zona sismica. Nessuna deroga, come si è detto, è prevista in relazione ai contenuti e alle modalità del "collaudo statico".

Per quanto attiene il "certificato di idoneità statica" la Sezione osserva che tale documento è stato previsto, per la prima volta, dall'art. 3, comma 6, della Legge 28 febbraio 1985, n. 47 recante "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico edilizia" in relazione a costruzioni esistenti "abusive" e quindi prive di titolo abitativo e, conseguentemente, anche di tutte le procedure di controllo previste per legge.

Inoltre nel Decreto ministeriale 18 marzo 1996 recante "Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio di impianti sportivi", dove, all'art. 3, si prevede una verifica decennale agli impianti sportivi, già provvisti di "collaudo statico", in esito alla quale viene rilasciato un "certificato di idoneità statica". Come si vede questo tipo di documento è sempre riferito a costruzioni esistenti, in un caso realizzate in assenza di qualsiasi forma di controllo, nell'altro delle quali si vuole controllare periodicamente la permanenza della sicurezza strutturale.

Pertanto, al di fuori dei casi predetti, il quadro normativo vigente prevede il "collaudo statico" quale unico documento atto a certificare la conformità delle strutture realizzate di una costruzione al progetto e alle norme tecniche ad essa applicabili e ciò sicuramente in relazione alle "nuove costruzioni".

In assenza di tale atto, come si è detto, l'opera, in base alle norme nazionali concernenti la sicurezza delle costruzioni e indipendentemente da altre procedure autorizzative previste da norme di rango europeo, non può essere utilizzata.

Per quanto attiene il "collaudo statico parziale" la Sezione rileva che tale istituto è stato previsto dall'art. 67, comma 6, del DPR380/2001 – di rango regolamentare – che recita "In corso d'opera possono essere eseguiti collaudi parziali motivati da difficoltà tecniche e da complessità esecutive dell'opera, fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni". Tale comma non esisteva nella Legge 1086/1971 i cui articoli sono stati richiamati con integrazioni nel decreto predetto, rimanendo in vigore "per tutti i campi di applicazione originariamente previsti dai relativi testi normativi e non applicabili" al DPR 380/2001, non a caso denominato "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia".

In merito la Sezione ritiene che il "collaudo statico parziale" possa riguardare unicamente porzioni strutturalmente indipendenti di un intervento amministrativamente oggetto di un unico affidamento, che per motivi documentati debbano essere posti in esercizio prima del completamento di tutte le opere ricomprese nell'appalto. Devono quindi essere nettamente distinti gli aspetti contrattuali da quelli inerenti la sicurezza delle costruzioni. Per converso a fronte di un'opera realizzata sulla base di più affidamenti, ma costituente un unico organismo strutturale, l'atto di collaudo statico deve essere unico e non può essere sostituito o anticipato da "collaudi statici parziali".

Si ritiene che quanto sopra risponda a tutti e tre i quesiti posti dall'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie.

Infine, a margine delle considerazioni sopra riportate la Sezione rileva, ancora una volta, la necessità e l'urgenza di una rivisitazione del quadro normativo, segnatamente a livello di norme primarie, onde fugare qualsiasi incertezza interpretativa circa le norme regolanti la sicurezza delle costruzioni, incertezza che però non sembra riguardare il tema del "collaudo statico", quanto piuttosto i procedimenti amministrativi ed autorizzativi cui assoggettare particolari categorie di opere, fra cui quelle realizzate dallo Stato o per conto dello Stato."

Sulla base del richiamato pronunciamento, avente carattere e valenza generale, questa Agenzia raccomanda a tutti i Gestori dell'infrastruttura interessati l'osservanza delle indicazioni e dei principi in esso contenuti.

Si evidenzia che il D.Lgs. 191/2010 all'allegato III – par. 2.1.1, fra i requisiti essenziali particolari che in ottemperanza all'art. 3 comma 1 dello stesso decreto il sottosistema infrastruttura deve rispettare, dispone che "Le infrastrutture cui il pubblico ha accesso devono essere progettate e realizzate in modo da limitare i rischi per la sicurezza delle persone (stabilità, incendio, accesso, evacuazione, marciapiedi, ecc.)".

Come noto, il rispetto dei requisiti essenziali, oltre che essere condizione necessaria per il rilascio dell'AMIS di sottosistemi a terra nuovi o modificati, è oggetto della dichiarazione "CE" di verifica che, come all'allegato V del D.Lgs. 191/2010 e s.m.i. è "... una dichiarazione redatta dal richiedente ai sensi dell'articolo 17, in cui egli dichiara, sotto la sua esclusiva responsabilità, che il sottosistema interessato, il quale è stato sottoposto alle pertinenti procedure di verifica, soddisfa i requisiti della pertinente legislazione dell'Unione comprese tutte le pertinenti norme nazionali".

Pertanto, la documentazione tecnica che accompagna la dichiarazione "CE" di verifica di un sottosistema infrastruttura dovrà contenere anche evidenza della documentazione inerente ai collaudi delle strutture effettuati ai sensi della disciplina applicabile.

In linea più generale, per quanto riguarda i sottosistemi strutturali a terra si evidenzia quanto segue:

- A- la citata dichiarazione "CE" di verifica, sempre in ottemperanza a quanto disposto all'allegato V del D.Lgs. 191/2010 e s.m.i., deve recare anche il riferimento alle norme nazionali nonché all'altra normativa pertinente derivante dal trattato applicate per la dimostrazione del raggiungimento dei requisiti essenziali (ivi comprese quelle di derivazione non strettamente ferroviaria e, in particolare – ma non esclusivamente – quelle in materia di sicurezza elettrica, ingegneria civile, edilizia, sanità e protezione antincendio) mentre la documentazione tecnica che accompagna la stessa dichiarazione deve essere corredata di tutte le certificazioni, dichiarazioni, permessi e/o autorizzazioni previste in detta normativa, le quali potranno anche non essere materialmente allegate alla istanza di AMIS qualora provviste di idonea ed univoca forma di identificazione, ma dovranno in ogni caso essere conservate dal richiedente anche per eventuali verifiche da parte dell'Agenzia sia in sede di autorizzazione che di supervisione;
- B- Per le certificazioni richiamate al precedente punto A- dovranno essere identificabili nome, indirizzo e numero di identificazione dell'organismo notificato che ha effettuato la valutazione della conformità ad altre norme derivanti dal trattato nonché nome e indirizzo dell'organismo designato che ha effettuato le verifiche di conformità alle norme nazionali di cui all'articolo 16, comma 5, come da D.Lgs. 191/2010 Allegato V, punto 1, lettera g);
- C- Nell'istanza da presentare all'ANSF per l'autorizzazione di messa in servizio, il richiedente è sempre tenuto ad indicare il luogo e il soggetto responsabile della conservazione del dossier tecnico allegato alla dichiarazione "CE" di verifica incluse le certificazioni, dichiarazioni, permessi e/o autorizzazioni richiamate al precedente punto A-;
- D- Qualora a parti o aspetti di un sottosistema strutturale nuovo o modificato - che non siano oggetto di procedura di verifica rispetto alle STI – si applichino altre norme dell'Unione o norme nazionali, la procedura di verifica CE deve essere estesa anche a tali aspetti o parti e quindi il perimetro fisico della dichiarazione "CE" di verifica potrà essere, se necessario, più ampio di quello della verifica rispetto alle STI.

I contenuti della presente sono da considerarsi parte integrante ed essenziale delle "Linee guida per il rilascio dell'autorizzazione di messa in servizio di veicoli, sottosistemi strutturali e dell'autorizzazione all'utilizzo di applicazioni generiche, prodotti generici e componenti" n. 1/2017 del 20/06/2017.

Il vicedirettore incaricato
Ing. Marco D'Onofrio

 D'ONOFRIO MARCO
AGENZIA NAZIONALE
PER LA SICUREZZA
DELLE FERROVIE (ANSF)
18.01.2019 14:45:38
UTC

