

1. IL CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici è il massimo Organo tecnico consultivo dello Stato, cui è garantita indipendenza di giudizio e di valutazione, nonché autonomia funzionale, organizzativa e tecnico-scientifica.

Nel 2006, in esito alle disposizioni della legge 5 marzo 1997, n.59, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 e della legge 11 febbraio 1994, n. 109, con il DPR 27 aprile 2006, n.204, si è provveduto al riordinamento del Consiglio superiore dei lavori pubblici quale Organo di consulenza obbligatorio del Governo e Organo di consulenza facoltativo per le regioni e gli altri enti pubblici competenti in materia di lavori pubblici.

La sede del Consiglio superiore dei lavori pubblici si trova presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Piazzale di Porta Pia – Roma.



*La sede del Consiglio superiore dei lavori pubblici
Roma - Piazzale di Porta Pia – Edificio sede del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

2. COMPETENZE ISTITUZIONALI E ORGANIZZAZIONE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 127 del DLgs 12 aprile 2006, n.163, recante "*Codice dei Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*" è il massimo Organo tecnico consultivo dello Stato.

Il comma 1, del citato articolo 127 conferma la piena autonomia funzionale ed organizzativa, nonché l'indipendenza di giudizio e di valutazione del Consesso.

L'organizzazione del Consiglio superiore è caratterizzata da una struttura dipartimentale articolata in un Ufficio di Presidenza, a cui è preposto il Presidente generale nominato con DPR ai sensi dell'art.19 comma 3, del DLgs 165/01, e da cinque Sezioni alle quali sono preposti altrettanti Dirigenti di I fascia, nominati con DPCM ai sensi del comma 4, del richiamato art.19.

Nell'ambito del Consiglio superiore è inoltre incardinato il Servizio tecnico centrale, Organo che, alle dipendenze funzionali del Presidente del Consiglio superiore, cura la predisposizione delle norme tecniche fondamentali per la sicurezza delle costruzioni da osservarsi su tutto il territorio nazionale, la certificazione e la qualificazione dei materiali e dei prodotti da costruzione, nonché svolge le attività tecnico-scientifico, sia in ambito nazionale che in ambito europeo, ai fini dell'attuazione della Direttiva 89/106/CEE sui prodotti da costruzione.

Le competenze istituzionali del Consiglio superiore si esplicano attraverso le seguenti attività:

- *consultiva*, consistente essenzialmente nell'emissione, da parte dell'Assemblea generale o delle Sezioni, di pareri obbligatori sui progetti di lavori pubblici di competenza statale o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo superiore a 25 milioni di euro, nonché di pareri richiesti da amministrazioni pubbliche centrali e locali;

- *normativa*, consistente nell'elaborazione ed aggiornamento di norme tecniche e di indirizzo (circolari, linee guida, capitoli tipo) in materia di sicurezza delle costruzioni e di opere speciali;
- di *rappresentanza* presso Enti ed Organismi nazionali ed internazionali competenti in materia di qualificazione e sicurezza dei materiali e prodotti da costruzione;
- di *certificazione, ispezione e vigilanza* per il rilascio della marcatura CE dei prodotti e dei sistemi destinati alle opere di ingegneria strutturale relativamente al requisito essenziale n.1 "resistenza meccanica e stabilità";
- di *certificazione, ispezione e vigilanza* per il rilascio di Benestare tecnico europeo dei prodotti e dei sistemi destinati alle opere di ingegneria strutturale relativamente al predetto requisito essenziale n.1 "resistenza meccanica e stabilità";
- di *abilitazione* di Organismi di certificazione, ispezione e prova ai sensi della citata Direttiva 89/106/CEE;
- di *abilitazione* dei laboratori di prove materiali ed ai laboratori di prove geotecniche;
- di *qualificazione* di acciai e di prodotti siderurgici per le costruzioni;
- di *qualificazione* della produzione e lavorazione di elementi strutturali in legno;
- di *qualificazione* della produzione di manufatti prefabbricati in cemento armato e in cemento armato precompresso per uso strutturale;
- di *dichiarazione* dell'idoneità tecnica di sistemi costruttivi.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici predispone, altresì, *linee guida e studi tecnici* di carattere generale e normativo, nonché di ricerca sperimentale in materia di opere pubbliche, pubblica incolumità e sicurezza delle costruzioni, trasporti, infrastrutture e assetto del territorio. Tali linee guida sono finalizzate alla promozione del miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi costruttivi.

Si tratta di norme di indirizzo, quindi non cogenti, che costituiscono strumenti di supporto alle diverse attività che caratterizzano il settore delle costruzioni dalla produzione dei materiali, alla loro messa in opera, ai controlli in corso d'opera e

finali. Al riguardo, negli ultimi anni, il Consiglio superiore ha predisposto e pubblicato i seguenti documenti:

- *Linee Guida sul calcestruzzo strutturale;*
- *Linee Guida sul calcestruzzo ad alta resistenza;*
- *Linee Guida sul calcestruzzo preconfezionato;*
- *Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali*
- *Linee guida per la messa in opera del calcestruzzo strutturale e per la valutazione delle caratteristiche meccaniche del calcestruzzo indurito mediante prove non distruttive;*
- *Linee guida per la progettazione, l'esecuzione ed il collaudo di interventi di rinforzo di strutture di c.a., c.a.p. e murarie mediante FRP.*

L'attività consultiva del Consiglio si svolge nell'ambito delle adunanze dell'Assemblea generale e delle Sezioni; in un anno vengono svolte in media 15 adunanze di Assemblea generale ed oltre 80 adunanze di Sezione.

L'Assemblea generale è costituita dal Presidente del Consiglio superiore, dai Presidenti di Sezione, dal Segretario generale e dai Componenti di cui all'art. 3, commi 3, 4 e 5, del DPR 27 aprile 2006, n.204, recante "*Regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici*". Detti Componenti prendono parte alle sedute di Assemblea generale e delle Sezioni, nonché alle riunioni delle Commissioni relatrici degli affari sottoposti all'esame del Consiglio Superiore.

L'organico del Consiglio superiore, a seguito dell'entrata in vigore del DPR 3.12.2008, "*Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*", prevede, nelle more della riorganizzazione di tale Consesso, la presenza di sei dirigenti di livello dirigenziale generale, di cui uno ai sensi dell'art. 19 comma 3 del DLgs 165/2001 e ventuno dirigenti di seconda fascia.

Attualmente, dei ventuno dirigenti predetti, ne risultano in servizio venti, di cui, quindici Consiglieri e cinque Dirigenti tecnici presso il Servizio tecnico centrale.

La dotazione organica dei dirigenti di prima e seconda fascia, nonché del

personale non dirigenziale, è ricompresa nell'ambito della dotazione organica complessiva del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art.11 del DPR 204/06).

Il personale non dirigenziale di varie qualifiche attualmente in servizio è costituito da 50 unità (40 assegnate al Consiglio superiore e 10 al Servizio tecnico centrale), come dettagliato nel seguente prospetto.

Posizione economica	Segreteria generale e Sezioni	Servizio tecnico centrale	Totale
F5	1	1	2
F4	8	—	8
F3	12	3	15
F2	15	6	21
F1	4	—	4
TOTALE	40	10	50

Il personale in servizio rappresenta meno del 50% dell'organico previsto a regime – sulla base delle previsioni più recenti elaborate in occasione dei lavori preliminari all'emanazione del regolamento di riordino del Consiglio superiore.

La situazione di carenza di personale si è particolarmente e ulteriormente aggravata negli anni più recenti, a causa di numerosi trasferimenti/comandi e collocamenti a riposo di personale, che non hanno avuto le necessarie sostituzioni.

Particolarmente critica risulta la situazione del Servizio tecnico centrale, la cui attività tecnica di istruttoria, qualificazione e certificazione è complessa e delicata, riguardando il controllo e la sicurezza delle costruzioni e dei prodotti all'uso impiegati (acciaio per cemento armato e cemento armato precompresso; legno; elementi strutturali prefabbricati di cemento armato o cemento armato precompresso; prodotti innovativi), attività per le quali, peraltro, sono necessarie figure professionali eminentemente tecniche (ingegneri), qualificate ed in possesso di conoscenze tecnico-scientifiche nelle materie di competenza del Servizio.

Nell'ambito del Consiglio Superiore dei lavori pubblici operano, inoltre, le seguenti Commissioni permanenti:

- Commissione di cui all'art.4 comma 2 del DLgs 264/2006, recante “Attuazione della direttiva 2004/54/CEE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea”;
- Commissione di cui all'art. 8 del DM 28.10.2005 recante “Sicurezza nelle gallerie ferroviarie”.

Presso il Consiglio superiore opera, altresì, la Delegazione italiana della *Commissione tecnica di sorveglianza italo-francese sul Lago di Moncenisio*, istituita a seguito del Trattato di Pace di Parigi del 10.2.1947 (cui venne data esecuzione con decreto del Capo Provvisorio dello Stato 28.11.1947, n.1430), e ai sensi degli artt.9 e 12 della Convenzione italo-francese sul Moncenisio del 14.8.1960 (recepita con d.P.R. 5.7.1961, n.8261)¹.

Sotto la Presidenza Generale opera anche la Delegazione Italiana presso l'*Associazione Internazionale di Navigazione* (A.I.P.C.N. o P.I.A.N.C.) con sede a Bruxelles. L'Associazione è una organizzazione tecnico-scientifica, apolitica e senza fini di lucro, cui aderiscono soci individuali, studenti e collettivi (Autorità Portuali, Università, Enti pubblici, società private, studi professionali) e i Governi nazionali di circa 40 Paesi.²

¹ La diga del Moncenisio costituisce un caso rilevante per la sicurezza delle popolazioni e dei territori italiani a valle (da Susa fino a Torino). Lo sbarramento venne realizzato sul torrente Cenischia negli anni 1963-68, in territorio francese ma in versante alpino, ceduto dall'Italia alla Francia; la diga è inserita in un complesso di impianti per lo sfruttamento idroelettrico dell'Alta valle del fiume Arc e della valle del torrente Cenischia. Sulla base della citata Convenzione tra Italia e Francia del 14.8.1960, l'utilizzazione idroelettrica del serbatoio è congiunta italo-francese (ENEL - EDF). L'EDF utilizza le acque derivate presso la Centrale di Villarodin, mentre l'ENEL utilizza le acque derivate presso la centrale di Venaus. La delegazione italiana della Commissione è coordinata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la relativa composizione è stata rinnovata recentemente con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 247 del 21.11.2008.

² Fondata nel 1885 a Bruxelles dove ha tuttora la sua sede, l'*Associazione Internazionale di Navigazione* (A.I.P.C.N. o P.I.A.N.C.) ha quale obiettivo la promozione dello sviluppo della navigazione marittima e interna incoraggiando il progresso tecnico nella pianificazione, progettazione, costruzione, gestione e manutenzione dei porti e delle vie navigabili (con particolare attenzione ai problemi ambientali) sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo. Anche la pesca, la navigazione sportiva e da diporto sono oggetto degli studi dell'Associazione. La sua direzione, a livello internazionale, è assicurata dalla Assemblea Generale Annuale (AGA), formata dai delegati dei paesi membri. Ogni quattro anni si svolge il Congresso Internazionale: la sua prima edizione si tenne a Bruxelles nel 1885. Con cadenza quadrimestrale il PIANC pubblica un bollettino internazionale, che, con qualificati contributi tecnici, costituisce un ulteriore riferimento nella pratica professionale.

Alla Presidenza del Consiglio Superiore dei lavori pubblici è demandata la pubblicazione della rivista “*Giornale del Genio Civile*”, rivista fondata nel 1859.

Il primo numero fu pubblicato a Torino per volontà del Ministro Menabrea, affinché ufficiali e funzionari potessero periodicamente consultare leggi, decreti e circolari, nonché seguire attraverso memorie studi e pareri la cosiddetta parte non ufficiale della rivista, affidata alla responsabilità del Consiglio superiore dei lavori pubblici e di decisiva importanza ai fini dell'aggiornamento ed approfondimento *"di quanto la nostra tecnica ci offre nei più disparati campi"*.

Da allora la rivista rappresenta la memoria storica ed un patrimonio conoscitivo di altissimo valore e raccoglie decenni di pubblicazioni di studi dei più importanti ingegneri civili e di articoli tecnico-scientifici elaborati da prestigiosi studiosi e docenti.

La pubblicazione di questa rivista risulta, da alcuni, anni sospesa per la mancanza di risorse ad essa dedicate.

L'Associazione pubblica altresì i rapporti finali dei Gruppi di lavoro internazionali istituiti su specialistici argomenti di settore.

L'insieme dei delegati governativi, dei soci individuali, studenti e dei soci collettivi di ogni Paese costituisce la Sezione Nazionale. Il Governo Italiano ha aderito al PIANC nel 1902. Alla Sezione Italiana (PIANC Italia) aderiscono circa 380 soci, ha sede presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a Roma e fa parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici. E' presieduta dal Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Periodicamente la Sezione Italiana organizza seminari di aggiornamento professionale ed incontri tecnici. L'appuntamento "istituzionale", per i soci e non soci, sono le “Giornate Italiane di Ingegneria Costiera”, Congresso che si organizza con cadenza biennale.

3. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE — FONTI NORMATIVE - ASPETTI INNOVATIVI

Il vigente Regolamento di *“Riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici”*, approvato con D.P.R. 27 aprile 2006 n. 204, trae fondamento dall’art.6 della legge-quadro sui lavori pubblici (legge 11 febbraio 1994, n.109, e successive modificazioni ed integrazioni), concernente la *“Modifica dell’organizzazione e delle competenze del Consiglio superiore dei lavori pubblici”*, dagli articoli 9 e 96 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in attuazione della delega di cui alla legge 15 marzo 1997, n.59, nonché dall’art.2 del decreto legislativo 12 giugno 2003, n. 152, recante modifiche al D.lgs 30 luglio 1999 n. 300 che prevede il *“riordinamento del Consiglio superiore dei lavori pubblici quale organo di consulenza obbligatoria del Governo ed organo di consulenza facoltativa per le regioni e gli altri enti pubblici competenti in materia di lavori pubblici”*.

Tale riordino, previsto dall’art.43, comma 2-septies, del DLgs 300/1999, per come modificato dal DLgs. 152/2003, scaturiva in primo luogo dalla necessità di una rimodulazione in chiave funzionale ed organizzativa del massimo Organo tecnico consultivo dello Stato, mentre ha mantenuto, in linea generale, l’impostazione relativa alle rappresentanze delle Amministrazioni e della Società Civile e quella inerente le specifiche competenze del Consesso.

Ciò, nel solco della tradizione del Consiglio fondato nel 1859 (legge 20 novembre 1859 n. 3574)³, quale suprema istituzione tecnica dello Stato e, nella storia, dapprima strumento di magistratura tecnica per l’unificazione infrastrutturale del Paese dopo l’unificazione politica, successivamente strumento per lo sviluppo urbanistico e per l’assetto del territorio nazionale nei passaggi dall’economia agricola a quella industriale e post-industriale, poi strumento per la ricostruzione di ambiti territoriali colpiti da una serie rilevante di calamità naturali, e ancora strumento per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, ma anche per la cosiddetta edilizia

³ Per una breve storia del Consiglio superiore dei lavori pubblici si veda l’Allegato a questa Relazione.

pubblica di servizio, ed altresì, determinante strumento per la ricostruzione post-bellica, per il restauro del prezioso patrimonio storico ed artistico-monumentale danneggiato dalle guerre e per la realizzazione di imponenti interventi di edilizia economica e popolare.

Il Consiglio superiore ha, quindi, svolto competenze a tutto campo, rappresentative di una cultura multidisciplinare e complessa, per l'espletamento delle quali sono stati necessari vari adeguamenti dell'originaria struttura, concretizzatasi a seguito della legge n. 1460 del 1942 che ha precisato la definizione del Consesso quale *“massimo Organo tecnico consultivo dello Stato in materia di opere pubbliche”*, definizione ribadita dall'art.6 della legge-quadro sui lavori pubblici (legge Merloni).

Il riordino realizzato con il DPR 204/06, ridefinisce la struttura del Consiglio adeguandola alle variazioni delle competenze nel comparto di intervento in questione, diversamente distribuite tra lo Stato centrale ed Autonomie locali, alla stregua dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

La natura più articolata della Repubblica, anche a seguito della modifica del titolo V della Costituzione, ha infatti introdotto nel tempo elementi di complessità, nuovi centri di responsabilità e di garanzia, soprattutto a livello locale, che inevitabilmente hanno inciso sulla attribuzione delle competenze nel settore delle opere pubbliche e quindi sulla struttura del Consiglio superiore.

Lo stesso quadro legislativo, proprio attraverso la ridefinizione dei poteri tra Stato ed Enti locali, ha comunque ribadito, ed in un certo senso rafforzato, i compiti di indirizzo e di definizione di criteri che attengono alla struttura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nella quale il Consiglio, nelle materie specifiche, trova la sua naturale e centrale collocazione. Ciò tenendo conto che sono rimasti, e per questo assumono oggi maggiore importanza, i compiti di valutazione rivolti alla realizzazione di quelle necessarie infrastrutture di cui il Paese ha assolutamente bisogno per vincere una sfida che oggi si gioca a livello europeo.

La riorganizzazione del Consiglio superiore è stata concepita in piena coerenza sia con i criteri di *“efficienza”*, *“efficacia”* ed *“economicità”* dell'azione

amministrativa di cui all'art.2 del DLgs 165/01, sia con i principi di "sussidiarietà" ed "adeguatezza" – principi che hanno ispirato la riforma della Costituzione e sono stati riaffermati, nella loro accezione più ampia, anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n.303/2003).

In quest'ottica, l'attività consultiva del Consiglio superiore viene esercitata sia nell'ambito delle materie di interesse dello Stato, sia riguardo alle questioni che le altre Amministrazioni pubbliche ritengano di sottoporre all'esame del Consesso.

Pertanto, ferme restando le competenze già attribuite al Consiglio, ai sensi della legge 109/94, a seguito del decentramento amministrativo, il Consiglio superiore tende a riassumere sempre più il ruolo di organo tecnico consultivo di tutte le pubbliche amministrazioni, centrali e territoriali, che ne avvertano l'esigenza, e, quindi, ne facciano richiesta.

Ciò anche al fine di individuare un organismo consultivo unitario ed univoco nella trattazione di tutte le questioni relative al comparto delle opere pubbliche e delle infrastrutture di trasporto, che sia in grado di fornire al contempo pareri tecnico-amministrativi, linee guida di validità generale e specifici indirizzi operativi per le problematiche tecniche che caratterizzano le diverse fasi del procedimento che va dalla programmazione, alla progettazione degli interventi ed alla realizzazione delle opere.

E' in questo modo possibile utilizzare l'esperienza acquisita dal Consiglio superiore nella sua ultracentenaria attività a vantaggio del progresso del Paese, nel pieno rispetto dell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali introdotta con la legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001.

Il Regolamento prevede, infatti, che il Consiglio superiore possa intervenire nel modo più ampio non solo sulle materie di competenza statale, ma anche, ove richiesto, su temi di competenza regionale o locale, con l'emissione di pareri di carattere facoltativo a vantaggio dell'uniformità di valutazione al livello nazionale e dell'osmosi fra le varie professionalità rappresentate, che non vincolano, ma facilitano e rendono più certe le decisioni che ciascun Ente può e deve assumere nell'ambito della sfera di autonomia che la legge gli conferisce.

La riarticolazione delle competenze del Consiglio superiore ha comportato altresì, la necessità di modificarne ed integrarne la composizione, al fine di adeguare la struttura alle attuali esigenze di rappresentatività e partecipazione delle diverse amministrazioni pubbliche e di garantire la interdisciplinarietà e l'approccio sistemico alle problematiche tecnico-scientifiche trattate.

In tale ambito, oltre alla nomina, tra i componenti effettivi, di rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata, è stata prevista, per l'esame di singoli progetti di lavori pubblici, la presenza, rafforzata dal diritto di voto, di rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni in cui l'opera è localizzata.

Il Regolamento, inoltre, ribadisce ed integra le funzioni svolte dal Consiglio superiore nel settore della normativa tecnica per la sicurezza delle costruzioni, attraverso l'elaborazione di norme, circolari e linee guida, l'esercizio della vigilanza sugli organismi di normalizzazione ed il coordinamento dell'attività normativa in ambito nazionale ed europeo già di competenza del Consesso a legislazione vigente.

Tali attività vengono svolte anche mediante il Servizio tecnico centrale, che opera alle dipendenze funzionali del Presidente generale del Consiglio superiore.

Il provvedimento di riordino, a seguito di una attenta valutazione e verifica dei compiti del Servizio tecnico centrale, sulla base della legislazione vigente e tenuto conto delle recenti disposizioni europee, ha ridefinito un più consono ruolo dello stesso Servizio tecnico centrale nell'ambito del Consesso.

In attuazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della Legge 244/07 (Legge finanziaria 2008), con decreto legge n. 85 del 16 maggio 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 121, il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dei trasporti sono stati nuovamente accorpati. Questo fatto ha comportato l'emanazione di un nuovo Regolamento organizzativo della struttura ministeriale che è avvenuta con il DPR n. 211 del 3 dicembre 2008, di cui si è già detto.

Il predetto decreto non ha apportato modifiche alla missione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ma ne ha rideterminato la dotazione organica in relazione

alle posizioni dirigenziali. Sarà pertanto necessario recepire tali variazioni tramite un Decreto del Presidente della Repubblica, al quale si sta lavorando, che consentirà altresì di calibrare l'organizzazione del Consiglio anche in funzione delle necessità nel frattempo intervenute.