

15

Percorsi di informazione ed approfondimento  
per professionisti, aziende e Pubblica Amministrazione

IN QUESTO NUMERO

**p.35 APPALTI**

Guida alla corretta gestione

**p.86 EDILIZIA E URBANISTICA**

La perequazione entra nel Codice civile

**p.89 SICUREZZA ED IGIENE DEL LAVORO**

Sanzioni e sistema premiante

*Quindicinale di aggiornamento e approfondimento  
in materia di ambiente, appalti, edilizia e urbanistica,  
immobili, sicurezza*

Chiuso in redazione il **16 settembre 2011**

© **2011 II Sole 24 ORE S.p.a.**

I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità per involontari errori e inesattezze.

**Sede legale e Amministrazione:**

Via Monte Rosa, 91 – 20149 Milano

*a cura della Redazione Elettronica*

**Edilizia e Ambiente de II Sole 24 ORE**

Tel. 06 3022.5296

e-mail: [redazione.ediliziaeambiente@ilsole24ore.com](mailto:redazione.ediliziaeambiente@ilsole24ore.com)

### Sommario

	pag.
<b>NEWS</b>	
<b>Ambiente, suolo e territorio – Antincendio e prevenzione incendi - Appalti – Economia, fisco, agevolazioni e incentivi - Edilizia e urbanistica – Energia – Inquinamento - Sicurezza</b>	<b>4</b>
<b>RASSEGNA NORMATIVA</b>	
<b>Antincendio e prevenzione incendi - Chimica e alimentare - Economia, fisco, agevolazioni e incentivi – Lavoro e previdenza – Rifiuti</b>	<b>25</b>
<b>RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA</b>	
<b>Ambiente suolo e territorio - Edilizia ed urbanistica – Energia - Rifiuti e bonifiche – Sicurezza ed igiene del lavoro</b>	<b>28</b>
<b>APPROFONDIMENTI</b>	
<b>Appalti</b>	
<b>APPALTI PUBBLICI E PRIVATI: QUALI PROCEDURE PER UNA CORRETTA GESTIONE DI AZIENDE E IMPRESE?</b>	
Gabriele Taddia, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 13 settembre 2011 - n. 16 <i>Stipulare un contratto di appalto per qualunque azienda apre un mondo estremamente complesso e ricco di insidie. Il D.Lgs. n. 81/2008, ma in generale le disposizioni in tema di contratto di appalto, d'opera e di somministrazione, hanno imposto, infatti, una serie di verifiche estremamente stringenti anche preventive, in primo luogo, sull'affidabilità dei contraenti. Inoltre, occorre estrema attenzione anche nella gestione concreta della sicurezza di tutti i lavoratori coinvolti. La corretta gestione di un appalto, di un contratto d'opera o di somministrazione non possono prescindere da professionalità, organizzazione aziendale e dalla stipula di un contratto chiaro e con le giuste clausole anche in considerazione delle notevoli responsabilità solidali imposte ai sensi del comma 4, art. 26, D.Lgs. n. 81/2008, e dall'art. 29, D.Lgs. n. 276/2003.</i>	<b>35</b>
<b>Appalti</b>	
<b>IL CONSIGLIO DI STATO DECIDE: È PUBBLICA ANCHE L'APERTURA DELLE OFFERTE TECNICHE</b>	
Roberto Mangani, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 12 settembre 2011 - n. 33 <i>L'Adunanza plenaria risolve il contrasto tra i due orientamenti e si schiera a favore della massima pubblicità e trasparenza della gara.</i>	<b>71</b>
<b>Appalti</b>	
<b>APPALTI SENZA COSTO DEL LAVORO</b>	
Marco Molinari, Il Sole 24 ORE – Sanità, 6 settembre 2011 - n. 32 <i>A decorrere dal 14 maggio 2011, data di entrata in vigore del decreto legge 70/2011 (il cosiddetto decreto sviluppo), le stazioni appaltanti per valutare l'offerta migliore dovrebbero (il condizionale è d'obbligo) applicare il comma 3-bis aggiunto all'articolo 81 del Dlgs 163/2006 a tutti gli appalti, per ogni tipo di procedura, in tutti i settori e indipendentemente dal criterio di aggiudicazione.</i>	<b>74</b>
<b>OSSERVATORIO DEI PERITI INDUSTRIALI SU FORMAZIONE, INDUSTRIA, CULTURA DI IMPRESA, UNIVERSITÀ, MANAGEMENT</b> <b>OpificiumNews24</b>	<b>2</b>

<p><b>Edilizia e condominio</b></p>	<p><b>UMIDITÀ DI RISALITA: CONSEGUENZE, RIMEDI E CASISTICA</b></p>	<p>Ivan Meo, Angelo e Alfredo Pesce, Il Sole 24 Ore – Consulente Immobiliare, n. 891/2011  <i>Capita sovente in appartamento il verificarsi di infiltrazioni d'acqua per rottura di tubazioni o scarichi, ma anche di infiltrazioni di acque meteoriche attraverso fessurazioni dovute a difetti di costruzione nell'involucro esterno. Quali sono i rimedi per prevenire tale fenomeno?</i></p>	<p>76</p>
<p><b>Edilizia e urbanistica</b></p>	<p><b>DIA E SCIA, SÌ AL RICORSO DEI TERZI. POSSIBILE IMPUGNARE ANCHE IL SILENZIO-INERZIA DEL COMUNE</b></p>	<p>G. Fonderico, M. Clarich, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 12 settembre 2011 - n. 33  <i>Il Consiglio di Stato fa chiarezza sulla natura della Dia (e anche della nuova Scia) e specifica che si tratta di un atto privato e non di un titolo abilitativo vero e proprio. I giudici chiariscono anche i mezzi di tutela che restano ai terzi contro la Dia.</i></p>	<p>83</p>
<p><b>Edilizia e urbanistica</b></p>	<p><b>LA PEREQUAZIONE ENTRA NEL CODICE CIVILE, REGOLAMENTATA LA CESSIONE DEI DIRITTI EDIFICATORI</b></p>	<p>Paolo Urbani, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 1 agosto 2011 - n. 30  <i>Il Dl sviluppo ha modificato l'articolo 2643 del codice civile dando una copertura giuridica a un contratto che fino a ora è stato presente nella pratica e ha avuto solo una disciplina regionale o è stato richiamato nei piani regolatori.</i></p>	<p>86</p>
<p><b>Sicurezza ed igiene del lavoro</b></p>	<p><b>PROCESSI AZIENDALI DI GESTIONE DELLA SICUREZZA SUL LAVORO</b></p>	<p>M. D'Agnolo, A. Copetto, Il Sole 24 Ore - Guida Pratica Aziende, settembre 2011 - n. 9  <i>Il Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro ha introdotto novità significative sul tema: da un lato si propone di realizzare un sistema teso alla prevenzione, alla riduzione e al controllo costante dei fattori di rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori, dall'altro ha inasprito il regime sanzionatorio a fronte del quale tuttavia introduce un sistema premiante per quelle imprese che applicano in maniera virtuosa un adeguato sistema di sicurezza.</i></p>	<p>89</p>
<p><b>L'ESPERTO RISPONDE</b></p>	<p><b>Economia, fisco, agevolazioni e incentivi – Edilizia e urbanistica – Sicurezza ed igiene del lavoro</b></p>		<p>98</p>

# News



## Ambiente, suolo e territorio

■ **Serve un progetto per pulire la Terra dalle impronte lasciate dagli ospedali.** Gli impatti antropici sull'ambiente stanno assumendo sempre più dimensioni tali da compromettere il delicato equilibrio uomo-natura con conseguenze dirette sullo stato di salute e sulla possibilità da parte dell'uomo di soddisfare i propri bisogni. Partendo da questo principio fondamentale risulta di particolare interesse valutare la possibilità di applicare strategie sostenibili al settore delle costruzioni responsabile per circa il 30% dell'inquinamento del nostro pianeta. Anche gli ospedali, quali luoghi preposti al recupero e alla tutela della salute, contribuiscono pesantemente all'aumento di consumi energetici elevati e alla determinazione di numerosi effetti negativi sull'uomo e sull'ambiente. Quindi l'ospedale, quale sistema edilizio complesso, determina consumi energetici particolarmente elevati stimabili in almeno tre volte quelli relativi a un edificio residenziale di pari dimensioni. Questo in funzione a esempio delle caratteristiche di funzionamento degli impianti che devono garantire una durata stagionale di riscaldamento maggiore, alle temperature ambientali più elevate, al numero dei ricambi d'aria e alla presenza di ambienti con caratteristiche microclimatiche particolari dove l'erogazione del servizio va garantita per 365 giorni l'anno. Risulta quindi indispensabile puntare sull'utilizzo di energie alternative e strategie di razionalizzazione dei consumi che possano contribuire alla riduzione degli inquinanti immessi nell'atmosfera. L'impronta ecologica media di un ospedale, quale indicatore per misurare l'impatto umano sull'ambiente (superficie biologicamente produttiva del nostro pianeta necessaria per rigenerare le risorse consumate e assorbirne i rifiuti generati) è quantificabile in circa 140-185 metri quadri per posto letto, quindi una struttura con 2mila posti letto "pesa" sulla Terra dai 28 ai 37 ettari. Risulta quindi evidente che il futuro è "l'ospedale sostenibile", in cui ogni scelta è pensata per migliorare le prestazioni di comfort e di qualità indoor, ottimizzare i consumi energetici, risparmiare e riciclare risorse, limitare i rifiuti e le emissioni e per supportare l'efficienza e l'efficacia dell'assistenza. Orientarsi verso un ospedale sostenibile significa quindi realizzare un sistema edilizio che ponga realmente l'uomo al centro di qualsiasi attività assistenziale, provvedendo al suo benessere in modo compiuto e totale. A tal fine in ambito nazionale e internazionale si stanno sviluppando ricerche e sperimentazioni volte a limitare sia il consumo energetico sia gli impatti antropici delle strutture sanitarie. Il Politecnico di Milano al fine di partecipare attivamente al dibattito culturale in corso ha recentemente attivato un cluster, quale centro di ricerca, in "Progettazione delle strutture sanitarie" a cui afferiscono sinergicamente numerosi dipartimenti dell'Ateneo tra cui il Best, promotore dell'iniziativa. L'obiettivo comune è quello di ripensare il progetto ospedaliero e il sistema delle strutture socio-sanitarie a esso collegate a scala territoriale alla luce dei complessi cambiamenti economici, sociali e tecnologici degli ultimi anni che hanno prodotto una sempre maggiore consapevolezza in tema di sostenibilità. Il cluster punta ad attivare lo scambio continuo di conoscenze e a favorire l'interazione tra i ricercatori che vi aderiscono, incentivare e promuovere le attività di ricerca nel settore della Sanità, organizzare e sostenere attività divulgative con seminari, workshop, convegni, corsi di istruzione permanente e altre iniziative. Tra le attività formative più rilevanti spicca l'attivazione della III edizione del master congiunto in "Pianificazione, Programmazione e Progettazione delle strutture socio-sanitarie" che vede coinvolti tre importanti atenei italiani quali il Politecnico di Milano, l'Università Cattolica del "Sacro Cuore" e l'Università degli Studi di Milano. Anche l'apertura verso il mondo esterno della produzione è ritenuta strategica al fine di favorire sinergie e contributi di particolare rilievo scientifico nazionale e internazionale. In questo contesto il cluster, propone annualmente incontri internazionali relativi a tematiche altamente attuali, quali recentemente la flessibilità tecnologica, strutturale e gestionale e la sostenibilità sociale, ambientale ed economica delle strutture sanitarie. Durante l'ultimo incontro - svoltosi nel mese di giugno - è emerso che l'applicazione delle strategie sostenibili nel settore

dell'edilizia sanitaria è un campo tuttora in fase di forte sviluppo. L'obiettivo è consolidare sempre più una cultura progettuale finalizzata alla realizzazione di ospedali capaci di rispondere alle evolute esigenze sanitarie senza provocare inquinamento e deterioramento dell'ambiente naturale. (Stefano Capolongo, Il Sole 24 Ore – Sanità, 13 settembre 2011 - n. 34, p. 14)

#### ■ Ambiente, economia, sociale: attenti a questa triade

Gli sprechi che caratterizzano il settore sanitario non sono imputabili e riconducibili solo a fenomeni di ordinaria speculazione immobiliare o di dilagante corruzione (pur costantemente all'onore della cronaca del settore) ma, purtroppo, in misura non trascurabile a progetti non orientati alla dinamica del cambiamento e a filosofie di progetto poco inclini a una lettura in divenire della realtà e in particolare della realtà sociale. Per ridurre questo aspetto dello spreco sanitario non sono sufficienti nuove leggi e più severi controlli sulle opere, non servono minacce di sanzioni o richiami più o meno moralistici a desuete deontologie professionali, necessario invece poter disporre di strutture di ricerca universitaria a carattere multidisciplinare che affrontino, con l'opportuna ampiezza adeguate verifiche, problemi del tutto nuovi, partire dalla vera e propria sfida in atto tra l'approccio medico tradizionale (che ha mietuto meriti successi nel corso di due secoli) e una nuova medicina dalle enormi potenzialità. Una medicina che apre a nuove speranze e chiede un rinnovato patto sociale per poter essere gestita senza discriminazioni, per tutti. E' necessario imprimere una accelerazione all'innovazione del progetto ospedaliero a fronte dei tempi troppo lunghi con cui si è proceduto anche in un recente passato. Il ritardo accumulato è costoso e costa in termini di disagi, di sofferenze e purtroppo anche di vite umane. La costruzione di ospedali inutili sovradimensionati e oggi abbandonati perché non finiti o troppo onerosi da gestire con moderni livelli di efficienza/efficacia è una esperienza da non perpetuare. Il ritardo è non solo tecnico ma culturale. E' tempo quindi di impegnarsi maggiormente in ricerche che permettano di meglio relazionare gli avanzamenti che si hanno nel campo della ricerca e della pratica medica alle innovazioni tecnologiche e tecnico-funzionali di cui si può arricchire la pratica progettuale diffusa. Al di là degli esempi eccellenti l'ospedale in questi anni è stato spesso la cartina di tornasole della incapacità previsiva, anche la più banale, così il patrimonio ospedaliero esistente complica oggi la formulazione di ipotesi di sostenibilità. Sicuramente oggi la sostenibilità è il problema principale da affrontare e possibilmente risolvere in Sanità, ma il progetto ospedaliero e la sua sostenibilità si configurano come problema nel problema. Chi affascinato da possibili semplificazioni ritenesse che sostenibilità ambientale e sostenibilità economica (che si impongono per la loro evidenza) possano da sole riassumere l'intera problematica della sostenibilità in Sanità e dettare le linee guida per il progetto ospedaliero si sbaglierebbe. Una rivoluzione antropologica sta coinvolgendo le figure del malato e del medico, una rivoluzione tecnologica cambia gli strumenti e metodi per la diagnosi e per la cura, una rivoluzione istituzionale sconvolge, delegittima e rilegittima secondo nuove gerarchie l'organizzazione del lavoro e delle responsabilità in campo sanitario e infine, una rivoluzione culturale investe e modifica il concetto di salute. Le ottimizzazioni e gli adeguamenti di antiche, vecchie o anche recenti strutture ospedaliere che si sono susseguiti in questi anni hanno mostrato i loro limiti. Si è stati indotti a passare dall'ospedale come unica risposta ai bisogni sanitari della popolazione a un sistema di strutture e servizi sanitari sul territorio facendo dell'ospedale il polo di riferimento per la ricerca e la formazione. Molti di quanti hanno seguito con attenzione e interesse questo estendersi della rete dei servizi sanitari sul territorio hanno avuto modo purtroppo di verificare le difficoltà che incontra la realizzazione di un territorio della salute, che è cosa assai diversa da un territorio che ospita servizi (anche di pregio) per la salute e il benessere dei suoi abitanti. Pianificazione urbanistica, edilizia, architettura, infrastrutture per le comunicazioni materiali e immateriali, localizzazione e qualità degli insediamenti, attenzioni ecologiche ecc.... devono essere profondamente riorientate a questo obiettivo, cosa decisamente non semplice, così come non semplice è vigilare al fine che le funzioni che di necessità si svolgono sul territorio non siano fonti di malessere e che l'accessibilità ai servizi permanga estesa e non discriminante né direttamente né indirettamente tra coloro cui i servizi sono destinati in un contesto socialmente assai composito. La fortuna che hanno avuto le recentissime realizzazioni delle "Città della salute" nasce dal fatto che queste esperienze hanno ottimizzato, su un territorio

ben definito e limitato, quella che era l'idea di organizzazione che si pensava potesse caratterizzare l'intero territorio. Esiste ampio spazio per l'affermazione di buone pratiche, alcune delle quali, sperimentate in questi anni, hanno avuto esiti positivi, su cui vale la pena di insistere. Margini di ottimizzazione della spesa sono perseguiti nella diagnostica e nell'azione di prevenzione. Ricadute positive si potrebbero avere a livello economico da una gestione strategica e non casuale di politiche di promozione della salute. La via di uscita che è dato di intravedere si basa quindi, ovviamente, su una pluralità di azioni correlate che tengono conto dei dati relativi alla sostenibilità economica ma sono strettamente legati a irrinunciabili obiettivi di sostenibilità sociale. Non è socialmente sostenibile ciò che lede il principio di coesione considerato valore fondante del sociale. Di conseguenza non si devono divaricare gli aspetti di sostenibilità economica e di sostenibilità sociale. La sostenibilità sociale ha proprio come metro di misura quello della maggiore o minore coesione tra le componenti del corpo sociale con particolare riferimento alla coesione oggi più a rischio: quella di carattere transgenerazionale. Il prolungamento della vita, laddove interviene ad aumentare il conflitto di interessi intergenerazionali, si configura come grave rischio di insostenibilità sociale e come tale viene concepito anche al di là dei suoi termini reali e oggettivi. Su questo punto ci si deve impegnare a riflettere e a elaborare risposte non evasive e proposte concrete. Proprio mentre gli studi sulla sostenibilità ambientale si propongono di garantire migliori condizioni di vita, in un rapporto di continuità tra successive generazioni, e gli studi sulla sostenibilità economica si sforzano di recuperare disponibilità di risorse sia per sostenere le iniziative a carattere ambientale sia per investimenti a carattere sociale la triade, che costituisce un unicum di fusione tra sostenibilità ambientale, economica e sociale, rischia di spezzarsi. (Stefano Capolongo, Il Sole 24 Ore – Sanità, 13 settembre 2011 - n. 34, p. 15)

## Antincendio e prevenzione incendi

■ **Normativa antincendio, definiti i requisiti dei professionisti.** Sulla *Gazzetta Ufficiale* 198 del 26 agosto 2011 è stato pubblicato il D.M. interno 5 agosto 2011 con il quale sono state dettate le procedure e i requisiti per l'autorizzazione e l'iscrizione dei professionisti negli elenchi del Ministero dell'interno di cui all'art. 16 del D.Lgs. 139/2006, in materia di normativa antincendio. Possono iscriversi negli elenchi del Ministero dell'interno i professionisti iscritti negli albi professionali, di seguito denominati professionisti, degli ingegneri, degli architetti – pianificatori – paesaggisti e conservatori, dei chimici, dei dottori agronomi e dottori forestali, dei geometri e dei geometri laureati, dei periti industriali e periti industriali laureati, degli agrotecnici e agrotecnici laureati, dei periti agrari e periti agrari laureati, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente. Per l'iscrizione negli elenchi del Ministero dell'interno, i professionisti devono essere in possesso, alla data della presentazione della domanda, dei seguenti requisiti: iscrizione all'albo professionale; attestazione di frequenza con esito positivo del corso base di specializzazione di prevenzione incendi. L'attestazione di frequenza del corso non è richiesta: a. ai professionisti appartenenti, per almeno un anno, ai ruoli dei direttivi e dirigenti, degli ispettori e dei sostituti direttori antincendi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e abbiano cessato di prestare servizio. Il requisito sarà comprovato dall'interessato all'Ordine o al Collegio professionale provinciale di appartenenza mediante attestazione rilasciata dal Ministero dell'interno – Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, di seguito denominato Dipartimento; b. ai dottori agronomi e dottori forestali, agrotecnici laureati, architetti-pianificatori-paesaggisti e conservatori, chimici, geometri laureati, ingegneri, periti agrari laureati e periti industriali laureati che comprovino di aver seguito favorevolmente, durante il corso degli studi universitari, uno dei corsi d'insegnamento aventi per oggetto le materie previste dai corsi base di specializzazione in prevenzione incendi. Per i suddetti professionisti è richiesto soltanto il superamento dell'esame inteso ad accertare l'idoneità dei candidati. Restano comunque valide le iscrizioni dei professionisti già iscritti negli elenchi alla data del 27 agosto 2011.

(Il Sole 24 Ore – Consulente Immobiliare, n. 891/2011)

 **Appalti****■ Bandi di gara senza pretese inutili**

Le stazioni appaltanti non possono inserire clausole a pena di esclusione che non rispettino i presupposti di riferimento indicati dalla normativa in materia di appalti e devono valutare le offerte sottraendo al ribasso i costi del lavoro. In base alle novità introdotte nel Codice dei contratti pubblici dal decreto Sviluppo (DI 70/2011) e dalla sua legge di conversione (106/2011), le amministrazioni devono impostare gli atti di gara con regole che non prevedano adempimenti inutili, tali da ostacolare gli operatori economici, mentre questi ultimi sono tenuti a formulare le loro proposte con valori che non possono andare al di sotto dei minimi salariali. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (Avcp) ha aperto una consultazione su questi temi (sul sito [www.avcp.it](http://www.avcp.it), alla voce « Consultazioni online»), che si chiuderà il 10 settembre: le imprese e le Pa possono produrre le loro osservazioni in merito.

**I limiti**

Il primo profilo di attenzione è determinato dal neo-introdotta comma 1-bis dell'articolo 46, il quale stabilisce che nei bandi di gara e nelle lettere di invito possono essere inserite clausole a pena di esclusione solo se collegate a obblighi previsti da norme del Codice, del regolamento attuativo o di altre leggi, oppure se volte a garantire il corretto sviluppo delle operazioni di gara (con riferimento alla certezza della provenienza e del contenuto dell'offerta, all'integrità dei plichi, alla segretezza e alla completezza delle offerte). Le stazioni appaltanti non possono inserire altre clausole escludenti, poiché sono nulle, in quanto non sostenute da un presupposto normativo. L'Avcp sta predisponendo i bandi-tipo (previsti dall'articolo 64, comma 4-bis del Codice), che conterranno le clausole tassative a pena di esclusione, ma nel documento di consultazione chiede la collaborazione dei soggetti pubblici e privati impegnati negli appalti per risolvere alcuni aspetti critici (come l'esclusione in caso di mancata effettuazione del sopralluogo, per il quale la normativa non prevede un obbligo specifico). L'Autorità ha peraltro già definito alcune clausole tipo, relative a specifici obblighi previsti dal Codice, con riferimento particolare a quelle inerenti al termine di ricezione delle offerte e alla cauzione provvisoria: tali elementi possono già essere assunti dalle stazioni appaltanti per l'elaborazione dei bandi di gara in questa fase transitoria.

**Nuovo criterio**

La seconda grande novità introdotta nell'articolo 81 del Codice riguarda la previsione (comma 3-bis) che le amministrazioni devono determinare l'offerta migliore al netto delle spese relative al costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore, e delle misure di adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

**Su questo dato normativo si sono formate due linee interpretative.**

La prima, elaborata dal gruppo di lavoro degli esperti delle Regioni ([www.itaca.org](http://www.itaca.org)), sostiene che la stazione appaltante dovrebbe indicare "ex ante" nel bando di gara l'importo del costo del lavoro. Di conseguenza, l'importo complessivo posto a base di gara dovrebbe essere suddiviso in tre parti: una parte pari al costo del lavoro (tempo previsto per esecuzione del lavoro moltiplicato per i minimi salariali), una parte pari al costo della sicurezza e una parte pari al costo dei materiali, dei noli a caldo e a freddo, delle attrezzature e delle spese generali, nonché all'utile delle imprese. Il secondo orientamento è invece quello elaborato dall'Avcp nel documento di consultazione, nel quale l'Autorità afferma che l'obiettivo della disposizione (contrastare il lavoro nero e il lavoro sottopagato) verrebbe perseguito in modo più efficace verificando il rispetto della normativa sulla manodopera, nella fase di esecuzione delle commesse.

**Punto per punto**

Profili critici nella gestione degli appalti introdotti dalla legge 106/2011 nel Codice dei contratti pubblici

**CLAUSOLE TASSATIVE A PENA DI ESCLUSIONE**

- Le stazioni appaltanti possono inserire nei bandi di gara clausole a pena di esclusione solo se

previste dalla normativa o volte a garantire la correttezza delle operazioni di gara (integrità plichi, completezza e segretezza offerte eccetera).

- Le clausole a pena di esclusione non rispettose di tali presupposti sono nulle.
- Le clausole saranno definite nei bandi-tipo, ma già da ora le amministrazioni non possono derogare alla norma (articolo 46, comma 1-bis del codice).

#### OFFERTA NEL RISPETTO DEI MINIMI SALARIALI

- Le stazioni appaltanti devono determinare la migliore offerta al netto dei costi del personale per i minimi salariali previsti dal Ccnl e dei costi della sicurezza sostenuti dalle imprese (articolo 81, comma 3-bis, Codice)
- L'applicazione della disposizione è soggetta a due interpretazioni

#### L'INTERPRETAZIONE DELL'AUTORITÀ

- Il rispetto della normativa sulla manodopera si deve verificare nella fase di esecuzione delle commesse
- La congruità delle offerte si accerta sulla base della verifica della compatibilità delle scelte organizzative e produttive effettuate dal concorrente con la normativa concernente i minimi salariali contrattuali della manodopera  
(Alberto Barbiero, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 5 settembre 2011 - p.44)

#### ■ Stazione unica appaltante ad adesione volontaria

Le amministrazioni pubbliche possono aderire alla stazione unica appaltante, per salvaguardare la fase dell'affidamento dell'appalto da possibili condizionamenti di organizzazioni criminali.

Nell'ambito del piano straordinario contro le mafie (legge 136/2010) è stato emanato il Dpcm 30 giugno 2011 (pubblicato nella Guri del 29 agosto), che disciplina le competenze e i profili organizzativi dei particolari organismi. Le "Sua" sono configurate come centrali di committenza, riconducibili al modello generale definito dagli articoli 3 e 33 del codice dei contratti pubblici, ma con una finalizzazione che combina l'ottimizzazione delle procedure con la capacità di contrastare più efficacemente i tentativi di infiltrazione mafiosa negli appalti.

Le attività attribuite alla stazione unica appaltante sono focalizzate sulla gestione della procedura di gara, collaborando con l'ente che intende affidare l'appalto nell'impostazione dei documenti descrittivi (capitolato speciale, schema di contratto), definendo la procedura di gara e occupandosi in via esclusiva della redazione degli atti regolatori della gara (bando, disciplinare e lettera di invito), con piena responsabilità nella definizione dei criteri selettivi (in caso di utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa).

La gestione della gara in tutte le sue fasi (compresa la nomina della commissione giudicatrice, quando necessaria) costituisce l'attività fondamentale della particolare centrale di committenza, che deve svilupparla in tutti i suoi profili operativi: dall'assolvimento degli obblighi di pubblicità all'effettuazione dei controlli sul possesso dei requisiti di ordine generale e di capacità nei confronti dei concorrenti e dell'aggiudicatario.

La collaborazione con le amministrazioni titolari dell'appalto si estende anche alla fase di stipulazione del contratto. La Sua, inoltre, ha competenza per la cura dei contenziosi insorti in relazione alla procedura di affidamento, fornendo anche gli elementi tecnico-giuridici per la difesa in giudizio. Su questo profilo, il riparto degli oneri connessi alla gestione del contenzioso deve essere definito nell'ambito della convenzione che regola i rapporti tra la stazione appaltante unica e le amministrazioni pubbliche aderenti. Con tale accordo devono essere definiti l'ambito di operatività del particolare organismo, i criteri dimensionali degli appalti che ne determinano l'intervento (ad esempio, per agere sopra la soglia comunitaria), le interazioni tra il responsabile del procedimento delle amministrazioni aderenti e quello della centrale di committenza, nonché gli obblighi informativi reciproci (tra cui anche quelli relativi alle varianti in corso di esecuzione, che l'ente deve evidenziare al soggetto affidante).

L'assetto organizzativo e gestionale della Sua, con caratteristiche di notevole flessibilità, ben si coniuga con la prospettiva di una costituzione di più organismi di questo tipo in ambito regionale,



proprio in virtù dell'ampia possibilità di scelta delle amministrazioni pubbliche, che possono aderirvi attribuendo la competenza allo svolgimento di singole gare o di particolari tipologie. Un comune di limitate dimensioni e con una struttura organizzativa ridotta potrebbe per esempio aderire alla stazione unica appaltante solo per le gare di maggiore complessità e importo.

Il Dpcm fa comunque salve le normative regionali che disciplinano moduli organizzativi e strumenti di raccordo tra gli enti territoriali per l'espletamento delle funzioni e delle attività riferibili alla Sua, quando hanno lo scopo di garantire l'integrazione, l'ottimizzazione e l'economicità delle stesse funzioni, attraverso formule convenzionali, associative o di avvalimento nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. A garanzia dell'efficacia dell'attività delle Sua, il Dpcm prevede la collaborazione informativa e di supporto delle prefetture - utg, mentre sul piano più operativo, gli enti possono avvalersi dei provveditorati interregionali delle opere pubbliche per le complesse e delicate attività di verifica dei progetti per lavori pubblici.

(Alberto Barbiero, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 4 settembre 2011 - p.23)

### ■ Gare d'appalto aperte agli esterni

Sempre più difficile gestire gare di appalto per lavori, servizi e forniture, anche ricorrendo agli specialisti delle stazioni uniche appaltanti varate dal Dpcm 30 giugno 2011 (illustrato nell'articolo sotto). Norme e giurisprudenza si sovrappongono, come nel caso dell'individuazione del costo del personale all'interno del prezzo per l'esecuzione di un appalto.

L'offerta da preferire in sede di gara, per l'articolo 4 del decreto legge 70/2011 (legge 106/2011) va determinata al netto delle spese relative al costo del personale. Il seggio di gara, tuttavia, spesso non possiede le competenze per sindacare tale costo, ad esempio per valutarne l'anomalia che prelude al lavoro nero o dequalificato. Il costo del lavoro, infatti, non si identifica con il minimo salariale (che è inderogabile), ma è una voce connessa alla produttività. Il tema è stato affrontato da una commissione di gara nominata da un'Azienda sanitaria locale, che ha dovuto verificare se in una gara per servizi di vigilanza un concorrente avesse formulato un'offerta bassa in modo anomalo violando i limiti posti dalle tariffe adottate dal Prefetto per la vigilanza, oppure trascurando le tabelle ministeriali sul costo del lavoro. Nel caso specifico, la Commissione giudicatrice aveva affidato l'accertamento sull'eventuale anomalo ribasso, a un tecnico esterno: non era infatti possibile ipotizzare, all'epoca in cui la Commissione esaminatrice era stata designata, questa tipologia di problemi da risolvere (cioè il rispetto della contrattazione collettiva e del costo del lavoro delle guardie giurate da impiegare nella sorveglianza). L'inserimento di un consulente esterno nell'attività della commissione di gara è stato poi oggetto di contestazione, ma il Tar di Bari (sentenza 11 agosto 2011 n. 1209) ha condiviso il coinvolgimento di un esperto esterno, anche durante le operazioni di gara. Osserva infatti il Tar che la stazione appaltante può legittimamente rivolgersi a un esperto al fine di valutare l'anomalia dell'offerta: ben può, quindi, un consulente del lavoro essere interpellato dalla Commissione giudicatrice anche nel corso dell'esame delle offerte, allo stesso modo in cui è stato ritenuto legittimo l'interpello di un cuoco durante una gara per servizi mensa (Cons. Stato, 7265/2010) o un esperto in materia di retribuzioni del comparto cooperative sociali (Cons. Stato, 6765/2008) in un appalto di servizi di trasporto infermi.

A un consulente si può chiedere ausilio non solo in sede di gara, ma anche in sede di successiva contestazione in giudizio, com'è avvenuto a Roma nella gara manutenzione del verde, quando un tecnico nominato dal giudice (Cons. Stato, 3807/2011) ha precisato il regime degli sgravi contributivi su cui poteva contare un concorrente, entrando nel merito non solo dell'offerta di gara, ma anche dell'organizzazione imprenditoriale e della produttività della mano d'opera. Con la Stazione unica appaltante sarà più agevole avere commissioni qualificate, evitando non solo il ricorso a consulenti esterni, ma anche errori più banali quali la composizione di commissioni giudicatrici in numero pari (e non dispari). Si prevedono poi ulteriori difficoltà nella corretta gestione delle gare, per la prossima entrata in vigore del Codice antimafia (approvato definitivamente il 3 agosto 2011 ed in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), mentre già si segnala la prima applicazione della sanzione per lite temeraria, con raddoppio del contributo fiscale a carico del ricorrente che abbia agito in modo avventato: il Tar Bari (30 agosto 2011 n. 1264) ha condannato al pagamento di 8.000 euro un imprenditore che contestava l'esclusione da una gara

per servizio di soccorso stradale: la somma è andata a beneficio dell'Erario, in quanto né il Comune né l'aggiudicatario si erano costituiti in giudizio.

### **I casi di esclusione dalle gare (L. 106/2011)**

#### **Cause tipiche**

Esclusione sancita da norme (ad esempio: per la mancanza di una fideiussione)

Incertezza sull'offerta

Esclusione non sancita da norme, se vi è incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta

#### **Mancata sottoscrizione**

Difetto di sottoscrizione o di altri elementi essenziali portano all'esclusione dalla gara

#### **Plichi irregolari**

Irregolarità riguardanti i plichi possono determinare l'esclusione del concorrente

#### **Soccorso istruttorio**

Casi in cui non è possibile, per rispetto della par condicio, il cosiddetto "soccorso istruttorio": documenti non meramente incompleti

#### **Violazione dei termini**

La violazione dei termini per la presentazione dell'offerta è sanzionata con l'esclusione del concorrente

#### **Partecipazione di consorzi**

La violazione delle disposizioni relative alla partecipazione dei consorzi e dei raggruppamenti causano l'esclusione dalla gara d'appalto

#### **Avvalimento**

Sanzionate con l'esclusione le violazioni delle norme sull'avvalimento

#### **Subappalto**

Profili attinenti al subappalto possono portare all'esclusione dalla gara

#### **Cauzioni**

Carenza o irregolarità della cauzione provvisoria

#### **Sopralluogo**

La carenza di sopralluogo è sanzionata con l'esclusione

#### **Contributo**

Il mancato versamento di contributo all'Autorità di vigilanza determina l'esclusione del concorrente (Guglielmo Saporito, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 4 settembre 2011 - p.23)

### ■ **Autorità dei contratti: attivati nuovi numeri di servizio informazioni**

Con una breve nota pubblicata sul sito istituzionale l'Autorità per la vigilanza sui contratti ha comunicato di aver attivato nuovi canali per l'inoltro di richieste di informazioni e servizi: il numero 063672.3477 sarà destinato a ricevere le dichiarazioni sostitutive di atto notorio finalizzate a richiedere l'abilitazione all'accesso ai sistemi informatici, mentre il numero 063672.3007 sarà dedicato esclusivamente alla ricezione delle richieste di rettifica sulle schede dati Simog.l

(Il Sole24 Ore, Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 10 settembre 2011 - n. 36, p. 9)

### ■ **Lavori pubblici: al via le Stazioni Uniche Appaltanti - DPCM 30 giugno 2011 (G.U. 29 agosto 2011, N. 200)**

In attuazione dell'art. 13, legge 13.8.2010, n. 136, è stato pubblicato in G.U. il Dpcm in oggetto con il quale sono definite le modalità per promuovere l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (Sua), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose.

Tra gli obiettivi, spicca quello relativo all'attività di prevenzione e contrasto ai tentativi di condizionamento della criminalità mafiosa, favorendo la celerità delle procedure, l'ottimizzazione delle risorse e il rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro. Alla Sua possono aderire, tra l'altro, le Amministrazioni dello Stato, le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici

territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, da essi costituiti, le imprese pubbliche. La Sua ha natura giuridica di centrale di committenza e cura, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture, svolgendo tale attività in ambito regionale, provinciale e interprovinciale, comunale e intercomunale. Infine, ferme le forme di monitoraggio e di controllo degli appalti previste, le Prefetture possono chiedere alla Sua di fornire ogni dato e informazione ritenuta utile ai fini di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata: i dati e le informazioni così ottenute possono essere utilizzate anche ai fini dell'esercizio del potere di accesso e di accertamento nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici.  
(Il Sole 24 Ore - Guida al Lavoro, 9 settembre 2011 - n. 35, p.80)

## ■ Project financing: terzo mese di crescita nei Comuni italiani

Realizzazione di impianti sportivi e concessione di servizi, soprattutto di rete, trainano per il terzo mese consecutivo la dinamica del partenariato pubblico privato, che ha nei Comuni il suo utilizzatore principale. È quanto emerge sulla base del monitoraggio svolto dall'Osservatorio nazionale del project financing. Il mercato potenziale del partenariato pubblico privato a giugno consiste in 310 iniziative e un volume d'affari pari a 640,1 milioni. Il solo mercato delle gare, invece, è composto da 308 interventi per un valore complessivo di 632,7 milioni. Nei primi sei mesi del 2011, invece, il mercato delle sole gare di Ppp, ovvero al netto delle selezioni di proposte, conta 1.505 interventi per un volume d'affari di 3,7 miliardi: un mercato in netta crescita (+17,5% sul 2010).

<b>Iniziative giugno</b>	310
<b>Valore</b>	640 milioni
<b>I semestre 2011</b>	1.505
<b>Valore</b>	3,7 miliardi

(Il Sole24 Ore, Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 10 settembre 2011 - n. 36, p. 7)

## **Economia, fisco, agevolazioni e incentivi**

### ■ **Gli ingegneri: «Niente tagli per 36 e 55%»**

« Gli incentivi fiscali del 36% per la ristrutturazione edilizia e del 55% per il risparmio energetico, devono restare così come sono. Così come si deve mantenere l'Iva ridotta sulla manodopera e sulle forniture. In caso contrario, si rischia di deprimere l'edilizia, da sempre volano dell'incremento del Pil». Ad affermarlo – con preoccupazione – è Giovanni Rolando, presidente del Consiglio nazionale ingegneri, a margine del secondo giorno del 56° Congresso di categoria, in corso a Bari, e che ieri si è focalizzato sul futuro dell'energia tradizionale e delle fonti rinnovabili. Se l'ingegneria del futuro è quella del recupero e della riqualificazione, comprimere i benefici e le detrazioni fiscali per il privato – come prevede la manovra – secondo gli ingegneri è pericoloso. Se poi questo avviene quando il settore pubblico dimostra di non avere più capacità di spesa, è necessario che almeno la spinta verde proveniente dal basso non sia compromessa. Eolico e fotovoltaico saranno in continua crescita percentuale, anche se minoritaria rispetto alle fonti tradizionali, spiegano le tendenze dell'indagine revisionale su « Il futuro dell'energia» condotta dalla società S3 Studium. Ma dagli impianti a elevata efficienza, ai materiali sostenibili sino al riciclo dei rifiuti, entro il 2020 potranno nascere fino a 40mila nuovi posti di lavoro per gli ingegneri nella green economy. Un'altro importante fronte per il lavoro potrebbe aprirsi se verrà accolto l'appello per la regolamentazione del settore del l'itc con esclusiva agli ingegneri hi-tech. «È un errore – afferma Rolando – affidare la progettazione, la verifica e il collaudo di importanti reti ad alta tecnologia a chi non possiede le competenze necessarie. Oggi - prosegue Rolando - si assiste a un pericoloso fenomeno di

deregolamentazione selvaggia: chiunque può gestire queste infrastrutture complesse» che riguardano settori strategici come banche, ospedali e trasporti». Da Bari arriva quindi l'intenzione di inserire la riserva per gli ingegneri Itc nella riforma dell'ordinamento da varare entro 12 mesi dall'approvazione della manovra. Intanto, l'attività quotidiana sul campo degli ingegneri che affollano il foyer del teatro Petruzzelli (sede del congresso) si divide tra sfide affascinanti e una realtà accidentata. « Ritardi nei pagamenti? Ormai i versamenti della Pa si vedono a 18 mesi dalla fine della prestazione», ha spiegato Andrea Maddalena, 33 anni, di Siracusa. « Bloccati dai vincoli del patto di stabilità i lavori conclusi si pagano a un anno e i nuovi progetti edili della Pa non partono – ammette Laura Spendolini, 39 anni, ingegnere all'ufficio tecnico della provincia di Pesaro –. Anche il privato fa fatica. Neppure il piano casa ha dato una svolta ». Un momento difficile che lascia, però, margini di manovra, soprattutto se si hanno gli strumenti adatti e si pensa al medio lungo termine. « Come Ordine di Bari – spiega il presidente, Domenico Perrini – auspico che il Consiglio nazionale disciplini l'obbligo di formazione continua per la categoria. Nel nostro piccolo, organizziamo dei corsi e abbiamo siglato accordi con il politecnico di Bari e con le aziende locali; siamo anche il primo organismo di mediazione della categoria per la gestione delle controversie nelle materie di nostra competenza».

Formazione e legame sempre più stretto con il territorio è il loro modo di guardare avanti. (Laura Cavestri, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 9 settembre 2011 - p.35)

### **Cambio catastale per le case rurali ancora senza regole**

Il termine del 30 settembre per la comunicazione di variazione catastale, necessaria per il riconoscimento dei fabbricati rurali, non sembra rinviabile. Ma all'agenzia del Territorio ci si sta preparando a un impegno dai contorni ancora indefiniti: nessuno sa quante siano le abitazioni da passare nella categoria A6 ma certamente si tratta di parecchie migliaia. Ieri i tecnici del Territorio si sono incontrati con le categorie professionali interessate, per effettuare simulazioni di possibili soluzioni, mentre prende corpo l'ipotesi che, in assenza delle tariffe d'estimo specifiche, si possa mantenere la rendita catastale già esistente, cambiando solo la categoria. In questo modo si eviterebbero complicazioni, mettendo "in sonno" la categoria attribuita a suo tempo (tra l'altro sarebbe già pronta all'uso in caso di perdita dei requisiti di ruralità). Per le case rurali, infatti, la rendita di fatto non serve, dato che sono esenti da qualsiasi imposta (che grava solo sui terreni). I proprietari o chiunque vanti un diritto reale sui predetti immobili (affittuari, usufruttuari, enfiteuti), pertanto, dovranno prepararsi già entro le prossime settimane a trasmettere la comunicazione al Territorio. Però manca ancora il modulo, che dovrà avere le caratteristiche che verranno stabilite con Decreto ministeriale, come disposto, in base all'articolo 7 comma 2-ter del Dlgs 70/2011. In attesa, i contribuenti dovrebbero fare una ricognizione sulle proprietà considerate rurali, verificandone la rispondenza con le risultanze catastali. La comunicazione sarà, con ogni probabilità, da trasmettere in formato cartaceo in quanto non pare vi siano i tempi sufficienti a predisporre una procedura di invio telematica all'Agenzia del Territorio. La richiesta di passare alla A6 non rappresenta un obbligo ma è un'opportunità da non perdere: solo con l'iscrizione alla A6, infatti, si beneficia dell'esenzione fiscale per case rurali. Non è necessario alcun adempimento per i proprietari di immobili che risultino già iscritti nella categoria catastale D10 come costruzioni strumentali nonché, sembrerebbe, per i fabbricati tuttora risultanti in mappa nel Catasto Terreni. La comunicazione, comunque, dovrà essere accompagnata da un'attestazione con la quale il proprietario dichiara che il fabbricato possiede i requisiti di ruralità fin dal 1° gennaio 2006. Sembra infatti che la comunicazione non potrà avere efficacia qualora il fabbricato possieda i requisiti di ruralità a partire da un periodo successivo a tale data. Trasmessa la comunicazione al Territorio, il proprietario non avrà ulteriori incombenze ma sarà l'Agenzia che entro il 20 novembre 2011 dovrà verificare l'esistenza dei requisiti di ruralità di cui all'articolo 9 del DI 557/93. I proprietari che non ricevono la notifica di rigetto della comunicazione entro tale data possono considerare i fabbricati rurali per ulteriori 12 mesi. Si può ragionevolmente ritenere che il Territorio non riuscirà a comunicare molti dinieghi entro il 20 novembre 2011. In ogni caso l'articolo 7, comma 2-bis, del DI 70/2011, stabilisce che dovranno essere verificati i requisiti di ruralità entro il termine perentorio del 20 novembre 2012. Qualora l'Agenzia, entro il 20 novembre 2012, con provvedimento

motivato, neghi la ruralità del fabbricato, il contribuente sarà tenuto al pagamento delle imposte e delle relative sanzioni raddoppiate. Si dovrà stabilire se l'atto di diniego sarà impugnabile dal contribuente, come pare ovvio, e se nel silenzio dell'Agenzia si dovrà ritenere accolta la classificazione catastale rurale.

(Gian Paolo Tosoni, Saverio Fossati, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 7 settembre 2011 - p.35)

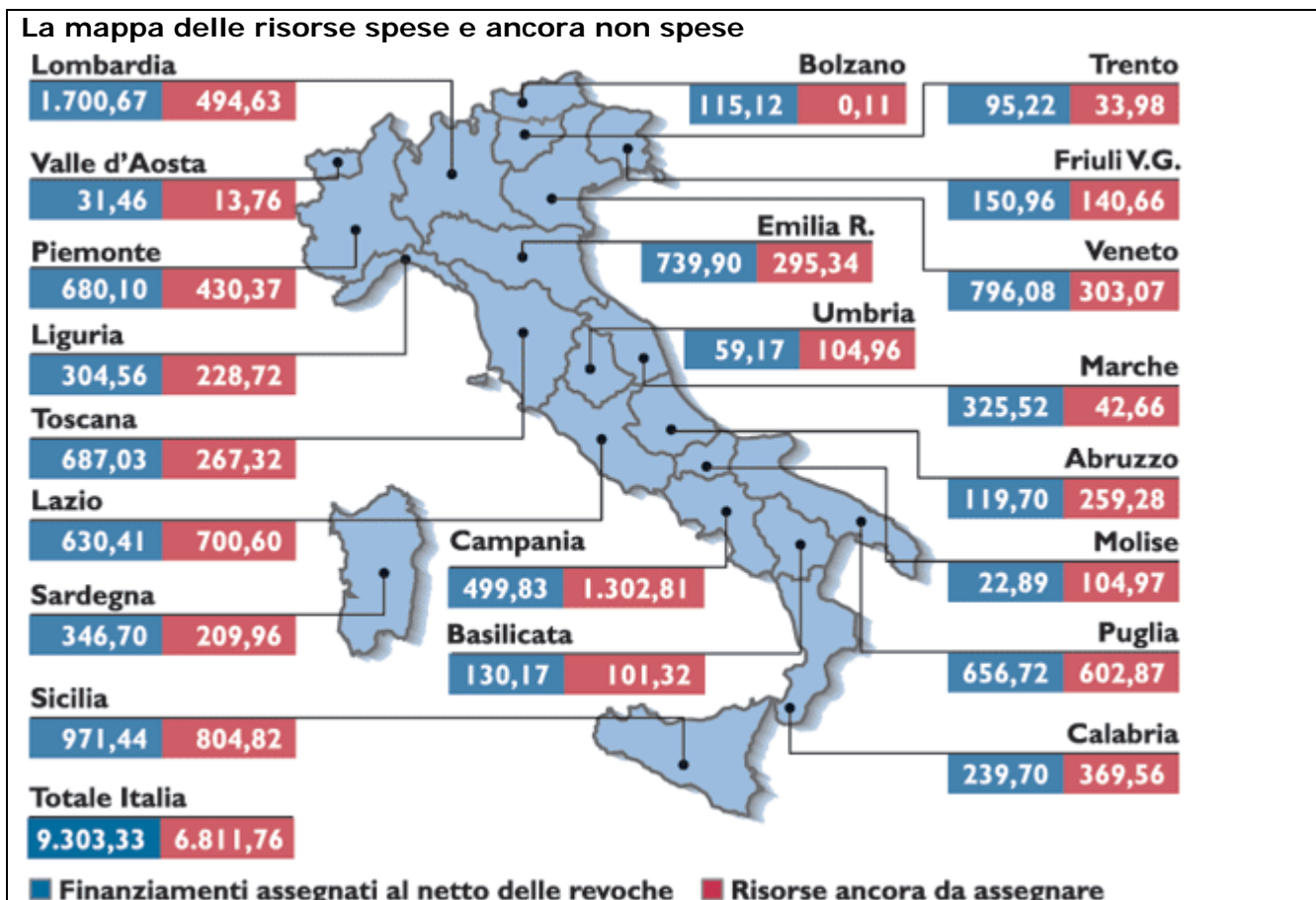
■ **Macchine da cantiere: mercato in forte calo nel primo semestre 2011.** La crisi dell'industria delle costruzioni si riflette in modo pesante sul mercato delle macchine da cantiere. I dati sulle vendite, in Italia, nel primo semestre 2011 indicano un forte passivo per tutte le tipologie: le macchine tradizionali (apripista, escavatori, motolivellatrici e pale gommate) chiudono con un calo del 40,2% rispetto al primo semestre 2010, le terne segnano un passivo del 39,2%, e le cosiddette "compatte" (miniescavatori, minipale gommate e cingolate) registrano un calo del 30,6%. In flessione anche i dumper (-66,7%) e i sollevatori telescopici (-13,5%). In totale, le macchine per movimento terra segnano nel semestre un passivo del 32,8%, in ragione di 5.139 unità complessivamente vendute. A questo dato si aggiunge quello, ancora più negativo, relativo alle macchine "stradali" (rulli e vibrofinitrici), che perdono il 49,6% rispetto al 2010. L'andamento degli ultimi mesi ha dunque peggiorato il risultato del primo trimestre – che si era chiuso con un passivo del 14,3% per le macchine movimento terra e del 42,3% per le macchine stradali – a conferma di una crisi, più volte denunciata dall'associazione dei costruttori Unacoma/Comamoter, che difficilmente potrà essere superata in tempi brevi. Nel 2007, prima della crisi economica e della contrazione del settore costruzioni, le vendite di macchine per il movimento terra assommavano a 30.120 unità complessive, e le vendite di macchine stradali a 877 unità. A fine 2010 le unità vendute erano pari ad appena 13.424 per il movimento terra e a 413 per le stradali, con un calo rispettivamente del 55 e del 53%. Questo come riflesso del cattivo andamento dell'industria delle costruzioni che – come è stato evidenziato in occasione dell'assemblea annuale di Federcostruzioni nello scorso mese di giugno – è calata complessivamente del 18,4% nel periodo 2008-2010, e che solo lo scorso anno ha registrato una flessione del 6,6% (flessione che peraltro non potrà essere recuperata nell'anno in corso per il quale si prevede un consuntivo ancora in negativo, intorno a -0,5%). Le industrie italiane del settore, che hanno una forte propensione all'export, debbono dunque confidare sulla ripresa dei mercati esteri, perché il quadro nazionale appare ancora critico. L'industria della meccanizzazione, tuttavia, non intende rassegnarsi passivamente a questa congiuntura e sta lavorando, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e con le altre sigle che rappresentano la cantieristica, alla messa a punto di un pacchetto che preveda, fra l'altro, misure per contrastare la concorrenza delle macchine importate da alcuni Paesi prive dei requisiti previsti dalle nostre normative, e per ridurre il disagio determinato dal ritardo nei pagamenti delle commesse pubbliche.

(Il Sole 24 Ore – Consulente Immobiliare, n. 891/2011)

### ■ **L'edilizia sanitaria è un flop**

C'è la Campania che è riuscita a spendere "solo" 499 milioni per ammodernare i suoi ospedali, lasciando ben 1,3 miliardi nei cassetti. Male anche la Calabria con 239 milioni investiti e 369 in attesa di essere spesi. Il Lazio ha fatto un po' meglio, si fa per dire: 630 milioni spesi contro i 700 ancora da farsi assegnare. Performance modeste anche per la Puglia (656 milioni spesi contro i 602 in stand by) e la Sicilia (971 milioni contro gli 804 congelati). Ecco alcuni degli esempi più eclatanti del mezzo flop dei programmi di edilizia sanitaria nati con l'ormai famoso articolo 20 della legge 67 del 1988 -la Finanziaria di quell'anno- che diede il via a un programma pluriennale che puntava ad aprire nuovi ospedali e all'ammodernamento tecnologico della Sanità pubblica. Un piano che tra burocrazia, farraginosità e lentezza dei programmi a cui si aggiunge l'incapacità delle Regioni (specie quelle del Sud meglio se con i conti in rosso) è riuscito a conti fatti a erogare solo 6,8 miliardi (poco più del 40%) dei 16 miliardi effettivamente disponibili. A bocciare la gestione delle risorse statali destinate all'edilizia e all'ammodernamento del Ssn è la Corte dei conti in un'indagine che ha messo sotto la lente la seconda fase di quel programma avviato con l'articolo 20 della legge

67/1988 e caratterizzato da uno stanziamento complessivo di 16,84 miliardi di euro. Le risorse, sottolinea la magistratura contabile, "sono state caratterizzate da una consistente inutilizzazione che può essere così sintetizzata: 6,81 miliardi riservati alle Regioni non sono confluiti in accordi di programma, 20 milioni non sono stati assegnati agli altri enti beneficiari e 30 milioni non sono stati attribuiti". Delle somme stanziante "solo 9,98 miliardi sono stati attivati: 9,30 miliardi sono confluiti in accordi di programma sottoscritti dalle Regioni e 680 milioni sono stati assegnati agli altri enti beneficiari; nello specifico 7,04 miliardi sono stati materialmente erogati alle Regioni e agli altri enti. Ben 2,94 miliardi, ancorché giuridicamente assegnati, non sono ancora confluiti in transazioni finanziarie". "In sintesi -evidenzia la Corte dei conti nella sua indagine- rispetto al programma legislativo complessivo è stato attivato il 59,26% delle risorse stanziante per cui solo il 41,82% è pervenuto all'erogazione dei contributi". Diverse le cause, di questa "immobilizzazione di risorse". Innanzitutto il meccanismo degli stessi accordi di programma con le Regioni interessate, "che sono propedeutici alla realizzazione delle iniziative e alla maturazione del finanziamento". "La lentezza -sottolinea la magistratura contabile- e le tormentate modifiche che hanno connotato questa tipologia di programmazione negoziata hanno fatto slittare nel tempo l'utilizzazione di buona parte delle risorse stanziante". Ma a frenare è anche la "scarsa capacità realizzativa di alcuni contesti regionali, i quali spesso coincidono con le situazioni della finanza sanitaria sofferenti e caratterizzate dall'adozione dei piani di rientro". Nel mirino dei giudici contabili ci sono anche le procedure che prevedono un coinvolgimento diretto del ministero dell'Economia, "non solo nella fase istruttoria e nella stipula degli accordi di programma, ma anche nelle fasi successive" con uno sdoppiamento delle procedure di verifica di congruità. In questo modo, "le Regioni più lente nel cogliere l'opportunità del finanziamento dello Stato -conclude la Corte dei conti- rimangono ulteriormente indietro rispetto a quelle dotate di maggiori risorse e capacità realizzative".



(Marzio Bartoloni, Il Sole 24Ore – Sanità, 13 settembre 2011 - n. 34, p. 7)

 **Edilizia e urbanistica****■ Via libera al cambio di destinazione d'uso**

L'ultima versione del piano casa punta sulla «riqualificazione incentivata delle aree urbane». La legge 106/2011 di conversione del DL Sviluppo(70/2011) consente infatti la realizzazione di volumetrie aggiuntive in deroga al piano regolatore, il mutamento delle destinazioni d'uso in atto, la demolizione e la ricostruzione degli edifici dismessi anche con modifica della sagoma.

Le disposizioni trovano tendenzialmente applicazione diretta qualora le Regioni non provvedano ad assumere le norme che il decreto riserva alla loro competenza.

L'articolo 5, comma 9, del decreto sviluppo assegna così alle regioni il termine fisso di 60 giorni dalla sua conversione (vale a dire fino a ieri, domenica 11 settembre) per approvare leggi che agevolino la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione o da rilocalizzare. Il tutto attraverso:

- a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;
- b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;
- c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;
- d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

Resta fermo che tutti gli interventi non possono riferirsi ad edifici abusivi (salvo che oggetto di sanatoria) o siti nei centri storici o in aree a inedificabilità assoluta.

A partire di fatto da oggi - lunedì 12 settembre - e fino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi descritti in precedenza si applica l'articolo 14 del Dpr 380/2001, anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. Quindi la realizzazione degli interventi di riqualificazione potrà avvenire in deroga alla strumentazione urbanistica ed edilizia locale (ma non alla leggi statali e regionali di settore), con un meccanismo però tutt'altro che spedito e che prevede il passaggio in consiglio comunale per raccogliere l'assenso politico, e dunque discrezionale, al superamento della disciplina del Prg e del regolamento edilizio. Il consiglio comunale dovrà determinare anche la percentuale di ampliamento consentita.

Resta inoltre fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio. Dal prossimo 10 novembre, gli interventi di ampliamento - sempre nei limiti finora individuati - potranno essere realizzati anche senza avvalersi del permesso di costruire in deroga e, quindi, anche attraverso Dia o Scia a seconda dei casi e della legge regionale applicabile. Fino all'approvazione delle leggi regionali, la volumetria aggiuntiva è realizzata in misura non superiore complessivamente al 20% del volume dell'edificio se destinato a uso residenziale, o al 10% della superficie coperta per gli altri usi.

(Guido Alberto Inzaghi, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 12 settembre 2011 - p.51)

**■ Il nuovo piano casa e la SCIA semplificata: le novità del DL sviluppo**

Il decreto sviluppo D.L. n. 70/2011, convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106 (G.U. n. 160/2011), ha varato un nuovo piano casa, in aggiunta a quello già approvato dalla Conferenza Stato/Regioni del 1 aprile 2009. La nuova disciplina è destinata a trovare diretta applicazione nelle Regioni a statuto ordinario ma anche in quelle a statuto speciale (compatibilmente con gli statuti) qualora – decorsi 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione – non vengano approvate specifiche normative regionali. Per l'art. 5, commi da 9 a 14 del richiamato decreto, è consentito realizzare volumetrie aggiuntive, in deroga al piano regolatore generale, attraverso la demolizione

e ricostruzione, il cambio delle destinazioni d'uso e la modifica della sagoma degli edifici esistenti. Gli edifici coinvolti sono quelli residenziali ricadenti nelle aree urbane degradate, con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché gli edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare. Restano esclusi solo gli interventi su edifici abusivi, salvo quelli oggetto di sanatoria, o situati nei centri storici o in aree a inedificabilità assoluta. Sino all'eventuale approvazione di future leggi regionali, la volumetria aggiuntiva consentita è pari al 20% del valore dell'edificio esistente, se a uso residenziale o del 10% della superficie coperta, se a uso diverso. Tali volumetrie aggiuntive sono calcolate sulle distinte tipologie edificabili e pertinenziali esistenti e devono essere asseverate dal tecnico abilitato, in sede di presentazione della documentazione relativa al titolo abilitativo richiesto. Resta in ogni caso fermo il rispetto degli standard urbanistici e delle altre normative di settore, aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia (norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, risparmio energetico, ambientali e di tutela dei beni culturali). In tale contesto, decorsi 60 giorni dall'approvazione della legge di conversione e sino all'entrata in vigore dell'eventuale normativa regionale, gli interventi in questione possono essere realizzati con il permesso di costruire, a norma dell'art. 14 T.U. edilizia, anche per il cambio di destinazione d'uso, in deroga agli strumenti urbanistici locali. Passati 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, gli interventi possono essere realizzati anche senza permesso di costruire (e quindi anche con DIA o SCIA) a seconda dei casi e delle precedenti leggi regionali.

(Silvio Rezzonico, [www.professioni-imprese24.ilsole24ore.com/](http://www.professioni-imprese24.ilsole24ore.com/))

#### ■ Una commissione unica regionale per definire le indennità

La Regione Umbria, con la legge regionale 22 luglio 2011, n. 7, recante " Disposizioni in materia di esproprio per la pubblica utilità", si è dotata di una normativa dalla cui applicazione si attende, se non l'eliminazione, quanto meno una forte riduzione del contenzioso tra l'ente che espropria un'area o un altro bene, per realizzare una scuola, un ospedale o una strada, e il proprietario che di essa viene espropriato. La normativa sugli espropri, rientrando nella materia del governo del territorio, è catalogata tra quelle a legislazione concorrente (per la parte che esula dal diritto di proprietà). Nel legiferare sull'argomento le Regioni devono, perciò, fare riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in materia, raccolta nel Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 e sue successive modificazioni. Questa nuova legge regionale è il risultato della collaborazione tra la Regione, l'Anci (l'Associazione nazionale comuni d'Italia) regionale e le due Province umbre. Con essa si vogliono anche semplificare e esplicitare le diverse fasi della procedura di esproprio. Le nuove norme regionali si applicano per l'espropriazione, anche a favore di privati, di beni immobili o di diritti relativi a tali beni, per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità che non siano di competenza delle amministrazioni statali. L'ente che deve realizzare l'opera è anche competente a emanare tutti gli atti per avviare e concludere il procedimento espropriativo. La Regione, le Province e gli altri enti che possono procedere all'esproprio devono attribuire a un loro ufficio, di nuova istituzione o già esistente, tutte le funzioni che la legislazione statale e regionale assegna all'autorità espropriante. Le opere pubbliche devono essere realizzate su beni che l'approvazione dello strumento urbanistico generale o una sua variante hanno sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio; tale vincolo può essere apposto anche attraverso una conferenza di servizio, un accordo di programma, un'intesa o altre procedure semplificate previste dalla legislazione regionale per approvare una variante al piano regolatore generale. Particolari tipologie di opere possono essere realizzate anche senza l'apposizione preventiva del vincolo, ma a seguito dell'approvazione del loro progetto definitivo: l'articolo 8 della legge in rassegna elenca, tra le altre, le opere di difesa del suolo e di consolidamento degli abitati, le infrastrutture tecnologiche a rete o puntuali, opere aeroportuali. La legge dettaglia le modalità attraverso cui il proprietario del bene oggetto dell'esproprio deve ricevere la comunicazione dell'avvio del procedimento espropriativo e i tempi entro cui egli può far pervenire la proprie osservazioni, che l'autorità espropriante deve valutare prima di assumere una determinazione definitiva.



Per tentare di contenere il contenzioso che non di rado insorge per la determinazione dell'indennità definitiva d'esproprio, la legge prevede l'istituzione, con decreto del presidente della giunta regionale, di un'apposita commissione. Il Testo unico (articolo 41) prevede che la Regione promuova in ogni Provincia una commissione con queste funzioni. L'istituzione di una commissione unica regionale costituisce, pertanto, un'innovazione rispetto a quanto previsto dalla normativa statale. Composta dal dirigente competente in materia di espropri delle due province umbre (che a turno la presiedono), da un rappresentante dell'agenzia del Territorio, da due esperti in materia di estimo e due in materia di agricoltura e foreste designati dalla giunta regionale, la commissione opererà sulla base di regole che la giunta regionale provvederà a definire. L'autorità che procede all'esproprio può richiedere alla commissione un parere sulla determinazione provvisoria dell'indennità di esproprio, alla quale si deve pervenire applicando le procedure dell'articolo 20 del DPR 237/2001. L'esplicito richiamo a questo articolo nella norma della legge regionale che istituisce la commissione, fa ritenere che la commissione possa far precedere la propria valutazione da un invito, rivolto sia al proprietario del bene oggetto dell'esproprio, sia al soggetto che di esso deve beneficiare, a manifestare una loro stima sul valore dell'area o dell'immobile oggetto della procedura di esproprio. Nell'ipotesi in cui l'indennità provvisoria non fosse accettata dall'espropriato, la commissione determina anche l'indennità definitiva. Al giudizio dei componenti la commissione, che restano in carica per la durata della legislatura regionale ma decadono dalla carica dopo quattro assenze ingiustificate consecutive, è assegnato anche il compito, in caso di mancato accordo tra le parti, di stabilire l'indennità di occupazione provvisoria di aree non soggette ad esproprio; indennità che l'articolo 50 del Testo unico quantifica in un dodicesimo del valore di esproprio per ogni anno di occupazione. Non sempre l'opera pubblica che ha motivato l'esproprio viene realizzata o avviata entro i dieci anni dall'esecuzione del decreto di esproprio e in altri casi non necessita, pur essendo realizzata, dell'interessa del bene espropriato. Quando queste eventualità ricorrono, il proprietario del bene espropriato può chiederne la retrocessione totale o parziale, naturalmente pagando un corrispettivo. La sua determinazione può essere fonte di contenzioso non meno forte della determinazione dell'indennità di esproprio. Alla commissione ex articolo 18 della legge regionale 7/2011 è attribuita anche la competenza di determinare quel corrispettivo, nell'ipotesi, naturalmente, in cui le parti autonomamente non raggiungano un accordo. A questo organismo è, inoltre, attribuito il compito di determinare l'indennità nel caso di emanazione del decreto d'esproprio per la realizzazione di opere aventi carattere d'urgenza. L'articolo 15 della legge in commento ha elencato i casi in cui si può ritenere ricorrente l'urgenza ed essere emanato ed eseguito il decreto. Vi rientrano, per esempio, la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria, di difesa del suolo, di opere di edilizia sanitaria. Nei trenta giorni successivi al ricevimento della comunicazione dell'indennità di esproprio, se il proprietario ne accetta la determinazione, l'ente espropriante deve provvedere al pagamento della cifra dovuta entro sessanta giorni. La mancata comunicazione dell'accettazione produce gli stessi effetti di una esplicita non condivisione da parte del proprietario dell'importo offerto: l'autorità espropriante deve chiedere la determinazione dell'indennità alla commissione, invitando il proprietario, con raccomandata a/r, a comunicare se intende essere ascoltato dalla commissione. Finalizzato alla riduzione del contenzioso è anche l'articolo 19 della legge in esame, che disciplina la determinazione dell'indennità delle aree edificabili. Al riguardo la norma regionale rinvia agli articoli dal 36 al 39 del Testo unico in materia di espropri, i quali descrivono i criteri di calcolo dell'indennità, considerando le caratteristiche dei beni da espropriare e delle opere da realizzare. La sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 22 ottobre 2007 dichiarò illegittime alcune norme del Testo unico relative ai criteri di determinazione dell'indennità di esproprio, ritenendo che la loro applicazione portasse a una sottovalutazione del valore del bene espropriato e fosse contraria al principio dell'equo ristoro. Per contemperare questo principio con la finalità sociale di alcune opere pubbliche e, naturalmente, anche come conseguenza della sentenza della Corte, l'articolo 89 della legge 244/2007 modificò l'articolo 37 del Testo unico prevedendo che «l'indennità di esproprio di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del venticinque per cento».

La mancata individuazione di quegli interventi può dare luogo a un contenzioso tra le parti. Il comma 2 dell'articolo 19 della legge regionale umbra fornisce un elenco puntuale di interventi per i quali, nel caso la loro realizzazione debba avvenire su aree o immobili oggetto di esproprio, l'indennità viene ridotta di un quarto rispetto al loro valore venale. È attribuita una rilevanza sociale ai piani straordinari di edilizia residenziale pubblica, agli interventi di edilizia universitaria. Se ricompresi nei rispettivi piani settoriali regionali, anche le aree necessarie alla realizzazione di impianti per il trattamento e smaltimento dei rifiuti, impianti strategici per l'approvvigionamento energetico, infrastrutture e insediamenti produttivi strategici possono essere espropriate con lo "sconto". La lista degli interventi che hanno rilevanza per le riforme economiche e sociali si completa con le opere relative alla viabilità autostradale e alla viabilità primaria regionale, alle rete ferroviaria, alla basi logistiche per il trasporto merci al servizio dei bacini produttivi regionali e con gli interventi necessari per il potenziamento dell'aeroporto regionale dell'Umbria.

(Raffaele Lungarella, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 31 agosto 2011 - p.51)

■ **Edilizia: nasce osservatorio Fillea CGIL-Legambiente su sostenibilità.** Elaborare un quadro annuale sull'evoluzione dell'edilizia sostenibile in Italia, fornire un aggiornamento in tema di innovazione sostenibile, fare il punto sullo stato dell'arte nel settore e sui più recenti progetti e temi, per promuovere e migliorare le pratiche e gli interventi sul territorio: con questi obiettivi, informa una nota, nasce l'Osservatorio Fillea CGIL-Legambiente sul tema dell'innovazione e sostenibilità nel settore edilizio (Oise), che presenterà il suo primo rapporto annuale nel giugno del 2012. L'Osservatorio metterà assieme le competenze del Centro studi Fillea, già attivo con la sezione Tecnologie, e quelle di Legambiente, con il compito di elaborare un dossier che affronterà tre aspetti dell'innovazione in edilizia, quella energetica, dei materiali e nelle tecnologie, dei processi di recupero e riutilizzo dei materiali. Per Walter Schiavella, segretario generale della Fillea, la scelta di realizzare questo lavoro comune tra edili CGIL e l'associazione «nasce dalla comune consapevolezza che non è più sostenibile il modello di crescita illimitata e l'uso indiscriminato delle risorse. Per questo diventa necessaria una riflessione seria sull'attuale modo di vivere, di produrre e di costruire, che per il sindacato significa anche individuare le ricadute in termini occupazionali-formativi che lo sviluppo del settore sostenibile rappresenta nel futuro del settore delle costruzioni». Per Vittorio Cogliati Dezza, presidente di Legambiente, «lavoreremo insieme per dare forza a un nuovo modello di sviluppo dell'abitare, che faccia perno su una corretta pianificazione urbanistica e si basi sull'uso razionale del suolo e delle risorse, sul recupero delle aree già edificate e sulla riqualificazione energetica del patrimonio già esistente, che punti alla sostenibilità sociale, ambientale ed economica e al miglioramento della qualità della vita nelle nostre città».

(Il Sole 24 Ore – Consulente Immobiliare, n. 891/2011)

■ **È nato l'Osservatorio sul calcestruzzo e sul calcestruzzo armato.** È operativo l'Osservatorio sul calcestruzzo e sul calcestruzzo armato, istituito presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici lo scorso 21 luglio e condiviso dalle rappresentanze associative più qualificate delle componenti industriali del settore. Obiettivo dell'Osservatorio, si legge in una nota del Mit, è quello di costruire un sistema integrato tra pubblico e privato, che attivi azioni idonee a garantire la sicurezza delle strutture e un controllo efficace sui comportamenti dei diversi attori. Questa finalità sarà possibile raggiungere solo attraverso una rete valida di controlli in grado di evidenziare i comportamenti scorretti sul mercato, le carenze di ispezioni e l'assenza di sanzioni specifiche adeguate per la mancata osservanza delle Norme tecniche per le costruzioni, fino a eliminare i soggetti che eventualmente operano fuori dalle regole. L'Osservatorio costituirà, dunque, un punto di incontro fra le Amministrazioni, le autorità preposte al controllo del mercato, la committenza pubblica e privata e il mondo imprenditoriale (attraverso le associazioni di categoria) con l'obiettivo, fra gli altri, di creare un canale istituzionale di comunicazione attraverso il quale sia possibile raccogliere dati e informazioni tecniche direttamente dal mercato, al fine di monitorare l'applicazione delle Norme tecniche per le costruzioni ma anche di fornire, come centro di eccellenza, a tutti gli interessati informazioni sulle tematiche connesse al calcestruzzo armato.

Inoltre, servirà a contribuire al miglioramento normativo e alla definizione di azioni legislative idonee a promuovere nuovi strumenti di crescita in tema di sicurezza e sostenibilità ambientale; a elaborare e proporre criteri e codici comportamentali che favoriscano la qualificazione degli operatori non solo in relazione alla produzione ma anche agli aspetti della sicurezza, della sostenibilità e dei modelli organizzativi; a coordinare e programmare le azioni di vigilanza sul mercato e sul territorio. Sul piano tecnico-operativo saranno istituiti gruppi di lavoro per la realizzazione delle iniziative che nasceranno nell'ambito dell'Osservatorio stesso, costituiti da rappresentanti, istituzionali e non, coinvolti in maniera più diretta nel tema specifico. (Il Sole 24 Ore – Consulente Immobiliare, n. 891/2011)

## Energia

### ■ Niente «rifiuti» se c'è domanda dagli operatori

Un rifiuto, per cessare di essere tale, a seguito di un'operazione di recupero, non deve possedere un intrinseco "valore economico" ma – in base alla nuova disciplina comunitaria e nazionale in tema di materie prime secondarie (mps) – è sufficiente che abbia un proprio mercato o sia comunque oggetto di una specifica domanda da parte degli operatori economici.

Questo è il più recente insegnamento della Corte di cassazione (sentenza 24427/2011), che ha annullato, con rinvio, l'ordinanza del Tribunale del riesame di Taranto con cui veniva confermato il sequestro preventivo di alcuni containers riempiti di ritagli di materiali tessili, qualificati rifiuti, diretti verso Paesi terzi (in specie nel Vietnam), nello svolgimento di un'attività commerciale configurata come "traffico illecito", ai sensi dell'articolo 259 del Testo unico ambientale. L'attenzione della Suprema corte si è focalizzata, in particolare, sulla qualificazione giuridica di questi tessuti, detti millefiori, al fine di valutarne la natura di rifiuti o piuttosto di materie prime secondarie, tenuto conto che essi erano stati oggetto di operazioni di recupero (anche se in regime ordinario, in base all'articolo 208, e non semplificato) e rivestivano un «valore economico nullo o comunque irrisorio» (circostanza su cui il Tribunale del riesame fondava, fra l'altro, il suo giudizio circa la ricorrenza del fumus relativo al reato di traffico illecito di rifiuti). I giudici di legittimità ha accolto la tesi della ditta esportatrice, per la quale la direttiva 2008/98/Ce ha escluso che la materia derivante dall'attività di recupero debba avere, ai fini della perdita della qualifica di rifiuto, anche un valore economico intrinseco, con la conseguenza che, nel caso in esame, doveva ritenersi irrilevante, al fine di escludere la natura di materia prima secondaria, la mancanza di valore dei materiali esportati ovvero il loro valore irrisorio. I giudici hanno concluso nel senso che l'ordinanza del Tribunale andava annullata con rinvio, per consentire un nuovo esame del decreto di sequestro che tenesse conto delle "innovazioni normative", in particolare:

- delle circostanze che l'articolo 184-ter, dando attuazione all'articolo 6 della direttiva 2008/98 (rubricata « Cessazione della qualifica di rifiuto»), pur non richiamando esplicitamente la nozione di materia prima secondaria, disciplina la medesima fattispecie, individuando i più ridotti requisiti che devono essere soddisfatti perché un rifiuto, oggetto di operazioni di recupero, perda la propria natura, assumendo quella di merce;

- dell'avvenuto ampliamento della sfera di applicabilità di tale "categoria" giuridica per la quale non è più richiesto (come nell'abrogato articolo 181-bis) un «effettivo valore economico di scambio sul mercato» – da accertare caso per caso, magari secondo criteri economici propri del solo mercato interno eventualmente mancanti o carenti – essendo sufficiente che esista un mercato o una domanda per quella data materia o sostanza e ricorrano, ovviamente, tutte le altre condizioni di legge. In altri termini il rifiuto "recuperato", che risulti privo di valore economico sul mercato italiano o comunitario, potrà essere qualificato comunque mps qualora destinato a un mercato ovvero incontri una domanda di operatori anche solo di Paesi terzi, estranei all'Ue, interessati a utilizzarlo come merce.

### LA SENTENZA

L'articolo 39 del Dlgs 205/2010 ha abrogato l'articolo 181 bis del TU ambientale n. 152/2006 che

conteneva la definizione di «materia prima secondaria» e indicava i requisiti richiesti dalla norma per tale classificazione, escludendo le materie prime secondarie dalla categoria dei rifiuti. Mentre l'articolo 13, dello stesso decreto, ha introdotto l'articolo 184 ter, che definisce i criteri in base ai quali un materiale perde la qualifica di rifiuto, secondo un parametro di classificazione innovativo il quale, rispetto alla previgente nozione di materia prima secondaria, ne amplia la sfera di applicabilità.

Cassazione Penale, sezione III, sentenza n. 24427 del 4 luglio 2011

(Pasquale Giampietro, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 13 settembre 2011, p.39)

#### ■ Pronti 2,2 milioni per realizzare edifici a energia «quasi zero»

Dal prossimo autunno costruire in Piemonte edifici «a energia quasi zero» costerà meno grazie al contributo previsto dalla Regione con l'apposito bando che qui di seguito pubblichiamo e sul quale l'amministrazione ha messo a disposizione oltre 2 milioni di euro. L'aiuto riguarderà iniziative pilota il cui standard diventerà obbligatorio a livello europeo per tutte le nuove costruzioni a decorrere dal 2020, con un anticipo dal 31 dicembre 2018 per gli edifici di nuova costruzione di proprietà o occupati da enti pubblici. Dalle 10 di giovedì 15 settembre persone fisiche, soggetti pubblici, enti o organismi pubblici o privati senza scopo di lucro – anche per attività economico-imprenditoriali – potranno presentare domanda (diretta al gestore del provvedimento, Finpiemonte, via Web) per accedere ai contributi in conto capitale: fino al 25% dei costi ammissibili, Iva inclusa, e per una cifra che non potrà superare i 200mila euro. L'importo minimo per progetto di investimento è stato fissato a 20mila euro. All'atto della presentazione dell'istanza di aiuto i potenziali beneficiari dovranno essere in possesso (o averne almeno fatta richiesta) delle autorizzazioni o dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione dell'intervento. Le attività di cantiere relative al progetto per il quale è richiesto il contributo dovranno essere avviate dopo la presentazione della domanda. L'opera dovrà essere conclusa entro 24 mesi dalla data della concessione dell'agevolazione. Il bando è un'applicazione della legge regionale 7 ottobre 2002 n.23, successivamente modificata e integrata e ha come obiettivo l'agevolazione alla realizzazione di edifici ad altissima prestazione energetica, il cui fabbisogno molto basso o quasi nulla sia coperto in una misura molto significativa da energia da fonti rinnovabili, compresa quella prodotta in questo modo in loco o nelle vicinanze (ai sensi della Direttiva Ue 2010/31). L'aiuto della Regione va a sostenere le cosiddette spese ammissibili. E vale a dire: quelle tecniche per la progettazione, la direzione lavori, il collaudo e la certificazione dell'edificio (che può corrispondere al massimo al 15% dei costi ammissibili. Tra questi, sono considerati anche la fornitura e la posa in opera dei materiali e dei componenti necessari a realizzare l'involucro edilizio a elevate prestazioni che delimiterà il volume climatizzato e l'impiantistica innovativa a servizio dell'immobile. Gli impianti a fonte rinnovabile installati nell'edificio e nelle sue pertinenze beneficeranno del contributo solo se l'energia prodotta sarà interamente destinata al soddisfacimento dei consumi energetici dell'edificio. Il bando non prevede aiuti per gli impianti installati allo scopo di adeguarsi agli obblighi imposti dalle normative di settore. La domanda online va presentata compilando il modulo telematico che si trova sul sito [www.finpiemonte.info](http://www.finpiemonte.info). A conclusione della compilazione via Web, la domanda dovrà essere stampata, firmata dal rappresentante legale e inviata, con raccomandata A/R o corriere espresso, insieme a tutti gli allegati obbligatori, a Finpiemonte (Galleria San Federico 54, 10121 Torino) entro i cinque giorni lavorativi successivi all'invio telematico. Tra i documenti obbligatori ci deve essere il progetto dell'opera approfondito a un livello tale da consentirne la piena valutazione. Necessaria anche una relazione tecnico-economica che illustri le caratteristiche dell'iniziativa e giustifichi, con adeguato dettaglio – così prevede il bando – gli elementi progettuali, gli elementi complessivi dell'intervento e i tempi di realizzazione. Il progetto e la relazione tecnico-economica dovranno essere sottoscritti, a pena di esclusione, da un professionista abilitato iscritto a un ordine o collegio competente per materia, con l'apposizione del timbro da cui risulti l'iscrizione dell'esperto. L'erogazione del contributo potrà avvenire, su richiesta del beneficiario, in un'unica soluzione a conclusione del progetto, o in due rate: un anticipo del 40% e la restante parte a opera realizzata. (Adriano Moraglio, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 31 agosto 2011 - p.51)

■ **IV Conto energia: installati 250 mila impianti per 8.500 megawatt.** «In soli due mesi sono entrati in esercizio oltre 600 megawatt di energia prodotta da fotovoltaico, portando il nostro Paese ad avere una forte leadership nel comparto. A oggi infatti sono attivi oltre 250 mila impianti fotovoltaici per più di 8.500 megawatt installati». Così il Ministro dello sviluppo economico Paolo Romani ha commentato la pubblicazione, da parte del Gestore dei servizi energetici, della graduatoria relativa all'installazione dei grandi impianti iscritti al Registro, come previsto dal D.M. 5 maggio 2011. «Questi numeri», ha proseguito Romani, «confermano le previsioni fatte all'inizio dell'anno relative al numero degli impianti che hanno usufruito dei benefici della legge 129/2010 e confermano la strategia energetica messa a punto dal Governo per un settore di primaria importanza come la green economy. Adesso», ha concluso il Ministro, «dobbiamo proseguire con la strada intrapresa e con la decisione di adeguare il nostro meccanismo di incentivi con quello degli altri Paesi europei, prendendo come modello di riferimento quello tedesco. Tutto questo all'interno di una strategia energetica che verrà delineata in autunno quando convocheremo la Conferenza nazionale sull'energia». Attualmente le domande di richiesta di iscrizione al Registro dei grandi impianti pervenute al GSE sono state circa 5 mila per oltre 6 mila megawatt. (Il Sole 24 Ore – Consulente Immobiliare, n. 891/2011)

■ **E il building management climatizza anche i conti.** La tipica ripartizione dei consumi energetici in un moderno ospedale è circa il 50-70% per condizionamento, riscaldamento e ventilazione, il 10-20% per illuminazione e altre utenze elettriche e il 5-10% per servizi accessori come cucina e sterilizzazione. Risulta perciò evidente quanto sia importante conseguire significativi risparmi energetici senza pregiudicare il comfort degli utenti dell'edificio. Dal punto di vista impiantistico vanno adottate soluzioni atte sia a migliorare l'efficienza della produzione e della distribuzione dei fluidi termo-vettori e dell'energia elettrica, sia a sfruttare le risorse naturali del sito (es. acque meteoriche, fonti rinnovabili, ombreggiamento naturale ecc.). Nel tempo sono state individuate soluzioni innovative per minimizzare i consumi di energia primaria garantendo comunque i requisiti tecnici tipici degli ambienti sanitari. Per esempio, nelle unità di trattamento aria si usano sistemi di recupero di calore dall'aria espulsa per pre-riscaldare nel periodo invernale e pre-raffrescare l'aria esterna in quello estivo, attraverso recuperatori entalpici. Si usano sistemi di captazione dell'energia solare ad alta efficienza per integrare la produzione di acqua calda sanitaria, come i collettori solari sottovuoto, sia per soddisfare un fabbisogno annuale di acqua fino al 70%, sia per pre-riscaldare l'acqua di ritorno alla centrale termica al fine di diminuire l'energia per il completamento del riscaldamento della stessa. Il sistema solar cooling, invece, sfrutta l'energia solare per produrre acqua calda da stoccare in serbatoi di accumulo e spillare nella stagione estiva per alimentare gruppi frigoriferi ad assorbimento, aumentando così la quota di energia frigorifera autoprodotta. Essenziali sono anche le scelte progettuali mirate all'uso di generatori di energia termica e di energia frigorifera con un elevato rendimento, quali caldaie a condensazione per il recupero del calore latente di condensazione dai fumi e gruppi frigoriferi per il recupero di calore dai condensatori. Inoltre, utilizzando pompe di calore geotermiche, siamo in grado di produrre energia termica o frigorifera a elevati rendimenti per tutto il periodo dell'anno, sfruttando lo scambio di calore immagazzinato nel sottosuolo. Come principio generale è inoltre essenziale orientarsi su impianti di riscaldamento a bassa temperatura di esercizio come impianti radianti, induttivi e batterie di post riscaldamento da canale. Per la distribuzione dei fluidi termo-vettori e dell'aria forzata di climatizzazione si prevedono inoltre motori elettrici per pompe e ventilatori, funzionanti in regime variabile tramite inverter, in modo da inseguire l'effettivo carico ambiente nell'intero arco della giornata, ottimizzando il consumo di energia elettrica. Quest'ultima può essere inoltre efficacemente prodotta con pannelli fotovoltaici ad alta efficienza in silicio policristallino. Essenziale, soprattutto per sistemi complessi come quelli ospedalieri, è il ricorso a impianti di cogenerazione che sono in grado di erogare contemporaneamente energia termica ed energia elettrica (partendo da un'unica fonte sia fossile che rinnovabile) ottenendo un'efficienza energetica più elevata rispetto alla produzione separata. Gli impianti di trigenerazione, inoltre, consentono di migliorare ulteriormente l'efficienza del sistema di cogenerazione, affiancando a

quest'ultimo un gruppo frigorifero ad assorbimento. Quest'ultimo converte parte dell'energia termica della cogenerazione in energia frigorifera e quindi contribuisce al soddisfacimento del raffrescamento estivo. Anche sistemi più semplici contribuiscono alla sostenibilità ambientale, quali il recupero delle acque meteoriche per l'irrigazione delle aree verdi o per l'alimentazione delle cassette di risciacquo dei wc. Un ruolo essenziale è inoltre ottenuto dal controllo dell'edificio attraverso sistemi di gestione centralizzata denominati sistemi Bms (building management system) che in tempo reale controllano e supervisionano lo stato degli impianti. Attraverso questi sistemi, per esempio, si può impostare il funzionamento notturno automatico degli impianti di condizionamento in modalità free-cooling per zone o settori di edificio non presidiati quando la temperatura esterna è inferiore. Un altro contributo al risparmio energetico è dato dalla sostituzione dei corpi illuminanti tradizionali con quelli più efficienti di lampade a Led con luminosità equivalente. Inoltre, sempre in ambito illuminotecnico, sono utilizzati sensori in campo, che collegati al sistema Bms, rilevano la presenza negli ambienti di persone e impostano il corretto livello d'illuminazione dei locali, regolando l'intensità dei corpi illuminanti negli ambienti occupati. (Andrea Zamperetti, Filippo Luraghi, Il Sole 24 ore Sanità, 13 settembre 2011 - n. 34, p. 14)

## Inquinamento

### ■ **Troppo rumore del panettiere: è solo un illecito**

Non rischia sanzioni penali, ma amministrative, il panettiere che turbi quiete e riposo di vicini superando il limite di emissioni sonore previsto dalle norme sul rumore: lo sottolinea la Cassazione penale con la sentenza n. 33072 del 5 settembre 2011, assolvendo un imprenditore della provincia di Vicenza. Un vicino aveva denunciato rumore notturno prodotto da carrelli ed elettroventilatori, ma secondo la Corte di cassazione l'articolo 659 del Codice penale, che sanziona il disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone, non è applicabile al superamento del rumore. Il codice infatti punisce chi, mediante schiamazzi o rumori, strumenti sonori o strepiti di animali, disturbi le occupazioni o il riposo altrui, in particolare quando i rumori superino la normale tollerabilità e investano un numero indeterminato di persone. Quando invece si esercita una professione o un mestiere rumoroso, non basta il disturbo a terzi, ma è necessario che ciò avvenga fuori dei limiti di tempo, di spazio e di modo imposti dalla legge o da regolamenti. Se si provoca rumore con una specifica professione o mestiere rumoroso, la lesione del bene protetto (la quiete pubblica) si trasforma da reato in illecito amministrativo, tutte le volte che si è in presenza di un mero superamento dei limiti massimi o differenziali fissati dalle norme. Si rischia quindi solo una sanzione amministrativa se il mestiere rumoroso supera il limite di emissioni sonore previsto dal decreto del presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 1997 e dalla legge quadro sull'inquinamento acustico (447/1995). La sanzione è solo amministrativa perché si ritiene di minore gravità il comportamento di chi deve produrre rumori per poter svolgere la sua propria e normale attività lavorativa. Si cade invece di nuovo in una sanzione penale, se l'attività rumorosa non viola solo i limiti delle emissioni sonore, ma anche gli orari in cui queste attività possono essere esercitate. È ovvio, poi, che le attività rumorose devono essere coerenti al tipo di produzione, evitando rumori da apparecchiature difettose (Cassazione 189073/92) o eccessive, come potrebbe essere il riscaldamento di serre in zona agricola. Ma poiché i carrelli e i ventilatori del fornaio vicentino erano adeguati al tipo di lavorazione, la Corte non si è occupata di questi aspetti e si è limitata ad annullare la condanna emessa in base al solo superamento dei limiti di rumore. Al vicino, resterà solo la strada civile della richiesta di danni, dimostrando l'intollerabilità del rumore o il degrado dell'ambiente di vita.

### **LA SENTENZA**

Nell'ipotesi di esercizio di professione o mestiere rumoroso contro le disposizioni di legge o dell'Autorità, questa Corte ha precisato che la carica di lesività del bene giuridico protetto dall'articolo 650 del Codice penale e dall'articolo 10 della legge 447/1995 sull'inquinamento acustico, consistente nella quiete e tranquillità pubblica, cede di fronte alla configurazione dello

speciale illecito amministrativo qualora l'inquinamento acustico si concretizzi nel mero superamento dei limiti massimi o differenziali di rumore.

(Guglielmo Saporito. Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 6 settembre 2011 - p.35)



## Sicurezza ed igiene del lavoro

### ■ Rinvio per i dati sui lavori usuranti

Proroga dei termini per le comunicazioni che le aziende devono fare in materia di lavoro usuranti. La scadenza prevista doveva essere il 30 settembre, ma manca ancora la mosulistica.

Il ministero del Lavoro con la lettera circolare del 14 settembre prende atto che il termine per effettuare le comunicazioni previste dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 67/2011, in materia di esecuzione di lavoro notturno svolto in maniera continuativa o compreso in regolari turni periodici, va prorogato. Il ministero si riserva di indicare presto un nuovo termine di scadenza rispetto a quello sinora previsto del 30 settembre. Non è stato infatti ancora adottato il decreto attuativo della misura. Il datore di Lavoro, in base alla legge, anche tramite l'associazione cui aderisce o conferisce mandato, o attraverso i consulenti del lavoro deve, infatti, comunicare, esclusivamente per via telematica, alla direzione provinciale del lavoro e agli istituti previdenziali, con periodicità annuale, l'esecuzione di lavoro notturno svolto in modo continuativo o compreso in regolari turni periodici. È invece scaduto il 31 luglio, in sede di prima applicazione, il termine per l'invio – alla Direzione provinciale del lavoro – della comunicazione da parte dei datori di lavoro presso i quali si svolgono lavorazioni ripetitive. A regime, la comunicazione deve essere effettuata entro 30 giorni dall'inizio dell'attività.

(Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 15.9.2011 - p.43)

### ■ Amministratore garante della sicurezza sul lavoro

Il datore di lavoro, garante dell'incolumità personale dei suoi dipendenti, è tenuto a valutare i rischi e a prevenirli e non può invocare a sua discolorpa eventuali responsabilità altrui. Un principio applicato dalla Cassazione penale (sentenza 22239/2011) a un amministratore di condominio al quale era stato addebitato di aver cagionato la morte dell'addetto alle pulizie – caduto nella tromba delle scale durante il lavoro – per colpa generica e per inosservanza delle norme di prevenzione sulla sicurezza dei luoghi di lavoro per non aver adeguato l'altezza dei parapetti alle norme vigenti (84 cm anziché un metro). Il Gup aveva deciso di dichiarare il non doversi procedere «perché il fatto non costituisce reato» dell'amministratore, poiché non risultava chiara l'effettiva causa della caduta del lavoratore, né poteva dirsi acquisita la certezza processuale che «ove quel corrimano fosse stato alto un metro, il pulitore non sarebbe precipitato, e viceversa che la sua morte sarebbe derivata necessariamente dalla presenza di un parapetto inferiore all'altezza minima prescritta». In Cassazione il ricorso degli eredi della persona offesa ha trovato accoglimento. Richiamando un precedente, i giudici di legittimità hanno ribadito che il datore di lavoro ha il dovere di accertarsi che l'ambiente di lavoro abbia i requisiti di affidabilità e legalità quanto a presidi antinfortunistici, idonei a realizzare la tutela del lavoratore, e di vigilare costantemente a che le condizioni di sicurezza siano mantenute per tutto il tempo in cui è prestata l'opera. Chi è responsabile della sicurezza deve avere sensibilità tale da rendersi interprete del comportamento altrui perché in tema di infortuni sul lavoro, il principio d'affidamento va temperato con il principio di salvaguardia degli interessi del lavoratore "garantito" dal rispetto della normativa antinfortunistica. Il datore di lavoro, quindi, garante dell'incolumità personale dei suoi dipendenti, «è tenuto a valutare i rischi ed a prevenirli, e non può invocare a sua discolorpa, in difetto della necessaria diligenza, prudenza e perizia, eventuali responsabilità altrui» (Cassazione penale, sentenza 22622/2008) anche nelle ipotesi in cui siffatti rischi siano conseguenti a eventuale imprudenza e disattenzione degli operai subordinati. E invero, anche se i destinatari delle norme di prevenzione sono non solo datori di lavoro, dirigenti e preposti, ma anche gli stessi operai, l'inosservanza di dette norme da parte dei datori di lavoro, dirigenti e preposti ha valore assorbente rispetto al

comportamento dell'operaio, la cui condotta può assumere rilevanza ai fini penalistici solo dopo che i soggetti obbligati abbiano rispettato le prescrizioni di loro competenza. Riguardo alla fattispecie in esame deve ritenersi che, anche se l'addetto alle pulizie fosse caduto nel tentativo di rimuovere una ragnatela (come supposto ma non provato), non potrebbero ravvisarsi connotazioni di abnormità in una tale condotta, trattandosi comunque di comportamento collegato alle mansioni espletate ed all'attività lavorativa svolta.

Del resto, se le misure previste dalle norme antinfortunistiche sono state ritenute dal legislatore indispensabili per la salvaguardia dell'incolumità del lavoratore con riferimento all'attività lavorativa cui le specifiche misure sono riferibili, l'aver stabilito, in un metro, l'altezza minima di un parapetto starebbe a significare che un'altezza inferiore non possa considerarsi idonea ad assicurare al lavoratore una tutela efficace.

### **Il principio**

Il compito del datore di lavoro va dalla istruzione dei lavoratori sui rischi di determinati lavori, e dalla necessità di adottare misure di sicurezza, alla predisposizione di queste misure. La prospettazione di una causa di esenzione da colpa che si richiami alla condotta imprudente altrui, non rileva allorché chi la invoca versa in re illicita, per non avere impedito l'evento lesivo. Nel caso di specie, se il legislatore ha stabilito in un metro l'altezza minima di un parapetto ha evidentemente ritenuto che un'altezza inferiore non possa considerarsi inadeguata ad assicurare una tutela efficace.

– Cassazione, sezione IV penale, sentenza 22239/2011

(Luana Tagliolini, *Il Sole 24 Ore* - Norme e Tributi, 12 settembre 2011, p.42)

■ **Prorogate a gennaio 2012 le verifiche periodiche delle attrezzature da lavoro.** Sulla *G.U.* 173 del 27 luglio scorso è stato pubblicato il D.M. lavoro e sviluppo economico 22 luglio 2011 "Proroga dell'entrata in vigore del decreto 11 aprile 2011 recante disciplina delle modalità di effettuazione delle verifiche periodiche di cui all'All. VII del D.Lgs. 81 del 9 aprile 2008, nonché criteri per l'abilitazione dei soggetti di cui all'art. 71, comma 13, del medesimo decreto legislativo". Il provvedimento sposta, al 28 gennaio 2012, l'entrata in vigore del D.M. 11 aprile 2011 che disciplina le modalità di effettuazione delle verifiche periodiche cui sono sottoposte le attrezzature di lavoro (di cui all'allegato VII del D.Lgs. 81/2008) e i criteri per l'abilitazione dei soggetti pubblici o privati che potranno fare le verifiche, in sostituzione di INAIL e ASL. Il decreto, infatti, definisce in modo dettagliato le modalità di effettuazione della prima verifica e di quelle periodiche, anche nelle ipotesi in cui INAIL e ASL non ritengano di poterle effettuare direttamente. (*Il Sole 24 Ore* – Consulente Immobiliare, n. 891/2011)



# Rassegna normativa

(G.U. 16 settembre 2011, n. 216)



## Antincendio e prevenzione incendi

### **DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 1 luglio 2011**

Direttiva in materia di lotta attiva agli incendi boschivi. (11A11953)  
(GU n. 208 del 7-9-2011)



## Chimica e alimentare

### **MINISTERO DELLA SALUTE: ORDINANZA 4 agosto 2011**

Norme sanitarie in materia di encefalomielite equina di tipo West Nile (West Nile Disease) e attività di sorveglianza sul territorio nazionale. (11A11622)  
(GU n. 209 del 8-9-2011)

### **MINISTERO DELLA SALUTE: ORDINANZA 3 agosto 2011**

Norme sanitarie in materia di encefalomielite equina. (11A11621)  
(GU n. 209 del 8-9-2011)

### **MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI: DECRETO 30 giugno 2011**

Aggiornamento degli allegati del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75, concernente il riordino e la revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88.  
(GU n. 215 del 15-9-2011)



## Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

### **LEGGE 14 settembre 2011, n. 148**

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. (11G0190)  
(GU n. 216 del 16-9-2011)



### **Rifiuti: in Gazzetta la conversione del DI 138/2011 che ripristina il SISTRI**

E' stata pubblicata, sulla Gazzetta Ufficiale n.216 del 16 settembre u.s., la legge di conversione del "DI anticrisi" (DI 138/2011) che introduce una disposizione specifica con la quale viene ripristinato il sistema di tracciabilità dei rifiuti precedentemente abrogato.

L'originaria versione dell'art. 6, commi 2 e 3, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 aveva infatti disposto, come ben noto, l'abrogazione espressa di tutte le norme, istitutive ed attuative, del sistema di controllo e tracciabilità dei rifiuti che doveva quindi considerarsi interamente soppresso a far data dal 13 agosto. La legge di conversione del decreto ha invece ripristinato il SISTRI ed ha introdotto all'interno della sua disciplina, anche alcune importanti innovazioni di ordine sostanziale. Per rispondere all'esigenza di maggiore funzionalità del sistema, il Ministero dell'Ambiente dovrà

assicurare sino al 15 dicembre 2011 la verifica delle componenti software e hardware del sistema, anche ai fini dell'eventuale implementazione di tecnologie di utilizzo più semplice rispetto a quelle attualmente previste. Tale "check up" di funzionamento dovrà essere portato avanti congiuntamente alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, con l'obiettivo della più ampia partecipazione degli utenti.

Viene fatta salva la disposizione prevista dall'articolo 6, comma 2, lettera f-octies del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 secondo la quale per i soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 26 maggio 2011 (produttori di rifiuti fino a 10 dipendenti), l'entrata in operatività del Sistri non può essere antecedente al 1° giugno 2012.

Per gli altri soggetti di cui all'articolo 1 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 26 maggio 2011 e cioè le imprese con numero di dipendenti superiore a 10, il termine di entrata in operatività del SISTRI è il 9 febbraio 2012.

Vengono, inoltre, previste deroghe per i rifiuti a bassa criticità ambientale. Viene disposto, infatti, che con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, sentite le categorie interessate, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, siano individuate specifiche tipologie di rifiuti, alle quali, in considerazione della quantità e dell'assenza di specifiche caratteristiche di criticità ambientale, vengano applicate, ai fini del sistema di controllo di tracciabilità dei rifiuti, le procedure previste per i rifiuti speciali non pericolosi. In sostanza gli operatori che gestiscono tali rifiuti potranno avere la facoltà e non l'obbligo di adottare il sistema Sistri.

Per gli operatori che producono esclusivamente rifiuti soggetti a ritiro obbligatorio da parte di sistemi di gestione regolati per legge, è prevista la possibilità di delegare la realizzazione dei propri adempimenti relativi al SISTRI ai consorzi di recupero, secondo le modalità già previste per le associazioni di categoria.

(Pierpaolo Masciocchi, Il Sole 24 ORE. Newsletter 7:24)

## **AGENZIA DEL TERRITORIO: CIRCOLARE 8 settembre 2011, n. 5**



### **Riutilizzazione commerciale dei dati ipotecari e catastali – Abolizione del divieto – Modifica della tabella delle tasse ipotecarie**

La circolare fornisce chiarimenti in merito all'abolizione del divieto di riutilizzazione commerciale dei dati ipotecari e catastali e alla modifica della Tabella delle tasse ipotecarie allegata al D.Lgs. 31.10.1990, n. 347 ad opera dell'art. 5, co. 4-bis, D.L. 13.5.2011, n. 70, conv. con modif. dalla L. 12.7.2011, n. 106 (cd. decreto «sviluppo»), che hanno acquisito efficacia dall'1.9.2011.

In particolare, con l'abolizione del divieto di riutilizzazione commerciale dei dati ipotecari e catastali, posta in essere tra l'altro con l'abrogazione dell'art. 1, co. 367, L. 30.12.2004, n. 311, viene ora consentito il riutilizzo dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali e ipotecarie a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale nell'ambito dei compiti di servizio pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti.

Si sottolinea, in generale, come il Legislatore sia intervenuto con una previsione di portata generale, ispirata al chiaro intento, ripetutamente manifestato anche in ambito comunitario, di liberalizzare ed agevolare la circolazione delle informazioni, fermo restando il necessario rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Per quanto riguarda, invece, la modifica della Tabella delle tasse ipotecarie allegata al D.Lgs. 347/1990, si segnala, tra l'altro, l'introduzione tra le operazioni imponibili e, quindi, soggette alle tasse ipotecarie, del «tentativo di accesso non produttivo», vale a dire senza esito, volto ad individuare una nota o un titolo come riferibili ad un determinato soggetto, soggetto alla tassa nella misura di e 0,15. Inoltre, viene ridotto da e 4 ad e 1 per ogni soggetto il tributo connesso al rilascio dell'elenco dei soggetti presenti nelle formalità di un determinato giorno. Tale nuovo importo è applicabile dall'1.9.2011 anche ai servizi richiesti da soggetti destinatari di provvedimenti giudiziari emanati con riferimento al previgente quadro tariffario.

Infine, nell'ambito delle certificazioni ipotecarie, viene fissato in e 30 l'importo dovuto «per ogni certificato» riguardante una sola persona, in precedenza stabilito in e 20. Tale formulazione permette, tra l'altro, di superare le incertezze interpretative del corrispondente punto della previgente Tabella, laddove l'imponibilità era genericamente riferita al corrispondente importo «per ogni stato o certificato».

(La Settimana Fiscale)

#### **DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 17 giugno 2011**

Disposizioni attuative degli articoli 2, comma 4, e 14, comma 10, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, in materia di attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto per l'anno 2011.

(GU n. 204 del 2-9-2011 - Suppl. Ordinario n.201)



#### **Lavoro e previdenza**

#### **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI: DECRETO 13 giugno 2011**

Rivalutazione delle prestazioni economiche per infortunio sul lavoro e malattia professionale, con decorrenza 1° luglio 2011, nel settore industria. (11A11770)

(GU n. 207 del 6-9-2011)

#### **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI: DECRETO 13 giugno 2011**

Rivalutazione delle prestazioni economiche per infortunio sul lavoro e malattia professionale, con decorrenza 1° luglio 2011, nel settore agricoltura. (11A11771)

(GU n. 207 del 6-9-2011)



#### **Rifiuti**

#### **CONFERENZA UNIFICATA: ACCORDO 27 luglio 2011**

Accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali in merito alla gestione delle informazioni sulla tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. (Repertorio atti n. 78/CU). (11A11718)

(GU n. 206 del 5-9-2011)

## Rassegna di giurisprudenza



### Ambiente, suolo e territorio

#### ■ TAR SICILIA, Catania, Sez. 1<sup>^</sup> - 1 settembre 2011, n. 2151

##### **VIA E VAS – VAS – Nozione.**

La Valutazione Ambientale Strategica, introdotta dalla Direttiva 2001/42/CE, è la valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi, finalizzata all'assunzione - attraverso la valutazione di tutte le possibili alternative pianificatorie - di determinazioni integrate e sistematiche di considerazioni di carattere ambientale, territoriale, sociale ed economico. La V.A.S. si realizza in fase di elaborazione del piano mediante la redazione di un rapporto ambientale che deve considerare lo stato dell'ambiente attuale del territorio interessato e le sue alterazioni in presenza e non del provvedimento da valutare, confrontato anche con possibili alternative strategiche, localizzative e tecnologiche.

##### **VIA E VAS – VAS – Impatti significativi sull'ambiente – Definizione ex art. 5 d.lgs. n. 152/2006 – Interazione positiva tra l'attività pianificatoria e le componenti ambientali – Sottoposizione a VAS.**

La valutazione ambientale strategica, quale strumento di tutela dell'ambiente, va effettuata in tutti i casi in cui i piani abbiano "impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale". Invero, "l'impatto significativo" non è quello caratterizzato da connotazioni negative in termini di alterazioni delle valenze ambientali, ma è quello ricavabile dalla definizione di impatto ambientale contenuto alla lettera c) dell'art. 5 del d.lgs. n. 152/2006 quale "alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, (...)", per cui la valutazione ambientale strategica va eseguita in tutti i casi di interazione (anche positiva) tra l'attività pianificatoria e le componenti ambientali.

#### TAR SICILIA, Catania, Sez. 1<sup>^</sup> - 1 settembre 2011, n. 2151

##### **VIA E VAS – VAS – Piano paesaggistico – Omessa preventiva sottoposizione a VAS – Illegittimità del piano – Art. 11, c. 5 d.lgs. n. 152/2006.**

In applicazione della disposizione dell'art. 11, comma 5° del D.Lgs. 152/2006 ("La V.A.S. costituisce per i piani e programmi cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge"), l'omessa preventiva sottoposizione a V.A.S. del piano paesaggistico rende illegittimo il provvedimento di adozione dello stesso.

(Massime a cura della rivista [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it))



### Edilizia e urbanistica

#### ■ TAR SICILIA, Catania, Sez. 1<sup>^</sup> - 15 settembre 2011, n. 2220

##### **DIRITTO URBANISTICO – Legittimazione a svolgere attività edilizia – Art. 11 d.P.R. n. 380/2001 – Titolo per richiedere il permesso di costruire – Diritto di proprietà, diritti reali e personali di godimento.**

L'espressione legislativa "titolo per richiederlo" contenuta nell'art. 11 del d.P.R. n. 380/2001, in

punto di legittimazione a svolgere attività edilizia è stata intesa dalla giurisprudenza nel senso di posizione che civilisticamente costituisca titolo per esercitare sul fondo un'attività costruttiva (Cons. Stato, sez. V, 15 marzo 2001, n. 1507). Tale posizione soggettiva non coincide con il solo diritto di proprietà, ma anche con altri diritti reali o addirittura personali di godimento, purché attribuiscono al titolare la facoltà di attuare interventi sull'immobile (Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2001, n. 2882). Di conseguenza, la mancanza del diritto di proprietà o di altro titolo idoneo preclude il rilascio del titolo edilizio.

**DIRITTO URBANISTICO – Legittimazione a svolgere attività edilizia – Comune – verifica del titolo sostanziale – Ricerca di fattori limitativi, preclusivi o estintivi – Necessità – Esclusione.**

Al Comune spetta soltanto la verifica, in capo al richiedente, di un titolo sostanziale idoneo a costituire la c.d. "posizione legittimante" a svolgere attività edilizia, senza alcuna ulteriore e minuziosa indagine che si estenda fino alla ricerca di eventuali fattori limitativi, preclusivi o estintivi del titolo di disponibilità dell'immobile, allegata da chi presenta l'istanza (Cons. Stato, sez. V, 4 febbraio 2004, n. 368; T.A.R. Sicilia - Catania, sez. I, 12 ottobre 2010, n. 4084; T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 31 marzo 2010, n. 842), salvo che, la sussistenza di detti fattori ostativi non emerga, con pari grado di certezza, dagli atti del procedimento eventualmente introdotti da chi ne abbia interesse.

(Massime a cura della rivista [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it))

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. Fer., 07/09/2011, Sentenza n. 33267**

**DIRITTO URBANISTICO – BENI CULTURALI ED AMBIENTALI - Pensiline in zona sottoposta a vincolo paesaggistico – Permesso di costruire – Necessità - Nozioni di tettoia e pensilina - Natura precaria o pertinenziale dell'intervento - Art. 44, lett. c) D.P.R. n.380/01.**

La sostanziale identità delle nozioni di tettoia e pensilina ricavabile dalle medesime finalità di arredo, riparo o protezione anche dagli agenti atmosferici, determina la necessità del permesso di costruire nei casi in cui sia da escludere la natura precaria o pertinenziale dell'intervento.

**DIRITTO URBANISTICO - Differenza tra tettoia e pergolato - Concetto di tettoia - Profilo urbanistico e permesso di costruire – Giurisprudenza - D.P.R. n.380/01.**

Sul concetto di "tettoia" e sulla differenza tra questa ed il "pergolato", la diversità strutturale delle due opere è rilevabile dal fatto che, mentre il pergolato costituisce una struttura aperta sia nei lati esterni che nella parte superiore ed è destinato a creare ombra, la tettoia può essere utilizzata anche come riparo ed aumenta l'abitabilità dell'immobile (Cass. Sez. III n. 19973, 19/05/2008; conf. Cass. Sez. III n. 10534, 10/03/2009). Inoltre, la realizzazione di tettoie assume rilevanza sotto il profilo urbanistico, richiedendo quindi il permesso di costruire, allorché difetti dei requisiti richiesti per le pertinenze e per gli interventi precari, come peraltro avviene con riferimento a tutte le tipologie di manufatti. Le tettoie sono state sempre considerate, pertanto, come parti di un edificio preesistente o autonomamente valutate come interventi di nuova costruzione (Cass., Sez. III n.27264, 14/07/2010; Cass. Sez. III n. 21351, 4/06/2010; Cass. Sez. III n. 25530, 18/06/2009; Cass. Sez. III n. 17083, 18/05/2006; Cass. Sez. III n. 40843, 10/11/2005). Invece, con riferimento alle pensiline, sebbene si sia ritenuta, in un caso, la necessità della concessione edilizia, ora permesso di costruire (Cass. Sez. III n. 2733, 31/01/1994), non si rinviene alcuna indicazione che ne qualifichi puntualmente il concetto.

**DIRITTO URBANISTICO – Trasformazione del suolo - Interventi permanenti – Permesso di costruire – Necessità - T.U. Edilizia, artt. 3 e 10, D.P.R. n.380/01.**

In materia edilizia, sono in genere soggetti a permesso di costruire, sulla base di quanto disposto dal T.U. Edilizia (articoli 3 e 10 del D.P.R. n.380/01), tutti gli interventi che, indipendentemente dalla realizzazione di volumi, incidono sul tessuto urbanistico del territorio, determinando la

trasformazione in via permanente del suolo inedificato (Cass. Sez. III n. 6930, 19/02/2004 conf. Cass. Sez. III n. 8064, 24/02/2009) per adattarlo ad un impiego diverso da quello che gli è proprio in relazione alla sua condizione naturale ed alla sua qualificazione giuridica (Cass. Sez. III n. 28547, 10/07/2009).

(Massime a cura della rivista [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it))



## Energia

### ■ TAR SICILIA, Catania, Sez. 1<sup>^</sup> - 15 settembre 2011, n. 2245

#### **DIRITTO DELL'ENERGIA – BENI CULTURALI E AMBIENTALI – Piano paesaggistico – Divieto di realizzazione di impianti di produzione di energia in determinate aree di pregio paesaggistico – Contrasto con l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 – Inconfigurabilità – Ragioni.**

Non può ravvisarsi contrasto tra la previsione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e le disposizioni contenute nel Piano paesaggistico, poiché non hanno un oggettoso sovrapposibile: in particolare, il Piano Paesaggistico, non disciplinando la localizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, ma limitandosi a prevedere differenti livelli di tutela per determinate zone, può legittimamente prevedere in alcune di esse il divieto di realizzazione di impianti di produzione di energie. Né possono farsi discendere dalla mancata adozione delle linee guida previste dal comma 10° del citato art. 12, comma 7 (linee guida entrate poi in vigore il 3 ottobre 2010), profili di illegittimità del piano paesaggistico, poiché le linee guida riguardano esclusivamente i criteri per il procedimento di autorizzazione unica ed esulano dalle *più ampie valutazioni eseguite in sede di adozione di piano paesaggistico*.

(Massima a cura della rivista [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it))



## Rifiuti e bonifiche

### ■ Corte Costituzionale 27 luglio 2011, n. 253, Pres. Quaranta

#### ***Attività di incenerimento rifiuti urbani e speciali senza autorizzazione - Trattamento sanzionatorio - Pena congiunta di Arresto e ammenda - Esercizio di attività in assenza di Autorizzazione Integrata Ambientale - Trattamento sanzionatorio - Pena alternativa Arresto o ammenda - Legittimità del diverso trattamento - Sussiste la legittimità - Costituzionalità delle norme di riferimento - E' tale***

L'intera disciplina contenuta nel D.Lgs. n. 133/2005, in materia di incenerimento dei rifiuti, si pone in termini di specialità rispetto alla disciplina generale riguardante gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, contenuta negli artt. 208 e segg. del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (*"Norme in materia ambientale"*), e rispetto a quella riguardante i soli impianti di incenerimento di rifiuti urbani, sottoposti all'autorizzazione integrata ambientale, già contenuta nel D.Lgs. n. 59/2005, oggi trasposta nel Titolo III-*bis*, D.Lgs. n. 152/2006; pertanto, la scelta legislativa di sanzionare con particolare rigore l'attività di incenerimento dei rifiuti svolta in assenza di autorizzazione non può dirsi manifestamente irragionevole, attesa la necessità di garantire che tale attività si svolga nel rispetto delle condizioni di esercizio e nell'osservanza delle prescrizioni tecniche, dettate dallo stesso D.Lgs. n. 133/2005 allo scopo di evitare o di limitare gli effetti negativi dell'incenerimento (e del coincenerimento) dei rifiuti sull'ambiente.



**Nota.** *L'ordinanza della Corte Costituzionale annotata si occupa della differenza di trattamento sanzionatorio fra la normativa (speciale) concernente l'incenerimento di rifiuti (D.Lgs. n. 133/2005) rispetto alla normativa generale concernente l'esercizio di attività industriali svolte in assenza di autorizzazione integrata ambientale (norme punitive contenute nel D.Lgs. n. 152/2006).*

*La questione di legittimità è stata sollevata dal Tribunale di Trieste, in composizione monocratica, in riferimento agli articoli 3, 24, comma 2, e 27 della Costituzione, con riferimento all'articolo 19, decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133 ("Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti"), "nella parte in cui contempla la sanzione congiunta dell'arresto e dell'ammenda e non invece le pene di cui all'art. 16 del decreto legislativo n. 59 del 2005 dell'arresto o dell'ammenda", per i reati connessi all'attività di incenerimento di rifiuti.*

*Il giudice remittente solleva la questione in un procedimento promosso nei confronti dell'amministratore delegato di una società commerciale dedita al trattamento di rifiuti e di altri responsabili di un impianto di incenerimento, imputati di numerosi illeciti previsti dall'art. 19, D.Lgs. n. 133/2005.*

*Il giudice a quo, rileva come, ai fini della individuazione del regime autorizzatorio dell'attività di incenerimento dei rifiuti, l'art. 19, D.Lgs. n. 133/2005 contenga un rinvio all'art. 4 dello stesso decreto e quest'ultimo, a sua volta, richiami la disciplina concernente l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), contenuta nel D.Lgs. n. 59/2005.*

*Dunque, prosegue il rimettente, sia l'art. 19, D.Lgs. n. 133/2005, sia l'art. 16, D.Lgs. n. 59/2005, considerano l'autorizzazione come condizione per l'esercizio dell'attività di incenerimento dei rifiuti, dettando le sanzioni per l'ipotesi di esercizio in assenza di autorizzazione. Identica sarebbe la ratio delle due previsioni, cioè quella di assicurare una valutazione preventiva circa "la sussistenza delle condizioni di operatività in sicurezza di un impianto industriale, nel rispetto ed a tutela dell'ambiente, subordinando a ciò il rilascio da parte dell'autorità competente dell'autorizzazione integrata ambientale all'esercizio dell'impianto", così come identica risulterebbe la condotta sanzionata, ovvero l'esercizio di un impianto di incenerimento di rifiuti senza autorizzazione.*

*Rileva ancora il giudice a quo, ciò è coerente con la funzione dell'autorizzazione integrata ambientale, la quale ha sostituito, assorbendole, le diverse autorizzazioni previste a tutela dell'ambiente, per rispondere ad una esigenza di "unificazione che ha radice nelle direttive comunitarie". Tuttavia, permangono diversità significative nel trattamento sanzionatorio, in quanto l'art. 19, D.Lgs. n. 133/2005 "contempla pene congiunte dell'arresto e dell'ammenda, per un evento qualificabile come esercizio dell'impianto senza autorizzazione", mentre l'art. 16 del D.Lgs. n. 59/2005, prevede la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.*

*Questione certo di non poco conto, poiché - si ricordi - le contravvenzioni punite con pena alternativa consentono l'ammissione dell'imputato all'oblazione, con conseguente estinzione del reato, mentre il trattamento sanzionatorio a pena congiunta è ostativo all'oblazione e quindi all'estinzione del reato mediante il pagamento di una sanzione pecuniaria.*

*Nel giudizio si costituisce l'Avvocatura dello Stato, contestando l'inammissibilità del ricorso e - nel merito - l'infondatezza dello stesso in quanto la corretta ricostruzione del quadro normativo di riferimento consentirebbe di rilevare come la disciplina generale configuri distinte ipotesi di reato contravvenzionale, in ragione della natura dell'autorizzazione richiesta per l'esercizio dell'impianto. Infatti, l'art. 16, D.Lgs. n. 59/2005 (oggi trasposto nell'art. 29-quattordicesimo, D.Lgs. n. 152/2006) riguarda l'esercizio delle attività previste nell'Allegato I al D.Lgs. n. 59/2005 (oggi Allegato VIII alla Parte II, D.Lgs. n. 152/2006) in mancanza di autorizzazione integrata ambientale e l'art. 279, D.Lgs. n. 152/2006 si riferisce, a sua volta, all'esercizio di impianti in mancanza di altre autorizzazioni, diverse dall'AIA, eventualmente prescritte, mentre il censurato art. 19, commi 1 e 2, D.Lgs. n. 133/2005, non opera alcuna distinzione in base alla natura dell'autorizzazione prescritta per l'esercizio dell'impianto, diversificando il trattamento sanzionatorio soltanto in base alla categoria di rifiuti, pericolosi o non, oggetto di incenerimento, e rinviando, quanto al regime autorizzatorio, alle previsioni generali. Pertanto, a parere della difesa statale, la norma sanzionatoria applicabile nel processo a quo andrebbe individuata in considerazione del tipo di autorizzazione di cui gli imputati avrebbero dovuto munirsi per l'incenerimento dei rifiuti trattati; nella specie, sia l'autorizzazione integrata ambientale sia le altre autorizzazioni prescritte per l'incenerimento di rifiuti assimilabili a quelli urbani, speciali e pericolosi; di conseguenza, dalla ricostruzione del quadro normativo emergerebbe con evidenza il carattere di specialità della normativa contenuta nel D.Lgs. n. 133/2005, confermato dalla circostanza che la relativa disciplina*

è stata espressamente fatta salva sia con l'introduzione del Testo unico ambiente, sia in occasione dei provvedimenti "correttivi" sopravvenuti.

In conseguenza della rilevata specialità della normativa riferita agli impianti di incenerimento rifiuti conseguirebbe, a parere dell'Avvocatura dello Stato, la piena giustificazione della disparità di trattamento sanzionatorio fra le due normative invocate, poiché la particolare natura degli impianti di incenerimento e delle immissioni dagli stessi prodotte giustificerebbe l'adozione di una disciplina differenziata, oltretutto imposta dalla direttiva 4 dicembre 2000, n. 2000/76/CE ("direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti"), che si caratterizza anche per un trattamento sanzionatorio più rigoroso.

La Corte Costituzionale, nel ritenere manifestamente infondata la questione, accoglie sostanzialmente questa tesi osservando che il D.Lgs. n. 133/2005, emanato in attuazione della direttiva 4 dicembre 2000, n. 2000/76/CE, stabilisce i requisiti degli impianti di incenerimento (e coincenerimento) dei rifiuti e le condizioni di esercizio degli stessi, rinviando al regime autorizzatorio previsto dalle richiamate disposizioni generali per la valutazione di conformità dei singoli impianti alle prescrizioni (requisiti e condizioni) in esso contenute, e che la stessa normativa speciale, all'art. 19, commi 1 e 2, configura come reati contravvenzionali le condotte di esercizio di impianti di incenerimento (e coincenerimento) dei rifiuti in assenza delle prescritte autorizzazioni, distinguendo a seconda che l'attività abbia ad oggetto rifiuti pericolosi o non, e prevedendo in entrambi i casi la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, con differenti valori edittali.

Diversamente, la norma richiamata in comparazione, contenuta nell'art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 59/2005 (oggi trasposto nell'art. 29-quattordicesimo, D.Lgs. n. 152/2006), sanziona con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda l'esercizio, in assenza di autorizzazione integrata ambientale, delle attività di cui all'Allegato I al citato decreto legislativo (oggi Allegato VIII alla Parte II del D.Lgs. n. 152/2006), tra le quali rientra quella svolta dagli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani (punto 5.2. dell'Allegato); lo stesso art. 16, D.Lgs. n. 59/2005, al comma 10 (oggi art. 29-quattordicesimo, comma 10, D.Lgs. n. 152/2006), stabilisce che "per gli impianti rientranti nel campo di applicazione del presente decreto, dalla data di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, non si applicano le sanzioni, previste da norme di settore, relative a fattispecie oggetto del presente articolo".

Pertanto, anche in riferimento all'attività di incenerimento di rifiuti urbani in assenza di autorizzazione integrata ambientale, la specialità della norma censurata sembra imporre l'applicazione delle più rigorose sanzioni ivi previste, a seconda della classificazione dei rifiuti come pericolosi o non.

La decisione della Corte è condivisibile; infatti, pur essendo evidente la similitudine delle norme richiamate, è altrettanto evidente che le disposizioni in tema di incenerimento rifiuti (oltre che essere esplicito recepimento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 dicembre 2000, n. 2000/76/CE, sull'incenerimento dei rifiuti, che si caratterizza anche per un trattamento sanzionatorio più rigoroso) è una normativa speciale, che si caratterizza per la disciplina di un particolare settore industriale di rilevante sensibilità ambientale.

In generale, l'intera disciplina contenuta nel D.Lgs. n. 133/2005, in materia di incenerimento dei rifiuti, si pone in termini di specialità rispetto alla disciplina generale riguardante gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, contenuta negli artt. 208 e segg., Testo unico ambiente, e altrettanto in specialità rispetto a quella riguardante i soli impianti di incenerimento di rifiuti urbani, sottoposti all'autorizzazione integrata ambientale, già contenuta nel D.Lgs. n. 59/2005, oggi trasposta nel Titolo III-bis, D.Lgs. n. 152/2006.

Il D.Lgs. n. 133/2005 impone precisi e rigidi requisiti degli impianti di incenerimento (e coincenerimento) dei rifiuti e le condizioni di esercizio degli stessi, rinviando al regime autorizzatorio previsto dalle richiamate disposizioni generali per la valutazione di conformità dei singoli impianti alle prescrizioni (requisiti e condizioni) in esso contenute ed è la stessa normativa speciale, all'art. 19, commi 1 e 2, a prevedere reati contravvenzionali le condotte di esercizio di impianti di incenerimento (e coincenerimento) dei rifiuti in assenza delle prescritte autorizzazioni, distinguendo a seconda che l'attività abbia a oggetto rifiuti pericolosi o non, e prevedendo, in entrambi i casi, la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, con differenti valori edittali.



Al contrario, l'art. 29-quattordices, D.Lgs. n. 152/2006 (ex art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 59/2005), sanziona con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda l'esercizio, in assenza di autorizzazione integrata ambientale, delle sole attività indicate nell'allegato Allegato VIII alla Parte II del D.Lgs. n. 152/2006, tra le quali rientra quella svolta dagli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani (punto 5.2. dell'Allegato).

Lo stesso art. 29-quattordices, comma 10, D.Lgs. n. 152/2006, stabilisce che "per gli impianti rientranti nel campo di applicazione del presente decreto, dalla data di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, non si applicano le sanzioni, previste da norme di settore, relative a fattispecie oggetto del presente articolo".

Dunque, una più attenta analisi della normativa applicabile, porta effettivamente a concludere che il legislatore (sia quello comunitario che quello nazionale) ha ben ponderato la diversità dei casi in esame, ritenendo di riservare un trattamento sanzionatorio più severo all'esercizio dell'attività di incenerimento rifiuti senza autorizzazione, attesa la necessità di garantire che questa attività si svolga nel rispetto delle condizioni di esercizio e nell'osservanza delle prescrizioni tecniche, dettate dallo stesso D.Lgs. n. 133/2005, allo scopo di evitare o di limitare gli effetti negativi dell'incenerimento (e del co-incenerimento) dei rifiuti sull'ambiente.

Da questa considerazione discende che, essendo diverse le fattispecie tutelate dalla norma, non è ravvisabile un'irragionevole disparità nel trattamento sanzionatorio delle ipotesi concrete prospettate dal giudice remittente.



## Sicurezza ed igiene del lavoro

**Cassazione civile, sez. III (ud. 7 giugno 2011), 18 luglio 2011, n. 15733**

***Infortunio mortale sul lavoro - Lavoratore inesperto - Esercizio attività pericolosa ex art. 2050 codice civile - Comportamento imprevedibile del lavoratore - Valutazione per esclusione responsabilità - Non rileva - Fattore esterno idoneo ad escludere il nesso di causalità - Rileva***

In materia di responsabilità civile, il limite della responsabilità per l'esercizio di attività pericolose ex art. 2050 cod. civ. risiede nell'intervento di un fattore esterno, il caso fortuito, il quale attiene non già ad un comportamento del responsabile ma alle modalità di causazione del danno, che può consistere anche nel fatto dello stesso danneggiato recante i caratteri dell'imprevedibilità e dell'eccezionalità.



**Nota.** La Cassazione è tornata a pronunciarsi in relazione alla responsabilità per gli infortuni sul lavoro da parte di chi esercita attività pericolose, ai sensi dell'art. 2050, codice civile; la sentenza annotata è particolarmente significativa perché sottolinea in modo chiaro il fatto che gli ordinari criteri di attribuzione della responsabilità sono superati qualora si esercitino attività pericolose in quanto in questo caso, come previsto dal codice civile, il risarcimento del danno è dovuto all'infortunato se l'imprenditore non dimostra "di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno".

Nel caso di specie è accaduto che un giovane lavoratore, al suo primo giorno di impiego in cantiere, stava eseguendo lavori di rifacimento di un impianto elettrico presso un locale, posto in aderenza a una cabina elettrica, comunicante con la stessa attraverso una piccola finestra di circa cm 50 x 80, sito all'altezza di m 2,5 dal pavimento.

Il lavoratore era stato folgorato da una scarica elettrica, avendo accidentalmente urtato un cavo portante di energia a media tensione (pari a 20.000 volts) che la società distributrice dell'energia elettrica e proprietaria della cabina elettrica non aveva adeguatamente protetto.

Il cavo era posto in prossimità della finestrella della cabina (attigua a quella nella quale il giovane stava lavorando) e che la scarica elettrica aveva determinato il decesso del lavoratore.

L'ente proprietario della cabina elettrica, costituendosi in giudizio, contestava la pretesa attrice, deducendo che l'evento doveva essere attribuito esclusivamente alla condotta imprudente del

*lavoratore, considerato che la cabina era regolarmente chiusa con porta metallica e munita di appositi cartelli che vietavano l'ingresso a persone non autorizzate. L'apertura della finestrella era protetta in modo da impedire l'ingresso da parte di estranei. Sia in primo che in secondo grado era stata esclusa la responsabilità dell'ente proprietario della cabina elettrica perché, dalla ricostruzione degli eventi, sostanzialmente incontestata, il lavoratore risultava aver posto in essere un comportamento non solo imprudente ma abnorme in quanto si era arrampicato sino alla finestrella di ridotte dimensioni e aveva divelto dal soffitto un isolatore e tagliato uno dei tondini di rame, la cui presenza rendeva non agevole il passaggio nell'adiacente cabina elettrica a media-alta tensione, circostanza che appariva anche alla Corte di Appello "comportamento assolutamente straordinario, anomalo e imprevedibile, in alcun modo collegato con il lavoro al quale il lavoratore era interessato, e tale da recidere il nesso di causalità eventualmente esistente tra una ipotizzata condotta colpevolmente omissiva dell'ENEL e l'evento morte che ha colpito il L. medesimo".*

*I prossimi congiunti della vittima avevano ricorso per Cassazione con diversi articolati motivi, in uno dei quali era stato rilevato che l'ente proprietario della cabina elettrica, essendo esercente attività pericolosa, ai sensi dell'art. 2050, codice civile, avrebbe dovuto dimostrare di aver adottato "tutte le misure idonee a evitare il danno" e non semplicemente il comportamento imprevedibile del lavoratore. La Suprema Corte ha accolto questa doglianza, osservando che nel caso di specie, la responsabilità dell'ente proprietario non "viene in rilievo nella qualità di datrice di lavoro (in effetti, il lavoratore era dipendente da altra impresa), ma in quanto esercente attività pericolosa, con la presunzione di colpa di cui all'art. 2050 c.c.". In punto di diritto la Cassazione aveva osservato che la Corte di Appello non aveva adeguatamente valorizzato l'indirizzo giurisprudenziale della stessa Cassazione in base al quale "in materia di responsabilità civile, il limite della responsabilità per l'esercizio di attività pericolose ex art. 2050 cod. civ. risiede nell'intervento di un fattore esterno, il caso fortuito, il quale attiene non già ad un comportamento del responsabile ma alle modalità di causazione del danno, che può consistere anche nel fatto dello stesso danneggiato recante i caratteri dell'imprevedibilità e dell'eccezionalità. Peraltro, quando il comportamento colposo del danneggiato non è idoneo da solo ad interrompere il nesso eziologico tra la condotta del danneggiante ed il danno, esso può, tuttavia, integrare un concorso colposo ai sensi dell'art. 1221, comma 1, cod. civ. - espressione del principio che esclude la possibilità di considerare danno risarcibile quello che ciascuno procura a se stesso - con conseguente diminuzione del risarcimento dovuto dal danneggiante in relazione all'incidenza della colpa del danneggiato. (Cass. 8 maggio 2003 n. 6988)". In pratica, ha affermato la Cassazione, in materia di responsabilità civile, il limite della responsabilità per l'esercizio di attività pericolose ex art. 2050, cod. civ., è presente nell'intervento di un fattore esterno, il caso fortuito, il quale attiene non già a un comportamento del responsabile ma alle modalità di causazione del danno, che può consistere anche nel fatto dello stesso danneggiato recante i caratteri dell'imprevedibilità e dell'eccezionalità.*

*Peraltro, quando il comportamento colposo del danneggiato non è idoneo da solo a interrompere il nesso eziologico tra la condotta del danneggiante e il danno, lo stesso può integrare, tuttavia, un concorso colposo ai sensi dell'art. 1221, comma 1, cod. civ., espressione del principio che esclude la possibilità di considerare danno risarcibile quello che ciascuno procura a se stesso, con conseguente diminuzione del risarcimento dovuto dal danneggiante in relazione all'incidenza della colpa del danneggiato (Cass. 8 maggio 2003 n. 6988).*

*La sentenza della Cassazione, nel caso di specie, non è completamente condivisibile; infatti, certamente il principio di diritto è aderente alla norma relativa all'esercizio delle attività pericolose, come dedotto nell'art. 2050, codice civile, norma che ha imposto l'adozione di cautele che vanno oltre quelle normalmente richieste. Tuttavia, la Corte sembra andare addirittura oltre, ritenendo non sufficiente a interrompere il nesso causale nemmeno l'arbitrario abbattimento da parte del povero lavoratore poi deceduto delle strutture di riparo della cabina elettrica.*

*Dunque, occorre stabilire quale potrebbe essere la prova dell'adozione di tutte le cautele necessarie per evitare l'infortunio. Non è possibile non tenere conto del comportamento "così straordinario" del lavoratore, un comportamento certamente non preventivabile e comunque, di per se stesso, idoneo all'interruzione del nesso di causalità.*

*(Gabriele Taddia, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 13.9.2011 - n. 16 - p.82)*

## Approfondimenti



### Appalti pubblici e privati: quali procedure per una corretta gestione di aziende e imprese?

*Stipulare un contratto di appalto per qualunque azienda apre un mondo estremamente complesso e ricco di insidie. Anzi, è possibile affermare che per chiunque intenda conferire un incarico a un fornitore i problemi che devono essere affrontati iniziano addirittura prima. Il D.Lgs. n. 81/2008, ma in generale le disposizioni in tema di contratto di appalto, d'opera e di somministrazione, hanno imposto, infatti, una serie di verifiche estremamente stringenti anche preventive, in primo luogo, sull'affidabilità dei contraenti. Inoltre, occorre estrema attenzione anche nella gestione concreta della sicurezza di tutti i lavoratori coinvolti, come hanno imposto l'art. 26 e l'intero Titolo IV, Testo unico, a seconda della tipologia di lavori o di servizi che devono essere svolti. La corretta gestione di un appalto, di un contratto d'opera o di somministrazione non possono prescindere da professionalità, organizzazione aziendale e dalla stipula di un contratto chiaro e con le giuste clausole anche in considerazione delle notevoli responsabilità solidali imposte ai sensi del comma 4, art. 26, D.Lgs. n. 81/2008, e dall'art. 29, D.Lgs. n. 276/2003.*

Gabriele Taddia, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 13 settembre 2011 - n. 16 (Inserito) - p. 2

La gestione degli appalti, in tutte le realtà aziendali e indipendentemente dalle dimensioni, è una delle problematiche più difficili e complesse che deve essere affrontata anche se, purtroppo, è spesso fra le più trascurate. L'incarico a un fornitore o a un manutentore è solitamente visto come un atto burocratico e ripetitivo, nel quale l'attenzione principale, se non unica, è solitamente dedicata al prezzo della fornitura o del servizio. In realtà, soprattutto con riguardo alla tutela della sicurezza dei lavoratori e dei terzi interessati, il "mondo degli appalti" e, forse ancor di più, dei subappalti è estremamente insidioso sia per il committente sia per l'appaltatore, entrambi tenuti per espresse disposizioni di legge a una serie di verifiche stringenti che devono necessariamente iniziare ben prima della stipula del contratto di appalto, fornitura o somministrazione che sia; basti pensare alle attività di preventiva qualificazione delle imprese appaltatrici (già obbligatoria ai sensi dell'art. 7, D.Lgs. n. 626/1994, e attualmente imposta dall'art. 26 e dell'art. 90, D.Lgs. n. 81/2008) e, appena successivamente, alla stipula del contratto, alle attività di coordinamento previste, a seconda della tipologia di prestazione, dall'art. 26, D.Lgs. n. 81/2008, ovvero dall'art. 92, per poi giungere al necessario controllo sull'attività di appaltatori e di subappaltatori, controllo che deve estendersi anche agli aspetti contabili, per non incorrere negli obblighi di responsabilità solidale previsti dal comma 4, art. 26, D.Lgs. n. 81/2008, e dall'art. 29, D.Lgs. n. 276/2003. Dunque, un mondo estremamente complesso, che deve essere gestito con capillare attenzione, in tutte le sue fasi. Nella *tabella 1* sono riportate, in breve, le caratteristiche che permettono di distinguere l'appalto, il contratto d'opera e la somministrazione. L'art. 26, Testo unico, "*Obblighi connessi ai contratti di appalto, d'opera e di somministrazione*", ha incluso nella stessa norma tipologie contrattuali molto diverse fra loro e per le quali è opportuna una seppure breve disamina che consenta di identificare quando si è in presenza di un contratto d'appalto, d'opera o di somministrazione.

Tabella 1

DISTINZIONE TRA CONTRATTO D'OPERA, D'APPALTO E DI SOMMINISTRAZIONE	
<b>Nozione di appalto ex art. 1655, c.c.</b>	<i>"L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro"</i>
<b>Nozione di prestazione d'opera ex art. 2222, c.c.</b>	<i>"Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV"</i>
<b>Nozione di somministrazione ex art. 1559, c.c.</b>	<i>"La somministrazione è il contratto con il quale una parte si obbliga, verso corrispettivo di un prezzo, a eseguire, a favore dell'altra, prestazioni periodiche o continuative di cose"</i>

## CONTRATTO DI SOMMINISTRAZIONE

L'art. 1559, codice civile, ha definito la somministrazione come *"il contratto con il quale una parte si obbliga, verso corrispettivo di un prezzo, a eseguire, a favore dell'altra, prestazioni periodiche o continuative di cose"*, è un contratto di durata caratterizzato dalla produzione da parte del somministrante dei beni oggetto della somministrazione.

Nella giurisprudenza di legittimità la fattispecie trova la sua definizione in rapporto al contratto di appalto di servizi; infatti, il prevalente orientamento della Corte di Cassazione ha adottato, quale criterio distintivo delle due fattispecie, quello per cui si ha contratto di appalto ogni qualvolta si è in presenza di una prestazione continuativa di servizi anziché di cose, mentre si ha contratto di somministrazione nel caso in cui le cose da somministrare in via continuativa debbano essere prodotte dal somministrante e la conseguente attività di fare risulti strumentale rispetto all'erogazione [1]. In ogni caso, l'art. 1677, c.c., a proposito dei contratti di appalto aventi per oggetto prestazioni continuative o periodiche di servizi, ha stabilito specificamente che per gli stessi si osservano, in quanto compatibili, le norme in materia di appalto e quelle relative al contratto di somministrazione (art. 1677, codice civile).

La norma ha tratto giustificazione nella circostanza che entrambi gli istituti trovano il loro inquadramento generale nella categoria dei contratti di durata.

Nessun espresso rinvio è stato fatto, invece, dal legislatore alla disciplina relativa alla *locatio operis* (art. 2222-2228, codice civile) che, per esempio, è rimasta diversamente disciplinata, sotto il profilo del recesso della parte committente, dall'art. 2224, codice civile, il quale attribuisce a quest'ultimo, in caso di inosservanza delle condizioni contrattuali o di mancata esecuzione a regola d'arte da parte del prestatore d'opera, la facoltà di disdetta del contratto entro un tempo predeterminato rispetto alla scadenza contrattuale.

## CONTRATTO DI PRESTAZIONE D'OPERA

**La prestazione d'opera è identificata, invece, dall'art. 2222** *"quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV"*, mentre l'appalto nella definizione dell'art. 1665 del codice civile *"è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro"*. La **fattispecie tipica** del contratto di appalto si realizza ogni qualvolta si è in presenza di un accordo con il quale una parte si impegna nei confronti di un'altra a compiere, con organizzazione in proprio dei mezzi necessari alla gestione a proprio rischio, un'opera dietro pagamento di un corrispettivo in denaro anche qualora le parti non abbiano convenuto che l'"opera" realizzata sia acquisita al patrimonio del committente (cosiddetto appalto d'opera).

Nell'ambito della disciplina privatistica del contratto di appalto si parla anche di "**appalto di prestazione continuativa o periodica di servizi secondo quanto previsto dall'art. 1677 del codice civile** il quale espressamente enuncia che: "Se l'appalto ha per oggetto prestazioni continuative o periodiche di servizi, si osservano in quanto compatibili, le norme di questo capo e quelle relative al contratto di somministrazione".

**La distinzione tra appalto d'opera e appalto di servizi** riguarda, dunque, innanzitutto l'oggetto del contratto, intendendosi per opera qualsiasi modificazione dello stato materiale di cose preesistenti e per servizio qualsiasi utilità che può essere creata da un altro soggetto, diversa dalle opere.

In particolare, nell'appalto di servizi, poiché il contenuto dell'obbligazione è una prestazione di fare, che ha come oggetto il compimento di un servizio, il quale dà luogo solo a una produzione di utilità (non a una trasformazione di materia, si pensi, per esempio, all'appalto per i servizi di pulizia all'interno di un'azienda, oppure i frequentissimi appalti di facchinaggio), il rapporto di fatto che l'appaltatore ha con il bene, al quale deve essere riferito il servizio, è di detenzione non qualificata, in quanto attuata nell'interesse altrui e cioè del committente che mantiene la completa disponibilità del bene medesimo; l'interesse dell'appaltatore è, infatti, unicamente rivolto alla prestazione del servizio (cioè alla "produzione di utilità"), per la cui realizzazione il bene rimane un semplice strumento distinto dall'attività posta in essere nell'interesse del committente e le utilità che il servizio produce [2].

Sulla base di questi principi, dunque, è possibile giungere alla conclusione che nel caso dell'appalto di un'opera, nel quale la prestazione posta a carico dell'appaltatore è costituita dal fare di una "res" considerata unitariamente, ancorché materialmente realizzabile per gradi e nel tempo, sia pure con la previsione di controlli e di pagamenti in acconto durante lo svolgimento dei lavori (come nel caso di esecuzione secondo "stati di avanzamento"), il contratto, sebbene dia luogo a un rapporto genericamente qualificabile di "durata", non è riconducibile, tuttavia, alla categoria, più ristretta e specifica di quelli "a esecuzione periodica o continuata" [3].

In ogni caso, secondo la giurisprudenza di merito e di legittimità maggioritaria, la qualificazione del contratto come appalto d'opera o come appalto di servizi costituisce accertamento di fatto riservato al giudice del merito e insindacabile in sede di legittimità, se congruamente motivato.

Ferme le peculiarità di disciplina connesse alla natura di contratto di durata dell'appalto di servizi (per esempio, l'art. 1458, comma 1, codice civile), l'appalto d'opera e quello di servizi non possono considerarsi strutture negoziali funzionalmente diverse tra loro, risultandone, viceversa, l'indiscutibile omogeneità, tra l'altro, sotto il profilo dell'identità delle situazioni che possono verificarsi tanto nell'una quanto nell'altra fattispecie contrattuale con riguardo alla scelta del contraente secondo l'*intuitu personae*, con la conseguenza, per esempio, che anche all'appalto di servizi si applica la disciplina di cui all'art. 1671, c.c., che ha consentito al committente di recedere dal contratto anche se è iniziata l'esecuzione del servizio, purché tenga indenne l'appaltatore delle spese sostenute e del guadagno mancato.

E' per questa similitudine nella natura e nelle finalità dei contratti che anche il legislatore delegato ha raggruppato in una regolamentazione sostanzialmente uniforme (l'art. 26, D.Lgs. n. 81/2008) la gestione di questa tipologia di rapporti in relazione alla sicurezza dei lavoratori.

## **DISTINZIONE TRA CONTRATTO D'APPALTO E D'OPERA**

### ***Criterio distintivo: dimensione e struttura dell'impresa***

Il contratto di appalto e il contratto d'opera hanno in comune l'obbligazione, verso il committente, di compiere, a fronte di un corrispettivo, un'opera o un servizio senza vincolo di subordinazione e con assunzione di rischio da parte di chi li esegue. Per altro verso, le due fattispecie negoziali si differenziano per il fatto che nel contratto d'appalto l'esecuzione dell'opera commissionata avviene mediante una organizzazione di media o grande impresa alla quale l'obbligato è preposto, mentre nel contratto d'opera avviene con il prevalente lavoro di quest'ultimo, pur se coadiuvato da componenti della sua famiglia o da qualche collaboratore, secondo il modulo organizzativo della piccola impresa desumibile dall'art. 2083, codice civile.

La distinzione tra contratto d'opera e contratto d'appalto (nella specie rilevante ai fini dell'applicazione, riguardo all'azione diretta a far valere la garanzia per difetti e difformità dell'opera, della prescrizione annuale *ex art. 2226*, comma 2, c.c., o della prescrizione biennale *ex art. 1667*, comma 3, c.c.) è basata sul criterio della struttura e della dimensione dell'impresa alla quale sono commissionate le opere, nel senso che il contratto d'opera è quello che coinvolge la piccola impresa e, cioè, quella svolgente la propria attività con la prevalenza del lavoro personale dell'imprenditore e dei propri familiari e nella quale l'organizzazione non è tale da consentire il perseguimento delle iniziative di impresa facendo a meno dell'attività esecutiva dell'imprenditore artigiano. Inoltre, in difetto di questo requisito, la modesta entità delle opere non è sufficiente a escludere la figura contrattuale dell'appalto. Ne consegue che, secondo la giurisprudenza di legittimità, solo valorizzando il profilo delle dimensioni del modulo produttivo che fa capo all'obbligato (organizzazione di media-grande impresa od organizzazione di piccola impresa) e non, piuttosto, quello della natura, dell'oggetto e del contenuto della prestazione, è possibile qualificare correttamente come appalto o contratto d'opera il rapporto negoziale con il quale un imprenditore si sia obbligato, verso un corrispettivo e senza vincoli di subordinazione, al compimento di un'opera o di un servizio [4]. Posto che la sussistenza della qualifica commerciale del contraente al quale siano stati convenzionalmente commissionati l'esecuzione dell'opera o lo svolgimento di un servizio (art. 1655, codice civile) deve essere attentamente ponderata non essendo sufficiente, per esempio, ad affermare l'esistenza di questa qualità la circostanza che questi si sia avvalso di collaboratori, non si sa se occasionali o fissi, poiché è una circostanza in sé inidonea a dimostrare l'esistenza di quelle qualità che, comportando una complessa organizzazione di fattori produttivi, lo possano identificare quale titolare di organizzazione produttiva incompatibile con la *locatio operis* di cui all'art. 2222, c.c. [5] In tema di sicurezza sul lavoro la circostanza è rilevante, poiché, per esempio, il fatto che l'appaltatore o il prestatore d'opera siano "dotati" anche di personale e di mezzi è elemento qualificante dell'attività di impresa, tale da poter indurre il committente a optare per questo o per un altro fornitore.

### DISCIPLINA DEL SUBAPPALTO

Nell'ambito della gestione della sicurezza sul lavoro, uno dei fatti più rilevanti ma trascurati è sicuramente il subappalto. E questo perché quasi mai (purtroppo) è stipulato un contatto diretto fra committente e subappaltatore, perché il rapporto è sempre mediato dalla presenza dell'appaltatore, il quale normalmente sceglie in autonomia i propri subappaltatori, quasi sempre (sbagliando) senza interpellare il committente, il quale si ritrova a vedere realizzata parte o, a volte, tutta l'opera o il servizio appaltati da un soggetto a lui sostanzialmente sconosciuto che, in assenza delle opportune verifiche, sulla carta non offre le stesse garanzie dell'appaltatore in tema di qualità del servizio e di affidabilità in relazione alla sicurezza sul lavoro, non solo dei dipendenti e dei collaboratori del subappaltatore stesso ma, più in generale, di tutti i lavoratori e i terzi che vengono in contatto con il subappaltatore.

Dunque, il subappalto è una fase estremamente delicata, spesso, invece, completamente lasciata alla gestione e all'autonomia dell'appaltatore. Il subappalto è, quindi, il contratto con il quale l'appaltatore conferisce a un terzo l'incarico di eseguire in tutto o in parte i lavori che si è impegnato a eseguire sulla base del contratto principale di appalto sottoscritto con il committente. Secondo l'art. 1656, "Subappalto", codice civile, "*L'appaltatore non può dare in subappalto l'esecuzione dell'opera o del servizio se non è stato autorizzato dal committente*". Tuttavia, a differenza di quello che avviene nel settore degli appalti pubblici, nel settore privato, la previsione dell'autorizzazione del committente al subappalto, sottesa al principio di personalità dell'esecuzione, non ha un contenuto determinante sulle vicende del contratto di appalto stipulato tra privati. In particolare, in caso di sussistenza di un contratto di subappalto, qualora si verifichi la mancanza di assenso della parte committente, la violazione del divieto fissato dall'art. 1656, c.c., non sempre costituisce di per sé una grave violazione delle obbligazioni contrattuali idonea *ex art. 1455*, c.c., a legittimare la risoluzione contrattuale, a meno che non vi sia una esplicita previsione contrattuale in merito, oppure che la prestazione oggetto dell'appalto abbia un contenuto così fortemente caratterizzato dall'opera dell'appaltatore (per esempio, perché altamente specialistiche)

da far venire meno le ragioni dell'appalto. Infatti, oggetto specifico della prestazione contrattuale nel contratto di appalto disciplinato dall'art. 1655, codice civile, è l'esecuzione dell'opera commissionata immune da vizi e rispondente alle esigenze del committente, in relazione al quale risulta sostanzialmente indifferente se l'opera sia eseguita, totalmente o parzialmente, mediante singoli contratti di subappalto. La violazione del disposto dell'art. 1656, codice civile, quindi, lungi dal legittimare *tout court* la risoluzione del contratto per inadempimento, ha come principale conseguenza di carattere automatico che l'appaltatore deve rispondere nei confronti dell'appaltante anche per i vizi dell'opera che siano imputabili alla condotta del subappaltatore non autorizzato. In via generale, la natura di contratto derivato o subcontratto del subappalto comporta, infatti, che la sorte del subappalto è condizionata a quella del contratto di appalto e che trovano applicazione, ai sensi degli artt. 1667 e 1668, codice civile, le norme sulla responsabilità per difformità e per vizi dell'opera, con le seguenti differenze:

- con riguardo all'opera eseguita dal subappaltatore, l'accettazione senza riserve dell'appaltatore è condizionata dal fatto che il committente accetti l'opera senza riserve;
- l'appaltatore non può agire in responsabilità contro il subappaltatore prima ancora che il committente gli abbia denunciato l'esistenza di vizi o di difformità, essendo prima di questo momento privo di interesse ad agire, per non essergli ancora derivato alcun pregiudizio, poiché il committente potrebbe accettare l'opera nonostante i vizi palesi o non denunciare mai quelli occulti o farne denuncia tardiva;
- l'appaltatore può agire in giudizio contro il subappaltatore non appena il committente gli abbia tempestivamente denunciato l'esistenza dei vizi o delle difformità.

Questa regola generale è caratterizzata, tuttavia, da svariate eccezioni e sfumature nella giurisprudenza di legittimità, la quale ha individuato una pluralità di casi nei quali il carattere derivato del contratto di subappalto dal contratto di appalto non rilevarebbe (in questi casi si può parlare di autonomia dei due contratti) e casi in cui, invece, il carattere derivato è in rilievo con la conseguenza che le vicende dell'appalto non possono non incidere su quelle del subappalto.

La giurisprudenza di legittimità ha affermato che, per esempio, i due contratti restano autonomi nell'ipotesi in cui l'appaltatore fa valere una clausola penale prevista nel contratto di subappalto per il ritardo dell'esecuzione dell'opera rispetto ai tempi pattuiti [6].

Anche di recente, la Corte di Cassazione ha affermato che, inoltre, elemento naturale del contratto di subappalto, al pari del contratto di appalto, è quello dell'autonomia del subappaltatore nell'esecuzione delle opere affidategli dal sub-committente, con la conseguenza che la responsabilità del subappaltatore nei confronti dell'originario committente può essere affermata solo e in quanto lo stesso, nell'esecuzione dell'opera, si sia discostato da quanto previsto nel contratto di subappalto; ne consegue che, in assenza di deroga pattizia a questa autonomia, il contratto di subappalto fa piena prova degli impegni assunti dal subappaltatore per cui delle eventuali discordanze fra quanto stabilito nel contratto di appalto e quanto nel contratto di subappalto circa l'esecuzione dell'opera è il subappaltante che deve rispondere nei confronti del committente [7]. Inoltre, nei rapporti tra appaltatore e subappaltatore, il subappalto, anche se autorizzato, ha spiegato l'efficacia di un appalto disciplinato dalle norme codicistiche e dal contenuto pattizio che le parti hanno inteso dargli e non influisce in nulla sugli obblighi e sui doveri reciproci che sorgono dall'appalto principale, restando i due contratti strutturalmente distinti, nonostante il vincolo di derivazione che rende il subappalto sensibile in varia misura alle vicende incidenti sull'appalto principale [8]. Sempre la Cassazione civile in tema di sicurezza sul lavoro, tuttavia, ha affermato che *"L'imprenditore che prende in subappalto lo svolgimento di un determinato servizio o il compimento di una determinata opera assume tutte le obbligazioni che facevano capo all'appaltatore, tra le quali quelle di porre in essere tutte le cautele indispensabili per evitare infortuni sul lavoro, e nel caso che essi si verificano ne risponderà direttamente nei confronti dei propri dipendenti, non potendo pretendere di essere tenuto indenne dall'appaltatore sub-committente, salvo le ipotesi eccezionali di violazione, da parte del sub-committente, del principio del "neminem laedere", o di una sua responsabilità per colpa per aver affidato l'opera ad impresa che palesemente difettava delle necessarie capacità tecniche ed amministrative per eseguirla correttamente, o anche quando il subappaltatore, in base ai patti contrattuali o nel*

concreto svolgimento del rapporto, sia stato un semplice esecutore di ordini del sub-committente, privato della sua autonomia organizzativa a tal punto da risultare un "nudus minister" di questi, o infine quando il sub-committente si sia di fatto ingerito con singole, specifiche direttive nella esecuzione del contratto o abbia concordato con il subappaltatore singole fasi o modalità esecutive dell'appalto" [9].

Tuttavia, l'appaltatore che, incaricato di eseguire lavorazioni pericolose per la loro natura, abbia subappaltato a terzi l'esecuzione di parte dei lavori oggetto del contratto di appalto, non può trasferire tutti gli obblighi collaterali del contratto di appalto sul subappaltatore, ancorché lo stesso debba considerarsi autonomo ed esperto, restando a suo carico i doveri protettivi e di sicurezza, il cui inadempimento rende configurabile a suo carico la responsabilità di cui all'art. 2050, c.c., per gli eventuali danni riportati dal subappaltatore [10].

### SUBAPPALTO E SICUREZZA

La norma codicistica dell'autorizzazione al subappalto è purtroppo quasi costantemente disattesa; si verificano, cioè, una molteplicità di subappalti senza che il committente abbia autorizzato alcunché e spesso senza che il committente sia a conoscenza del fatto che l'appaltatore principale ha subappaltato a terzi parte delle opere, senza parlare delle non rare ipotesi di "subappalto a catena", quando anche i subappaltatori a loro volta cedono a terzi l'esecuzione di parte delle opere. La mancata autorizzazione al subappalto può portare gravi conseguenze in tema di responsabilità del datore di lavoro committente; è importante non dimenticare, infatti, che grava sullo stesso la responsabilità, in primo luogo, di "qualificare" le imprese al suo servizio, così come disposto dall'art. 26, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008, e non esistono dubbi sul fatto che sia a suo carico anche la verifica dell'idoneità tecnica dei subappaltatori, così come incombe sul datore di lavoro committente (salvo l'eccezione costituita dalla mancanza della disponibilità giuridica in capo al committente stesso dei luoghi nei quali è svolto l'appalto, così come previsto dall'ultima parte del comma 1, art. 26, D.Lgs. n. 81/2008) anche l'obbligo di promuovere la cooperazione e il coordinamento fra le varie imprese e predisporre il DUVRI che deve tenere conto della presenza di tutti, appaltatori, subappaltatori, prestatori d'opera e lavoratori autonomi. L'obbligo di coordinamento fra le imprese appaltatrici e subappaltatrici è assolutamente fondamentale, anche per elidere la responsabilità del subappaltatore; infatti, la Cassazione ha già avuto modo di chiarire, per esempio, che "se l'incidente è avvenuto per la mancata predisposizione di un'impalcatura, il subappaltante risponde delle lesioni subite dall'operaio del subappaltatore. Nella specie, infatti, ricorre la responsabilità penale per aver violato l'obbligo di cooperazione per l'attuazione delle misure di protezione, in quanto la mancanza di un'impalcatura rientra tra le opere cosiddette provvisorie per la messa in sicurezza del cantiere e, quindi, comuni a tutte le imprese operanti nello stesso, compresa la ditta subappaltante. In caso di subappalto, il subappaltante è esonerato dagli obblighi di sicurezza solo nel caso in cui i lavori subappaltati rivestano una completa autonomia, sicché non possa darsi alcuna ingerenza di un soggetto rispetto all'altro" [11]. Inoltre, la responsabilità dell'appaltatore non esclude quella del committente, che è corresponsabile qualora l'evento si ricolleggi causalmente a una sua omissione colposa [12].

Per cui, è di fondamentale importanza inserire anche nei **contratti** una **clausola** specifica con la quale è precisato che "è vietato il subappalto, salvo espressa autorizzazione scritta del committente, il quale si riserva il diritto di verificare preventivamente l'idoneità tecnica del subappaltatore. In caso di violazione della clausola di autorizzazione, il committente avrà il diritto di risolvere il contratto e richiedere il risarcimento del danno all'appaltatore".

### L'autorizzazione al subappalto nel pubblico

Diversa è la disciplina del settore degli appalti pubblici, dove il principio di personalità dell'esecuzione appare maggiormente pregnante, alla luce tanto della regola generale sancita dall'art. 118, Codice contratti pubblici, quanto della disciplina restrittiva in materia di subappalto. Tuttavia, le condizioni per l'ammissibilità del subappalto, di cui all'art. 118, D.Lgs. n. 163/2006, non appaiono intese unicamente a tutelare l'interesse dell'amministrazione committente all'immutabilità dell'affidatario (interesse che in sé considerato sarebbe sostanzialmente omologo a



quello privato tutelato dall'art. 1656, codice civile) ma tendono, invece, a evitare che nella fase esecutiva del contratto, attraverso modifiche sostanziali dell'assetto di interessi scaturito dalla gara pubblica, sia vanificato proprio quell'interesse pubblico che ha imposto lo svolgimento di una procedura selettiva e legittimato l'individuazione di una determinata offerta come la più idonea a soddisfare le esigenze della collettività cui l'appalto è preordinato [13]. In generale, dunque, la disciplina dell'art. 118 deve essere intesa nel senso che ha posto i limiti entro cui la stazione appaltante può ammettere il subappalto, ma in base ai principi generali, anche dell'appalto civilistico, non impedisce alla stazione appaltante di porre ulteriori limiti all'utilizzo del subappalto, limiti sindacabili nel bando di gara secondo i canoni della logicità e ragionevolezza, come avviene rispetto alla fissazione dei requisiti di partecipazione.

Inoltre, la maggiore flessibilità in sede di acquisizione degli appalti pubblici (basti pensare all'istituto dell'avvalimento), indotta dalla normativa comunitaria in vista dell'obiettivo dell'eliminazione di ingiustificati vincoli anticoncorrenziali, non ha trovato analogia estensione nella fase esecutiva, stante l'esigenza di preservare questo momento da vicende anomale sintomatiche di una gestione non trasparente delle commesse pubbliche, se non di vere e proprie infiltrazioni criminali, ovvero che potrebbero indurre la creazione di un mercato parallelo degli appalti.

Comunque, un divieto specifico non può trarsi dall'art. 25, direttiva n. 18/2004, che ha previsto che lo Stato membro possa richiedere o che l'Amministrazione aggiudicatrice possa prevedere che siano indicate le parti dell'appalto che si intendono subappaltare.

Non deriva, quindi, dal diritto comunitario alcuna ammissibilità generalizzata del subappalto, restando sempre la discrezionalità della stazione appaltante nel limitarla.

Le norme dell'art. 118, D.Lgs. n. 163/2006 e dell'art. 73, D.P.R. n. 554/1999 hanno stabilito quindi il limite massimo di ammissibilità dell'appalto, ma non quello minimo che deve essere ritenuto nella discrezionalità della stazione appaltante. Questo risulta confermato anche nella casistica giurisprudenziale amministrativa, la quale ha anche affermato che *"In presenza di determinati presupposti può essere consentito alla stazione appaltante di negare il subappalto al fine di garantirsi il diretto controllo dei requisiti di carattere soggettivo ed oggettivo dell'impresa aggiudicataria"* [14]. Inoltre, è stato anche disposto che *"In tema di appalti di lavori pubblici, la circostanza che la clausola del bando di gara proibisca il subappalto per le categorie a qualificazione non obbligatoria non rende per ciò solo detta clausola illegittima. Difatti, in base ad una lettura contestuale della normativa di cui ai D.P.R. nn. 554/1999 e 34/2000, nonché dell'art. 37, D.Lgs. n. 163/2006, per stabilire se la p.a., nel vietare il subappalto, si è correttamente avvalsa della potestà interdittiva, occorre guardare, ad eccezione delle opere della categoria prevalente -per le quali il citato art. 37 stabilisce esplicitamente il divieto de quo-, al contenuto e alla complessità dell'opera"* [15].

### **APPALTO, SUBAPPALTO O INTERMEDIAZIONE DI MANO D'OPERA**

Non sempre è agevole stabilire se un appalto o un subappalto sono tali oppure se sono posti in essere per mascherare una mera "fornitura di mano d'opera"; in particolare, il problema nasce quando le aziende affidano in appalto o subappalto l'esecuzione di una specifica attività appartenente al proprio ciclo produttivo mettendo a disposizione dei lavoratori dipendenti della società subappaltatrice (in comodato, noleggio o uso) le dotazioni anche individuali esistenti in cantieri e stabilimenti già strutturati.

Come giustamente sottolineato dal Ministero del Lavoro nella risposta del 22 ottobre 2009 all'istanza di interpello avanzata da Confindustria, la problematica si pone soprattutto per le imprese che svolgono attività di particolare complessità e specializzazione, fortemente orientate alla qualità e all'innovazione tecnologica. In questo caso può accadere che gli appaltatori e i subappaltatori, pur attentamente qualificati e selezionati, non dispongano per motivi oggettivi di dotazioni necessarie per l'esecuzione di lavori (per esempio, nel caso di imprese extracomunitarie che vedrebbero allungare i tempi necessari per l'esecuzione dell'incarico a fronte dell'espletamento delle procedure necessarie per l'ingresso in Italia delle loro dotazioni).

La direzione generale del Ministero del Lavoro ha precisato che, in primo luogo, non è possibile prescindere dall'analisi di un caso concreto, in quanto indicazioni di carattere generale potrebbero non essere risolutive considerata la complessità della casistica possibile.

In ogni caso, la risposta all'interpello ha chiarito che la mancanza di attrezzature in capo all'appaltatore o al subappaltatore non costituisce necessariamente indice di non genuinità dell'appalto.

L'indagine non può limitarsi all'assetto della proprietà delle attrezzature di lavoro, elemento di per sé non decisivo, ma dovrà considerare l'assetto organizzativo complessivo dell'appalto/subappalto al fine della verifica in merito alla sussistenza di una struttura imprenditoriale adeguata rispetto all'origine del contratto, la cosiddetta soglia minima di imprenditorialità.

Nell'ipotesi di utilizzo di mezzi di proprietà dell'appaltante, occorre verificare, pertanto, la sussistenza di un'adeguata regolazione economica dell'utilizzo da parte dell'appaltatore di questi mezzi, oltre che la congrua imputazione del costo della somministrazione di energia elettrica o altre fonti energetiche eventualmente utilizzate dall'appaltatore /subappaltatore.

Ai fini della sussistenza di un appalto genuino, occorre anche che l'organizzazione di macchinari e delle attrezzature, unitamente agli altri elementi indispensabili per l'esecuzione dell'opera o del servizio, sia effettuata dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice in autonomia e con gestione a proprio rischio.

Dunque, il Ministero ha precisato che l'elemento caratterizzante, in questo caso, è l'organizzazione dei mezzi e non la sua proprietà, in particolare laddove l'apporto di lavoro è comparativamente più rilevante tenuto conto dell'apporto dell'appaltatore in termini di specializzazione e, quindi, di *know how* organizzativo e professionale.

#### **AMBITO DI APPLICAZIONE: ART. 26 O TITOLO IV?**

Spesso, purtroppo, l'appalto è banalmente identificato nel "lavoro edile" o similare. In realtà, come accade quando deve essere qualificata giuridicamente una prestazione (appalto, contratto d'opera e fornitura), il contratto di appalto è riferito a qualunque tipologia di prestazione. Questa precisazione non è banale, poiché è necessario individuare l'oggetto della prestazione per poter fare riferimento in modo corretto alla normativa di riferimento.

L'art. 26, D.Lgs. n. 81/2008 infatti, ha una portata di carattere generale ed è riferibile astrattamente a tutte le tipologie di appalto, precisando, però, che per tutte le attività ricomprese nel Titolo IV, D.Lgs. n. 81/2008, prevalgono le norme inserite in questo titolo (si veda la *tabella 2*).

#### **LA DISCIPLINA DELL'ART. 26**

L'art. 26, Testo unico, è stato profondamente modificato dal D.Lgs. n. 106/2009, rispetto alla prima versione della medesima norma emanata nel 2008.

Il comma 1 ha previsto che *"il datore di lavoro, in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo"*.

Le modifiche sostanziali sono state due:

- l'ambito di operatività della norma è stato esteso a servizi e forniture (mentre nella precedente versione era limitato ai soli lavori);
- è stato inserito l'esonero rispetto ai luoghi dei quali il committente *"non ha la disponibilità giuridica"*.

La formulazione della norma, pur perseguendo un fine condivisibile, non è felicissima e ha lasciato un vuoto interpretativo normativo non indifferente; infatti, l'art. 26, D.Lgs. n. 81/2008 (prima versione), aveva modificato il corrispondente art. 7, D.Lgs. n. 626/1994, estendendo l'applicabilità della disposizione non solamente alle opere appaltate all'interno della propria azienda, ma in generale a tutti i lavori che venivano svolti *"nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima"*, così come già era stato disposto in base alla modifica dell'art. 7, D.Lgs. n. 626/1994, introdotta dalla legge n. 296/2006 (art. 1, comma 910, "legge finanziaria 2006").

La formula utilizzata dal legislatore era apparsa, però, ambigua e non consentiva una lettura univoca del provvedimento, tanto che la Cassazione era intervenuta sul punto affermando che *"il datore di lavoro, quand'anche disarticoli il ciclo produttivo avvalendosi di strumenti contrattuali che*

*gli consentano di alleggerire sul piano burocratico-organizzativo la struttura aziendale, contestualmente dislocandone, almeno in parte, i rischi, è costituito garante dell'incolumità fisica e della salvaguardia della personalità morale di tutti coloro che contribuiscono alla realizzazione del programma imprenditoriale avuto di mira, alla stregua di una lettura dinamica e costituzionalmente orientata del principio ispiratore dell'intera disciplina, icasticamente espresso dall'articolo 2087 cod. civ." [16].*

Era stata creata, dunque, una cesura netta fra lo spirito della norma (come voluta dal legislatore) e la lettura fornitane dalla Cassazione, poiché la Suprema Corte (con la sentenza n. 37588/2007) aveva chiarito che dovevano essere ritenuti a carico del committente gli obblighi connessi all'art. 26, Testo unico (ex art. 7, D.Lgs. n. 626/1994) anche quando il committente stesso era un soggetto collegato "solo" contrattualmente alle imprese appaltatrici e subappaltatrici, ma senza una concreta possibilità di agire sull'attività delle stesse; la lettura fornita dalla Cassazione era assolutamente più garantista rispetto alla sicurezza dei lavoratori, poiché aveva imposto al committente (qualunque fosse il suo ruolo anche se fosse stato un semplice *contractor*) di adoperarsi affinché l'appaltatore fosse soggetto tecnicamente idoneo a svolgere il lavoro o il servizio e provvedesse alla valutazione dei rischi interferenziali.

Ma non era questa l'intenzione del legislatore, il quale, infatti, era nuovamente intervenuto, seppure in modo "leggero" e, quindi, non con una apposita norma correttiva, con la circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale 14 novembre 2007, n. 24, la quale, nel fornire indicazioni operative al personale ispettivo rispetto alle norme introdotte dalla legge n. 123/2007 (che, modificando il precedente art. 7, D.Lgs. n. 626/1994, istituiva per la prima volta l'obbligo generalizzato di redazione del DUVRI), aveva affermato che *"l'obbligo di elaborazione del DUVRI sussiste anche nelle ipotesi di appalti extra-aziendali che tuttavia risultino necessari al fine della realizzazione del ciclo produttivo dell'opera o del servizio e non siano semplicemente preparatori o complementari della attività produttiva in senso stretto" ma devono ritenersi escluse dall'applicabilità della norma "le attività che, pur rientrando nel ciclo produttivo aziendale, si svolgano in locali sottratti alla giuridica disponibilità del committente e, quindi, alla possibilità per lo stesso di svolgere nel medesimo ambiente gli adempimenti stabiliti dalla legge".*

Il D.Lgs. n. 106/2009, nel modificare l'art. 26, è andato proprio in questa direzione, andando addirittura oltre; infatti, la lettura letterale (non condivisibile e non attuabile) della norma ha portato a concludere che il committente che *"non abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo"* sembrerebbe esonerato, non solo dalla predisposizione del DUVRI, ma anche da tutti gli altri adempimenti previsti dall'art. 26, compresa la verifica dell'idoneità tecnica dell'impresa affidataria, poiché il requisito della disponibilità giuridica è posto in apertura del comma 1 e non nel secondo o nel terzo, dedicati al documento di valutazione dei rischi interferenziali escludendo, pertanto, l'applicabilità dell'intera norma a colui che, pur essendo committente, non sia nella disponibilità giuridica dei luoghi in cui è svolto l'appalto o la prestazione lavorativa.

Il provvedimento (nonostante il tenore letterale della disposizione) non può essere letto in questo modo testuale, poiché consentirebbe al committente non nella disponibilità giuridica dei luoghi di affidarsi ad appaltatori tecnicamente non idonei o, comunque, non del tutto affidabili dal punto di vista della sicurezza al chiaro fine di ottenere condizioni economiche migliori a scapito della sicurezza dei lavoratori.

Occorre sottolineare, però, in proposito, che l'intero corpo del Testo unico è uscito dalla novella del D.Lgs. n. 106/2009 con questa impostazione; infatti, anche l'art. 93, D.Lgs. n. 81/2008 (inerente alle responsabilità del committente o del responsabile dei lavori nell'ambito del Titolo IV, in sostanza per i cantieri), ha visto l'eliminazione dei residui obblighi di verifica dell'idoneità tecnica delle imprese a carico del committente che abbia provveduto alla nomina del responsabile dei lavori il quale, in questo caso, sostituisce proprio il committente. Le due situazioni sono però evidentemente diverse (il committente, nel caso dei cantieri, è esonerato dalle verifiche solamente se nomina il responsabile dei lavori), tuttavia, lo spirito della modifica è il medesimo, deresponsabilizzare il committente "in favore" o "in danno", a seconda dei punti di vista, di altri soggetti protagonisti del sistema dell'appalto.

Fatta questa premessa critica, se la filosofia scelta del legislatore era questa, sarebbe stato più opportuno esplicitare in modo inequivoco chi è il soggetto sul quale incombono gli obblighi di cui all'art. 26 nel caso in cui il (datore di lavoro) committente non abbia la disponibilità giuridica dei luoghi nei quali sono svolti i lavori o i servizi.

La lettura giuridicamente orientata della norma porta a concludere che il committente che non abbia la disponibilità giuridica dei luoghi è comunque tenuto alla verifica dell'idoneità tecnica delle imprese appaltatrici e subappaltatrici e, quantomeno, alla promozione dell'attività di coordinamento che dovrà essere concretamente espletata dall'appaltatore, dagli eventuali subappaltatori in concorso con il titolare giuridico dei luoghi in cui è svolto l'appalto.

**Tabella 2**

<b>AMBITO DI APPLICAZIONE ART. 26, D.LGS. N. 81/2008</b>		
<b>Soggetto responsabile</b>	<b>Principali adempimenti</b>	<b>Adempimento delegabile</b>
Datore di lavoro committente	Verifica l'idoneità tecnica delle imprese. Promuove la cooperazione e il coordinamento Elabora il DUVRI	Si, a un soggetto tecnicamente capace ex artt. 16 e 17, D.Lgs. n. 81/2008.
Appaltatore	Verifica l'idoneità tecnica dei subappaltatori Partecipa alla cooperazione e al coordinamento Coopera al DUVRI	Si, a un soggetto tecnicamente capace ex artt. 16 e 17, D.Lgs. n. 81/2008.
Subappaltatori	Rispetto delle norme di prevenzione e protezione per rischi propri e rispetto dei contenuti del DUVRI	Si, a un soggetto tecnicamente capace ex artt. 16 e 17, D.Lgs. n. 81/2008.
<b>Ambito di applicazione Titolo IV</b>		
Committente	Obblighi contenuti nell'art. 90, D.Lgs. n. 81/2008.	Si, al responsabile dei lavori con apposita delega.
Appaltatore e/o datore di lavoro impresa affidataria	Rispetto obblighi art. 96, rispetto norme disposte nel PSC Acquisizione dagli eventuali subappaltatori della documentazione per idoneità tecnica ex comma 3, Allegato XVII al D.Lgs. n. 81/2008	Si, a soggetto tecnicamente capace con apposita delega.
Coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione	Incombenti ex artt. 91 e 92, D.Lgs. n. 81/2008	No, in questo caso una eventuale delega non vale come esclusione di responsabilità del coordinatore delegante.

## **LA VERIFICA DELLA IDONEITA' TECNICA**

La verifica dell'idoneità tecnica delle imprese fornitrici, prevista dall'art. 26, comma 1, a carico del datore di lavoro committente, è un'attività di fondamentale importanza. E' necessario valutare preventivamente, infatti, se un determinato fornitore è tecnicamente in grado di eseguire la prestazione o il servizio oggetto del contratto di appalto, d'opera o di somministrazione. Non si tratta solo di una verifica qualitativa delle prestazioni, ma della valutazione nel complesso del

fornitore, dalla sua esperienza nel settore di riferimento al possesso di adeguate attrezzature di lavoro, di dispositivi di protezione individuale, di personale. Insomma, a una valutazione tecnica, orientata nel senso di servirsi di fornitori che prestino le massime garanzie di rispetto delle norme, in particolare sulla sicurezza dei lavoratori, ma non solo. Inoltre, soprattutto deve essere un'attività "dinamica", che si aggiorna continuamente e tiene conto anche del comportamento del fornitore nel corso del contratto.

Per questo è opportuno che la verifica dell'idoneità tecnica sia suddivisa in fasi, quella preventiva, nel corso della prestazione, e quella *post* fornitura, e deve essere un'attività mirata alla tipologia di prestazione richiesta. Infatti, esistono attività che per la loro specificità sono ad altissimo rischio e richiedono dotazioni particolari, del tutto peculiari e non standardizzabili; si pensi ai lavori in ambienti confinati, ai lavori in quota, alle attività a contatto con sostanze chimiche e, comunque, tutti i lavori che comportino rischi aggiuntivi rispetto a quelli *standard* comunemente considerati.

Purtroppo, non è stato ancora emanato il decreto ministeriale previsto dall'art. 6, comma 8, D.Lgs. n. 81/2008, con l'indicazione delle attività minime che devono essere svolte in sede di qualifica dei fornitori (al contrario di quanto avvenuto per le attività disciplinate nel Titolo IV, per i cantieri temporanei o mobili, dove nell'Allegato XVII sono disciplinate le attività di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi) e, tuttavia, non può certo essere ritenuta esauriente l'indicazione contenuta nella norma che, nelle more dell'emanazione delle disposizioni di attuazione della norma, ha imposto solamente l'acquisizione del certificato di iscrizione alla Camera di commercio e dell'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi del possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale, ai sensi dell'art. 47, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (si veda il *riquadro 1*).

#### Riquadro 1

##### Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, art. 47

###### *Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà*

*"1. L'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalità di cui all'articolo 38.*

*2. La dichiarazione resa nell'interesse proprio del dichiarante può riguardare anche stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza.*

*3. Fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge, nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'articolo 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.*

*4. Salvo il caso in cui la legge preveda espressamente che la denuncia all'Autorità di Polizia Giudiziaria è presupposto necessario per attivare il procedimento amministrativo di rilascio del duplicato di documenti di riconoscimento o comunque attestanti stati e qualità personali dell'interessato, lo smarrimento dei documenti medesimi è comprovato da chi ne richiede il duplicato mediante dichiarazione sostitutiva".*

Nell'art. 47, D.P.R. n. 445/2000, sono riportati i requisiti minimi ma non certo esaurienti dell'attività di qualificazione dell'impresa; in caso di infortunio le verifiche degli organi inquirenti si spingono, infatti, ben oltre alla semplice verifica documentale di questi due adempimenti.

Anche per questa ragione è opportuno che il committente sia preparato nella valutazione del proprio fornitore.

La *check list* riportata nella *tabella 3* può essere una traccia da seguire sia per l'attività di qualificazione preventiva che per quella di valutazione nel corso del rapporto. Infatti, è importante, anche in vista di futuri rinnovi degli incarichi, capire se l'appaltatore o il subappaltatore sono effettivamente affidabili nell'uso delle attrezzature di lavoro, nel controllo delle proprie maestranze,

nel rispetto delle disposizioni di sicurezza contenute nel DUVRI e negli altri documenti di sicurezza, compresi quelli contenenti le disposizioni aziendali del committente.

**Tabella 3 - QUESTIONARIO PER LA QUALIFICA DEI FORNITORI**

<b>FORNITORE</b>	
RAGIONE SOCIALE	
SEDE LEGALE	
ELENCO UNITA' LOCALI ed eventuali procuratori speciali per le u.l.	
CODICE FISCALE	
Partita IVA	
Oggetto sociale come da visura camerale	
Legale rappresentante	
Soggetti dotati di procure o deleghe	
Posizione INAIL	
Posizione INPS	
Elenco polizze assicurative con scadenze e massimali	
Disponibilità di fidejussioni	
DURC in corso di validità?	
<b>Delegato per la salute e sicurezza</b>	
Cognome e nome	
Scadenza delega	
Indicare sinteticamente i poteri del delegato	
RSPP (indicare se interno o esterno)	
Cognome e nome	

<b>Informazioni sul fornitore</b>		
E' già fornitore di beni e/o servizi del tipo di quelli richiesti?	Descrizione attività prestate per altri clienti del settore	
In casi di risposta affermativa indicare le aziende e gli anni di servizio		
Informazioni che devono essere fornite ai fini della valutazione di eventuali garanzie da richiedere per il vincolo di solidarietà ex art. 29, D.Lgs. n. 276/2003		
Negli ultimi 5 anni ha subito pignoramenti mobiliari o immobiliari o è stato sottoposto a procedure concorsuali? Se sì, indicare l'anno, l'importo del pignoramento e se la procedura è terminata		
Negli ultimi 5 anni ha subito o ha in corso vertenze per il mancato pagamento di retribuzioni o di elementi contributivi e assicurativi? Se sì, indicare gli importi, l'esito della vertenza ovvero lo stato e il grado in cui si trova attualmente		
<b>Lavoratori in forza al fornitore</b>		
Indicare il numero medio di lavoratori impiegati		
L'azienda impiega lavoratori atipici? Se sì, quanti in rapporto al totale?		
I lavoratori hanno provveduto a nominare il RLS per il quale l'azienda ha provveduto alla formazione prevista dalle normative vigenti (corso di 32 ore presso un centro di formazione riconosciuto da Comitato Territoriale Paritetico e dalle parti sociali)?		
<b>Sicurezza e valutazione dei rischi</b>		
Documento di valutazione dei rischi	Prodotto il documento o l'autocertificazione dove possibile	Data del documento o della auto certificazione**
Data dell'ultimo aggiornamento del documento:		
Data dell'ultima riunione annuale		

Il servizio di prevenzione e protezione è interno?			
Sono stati nominati i componenti del SPP?	Sì	No	Data di nomina
I lavoratori sono soggetti a sorveglianza sanitaria?	Sì	No	
In caso di risposta affermativa indicare se è stato nominato il medico competente e il nominativo			
Tutti i lavoratori sono stati sottoposti a visita nei termini prescritti?			
Sono stati eseguiti i <i>test</i> per la verifica della mancata assunzione di sostanze stupefacenti per i lavoratori addetti alle mansioni per le quali vige l'obbligo?			
<b>Infortuni</b>			
Indicare e descrivere gli infortuni avvenuti negli ultimi cinque anni con le relative prognosi			
Indicare eventuali condanne negli ultimi cinque anni, anche <i>ex art. 444, c.p.p.</i> , a carico di datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti o dei lavoratori (anche se cessati dalla carica o dalle mansioni) per violazione di norme a tutela dell'igiene e della sicurezza dei lavoratori			
Indicare i procedimenti penali in corso			
L'azienda è stata sottoposta a provvedimenti interdittivi <i>ex art. 14, D.Lgs. n. 81/2008</i> ?	Sì		No
Se sì indicare la data del provvedimento e della sua cessazione nonché i motivi del provvedimento			
<b>Formazione e informazione</b>			
Tutti i lavoratori sono stati sottoposti a formazione, informazione, addestramento <i>ex artt. 36 e 37, D.Lgs 81/2008</i> ?	Sì	No	Eventuali osservazioni
La formazione, l'informazione e l'addestramento sono stati impartiti nel corso dell'ultimo anno?	Sì	No	



Se no, indicare la data dell'ultima sessione formativa e il numero di lavoratori sottoposti a formazione rispetto al totale.			
Indicare l'ente di formazione o i formatori interni o esterni			
Tutti i lavoratori sono in possesso delle abilitazioni necessarie per l'utilizzo delle attrezzature di lavoro?			
Nel caso in cui in dotazione si disponga di attrezzature e apprestamenti per effettuare lavori in quota, i lavoratori preposti al montaggio, smontaggio e trasformazione dei ponteggi o ai sistemi di accesso e posizionamento mediante funi hanno effettuato lo specifico corso di formazione di cui all'Allegato XXI al D.Lgs. n. 81/2009 e i rispettivi aggiornamenti quadriennali?	Sì	No	
I lavoratori atipici hanno ricevuto la formazione specifica?			
E' stata effettuata la verifica del grado di apprendimento raggiunto da ciascun lavoratore in materia di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro dopo ogni evento formativo?			
L'azienda è dotata del modello organizzativo ex D.Lgs. n. 231/2001?	Sì	No	Note
L'azienda ha subito provvedimenti ex D.Lgs. n. 231/2001?			
L'azienda è in possesso di altre certificazioni di qualità?			
Se sì, quali?			
<b>Altre informazioni utili</b>			



**Autorizzazione al trattamento dei dati ex D.Lgs. n. 196/2003**

I dati forniti saranno trattati anche con strumenti informatici, nel rispetto del D.Lgs. n. 196/2003.

Il responsabile dei dati è il Sig. .... contattabile al numero tel. ....  
o alla mail .....

Si informa che il rifiuto al consenso al trattamento dei dati comporterà l'impossibilità di trattenere i dati stessi e pertanto l'impossibilità di concludere contratti. Per l'esercizio dei diritti previsti dall'art. 7 della citata normativa sarà possibile fare richiesta al responsabile (nome ..... cognome);  
Fra tali diritti esercitabili c'è il diritto alla cancellazione, all'opposizione al trattamento ed all'aggiornamento e rettificazione dei dati.

**Consenso al trattamento**

Io sottoscritto ..... in qualità di legale rapp.te / procuratore speciale, della società ..... con sede in ..... Via ..... cf/ pi/ dichiaro di avere ricevuto le informazioni di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 196/2003 in particolare riguardo ai diritti riconosciuti ex art. 7 D.Lgs. n. 196/2003, di aver ricevuto copia scritta dell'informativa, acconsento al trattamento dei miei dati con le modalità e per le finalità indicate nella informativa stessa, comunque strettamente connesse e strumentali alla gestione del rapporto contrattuale.

Azienda .....  
Cognome, nome, funzione (con poteri di firma) .....  
Firma ..... Luogo, data .....

Ogni azienda dovrebbe qualificare il proprio fornitore per livelli di rischio, monitorando con particolare attenzione quelli inseriti nelle classi di rischio maggiormente elevate.

**LA VALUTAZIONE POST FORNITURA**

La valutazione *post* fornitura deve essere effettuata incrociando i dati della valutazione preventiva con quelli dell'osservazione durante il lavoro, per verificare il reale grado di affidabilità del fornitore; un appaltatore che dichiara di essere in possesso di DPI adeguati ma che non cura che gli stessi siano effettivamente utilizzati non è un fornitore affidabile (si veda la *tabella 4*).

**Tabella 4  
LE FASI DELLA QUALIFICA**

Verifica	Fase	Competenza
Valutazione idoneità tecnica aziende e prestatori d'opera	Preventiva rispetto alla stipula del contratto	Ufficio acquisti o comunque amministrativo in collaborazione con RSPP per l'indicazione delle attrezzature di lavoro, dpi ecc.
Osservanza delle disposizioni di sicurezza	Nel corso della prestazione	RSPP Eventuale responsabile sicurezza
Conferma della idoneità	Al termine della prestazione, incrociando i dati di valutazione preventiva e in corso d'opera	Ufficio acquisti e dirigente del settore

In questo senso, l'attività di *auditing* e di sorveglianza è di fondamentale importanza, anche per la valutazione della responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti ai sensi del comma 3-*bis*, art. 18, D.Lgs. n. 81/2008.

E' importante che in tutti i **contratti** sia esplicitamente inserita una clausola di risoluzione espressa nel caso in cui l'appaltatore o, comunque, il fornitore non risulti più adeguato rispetto agli *standard* qualitativi richiesti dal committente, oppure non presenti nei tempi prescritti la documentazione o quanto richiesto dal committente per rinnovare la qualifica e questo, da un lato, per stimolare i fornitori al puntuale rispetto delle richieste del committente e, dall'altro, per esercitare un controllo veramente efficace assistito da una "sanzione" specifica costituita dalla possibilità di risolvere il contratto.

### **I RISCHI AMBIENTALI**

Terminata la fase di qualifica dell'impresa e una volta stipulato il contratto, il datore di lavoro committente ha anche l'onere di informare appaltatori e subappaltatori dei cosiddetti rischi ambientali, cioè su tutti i rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati a operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività (per esempio, la presenza di sostanze chimiche, di una copertura non portante, di sostanze altamente infiammabili, di radiazioni come, per esempio, in alcuni settori ospedalieri, il rischio biologico ecc.). All'interno dell'art. 26, ai fini della configurabilità o meno di una responsabilità colposa per violazione della normativa antinfortunistica, è necessario distinguere tra lavori affidati in appalto, realizzati all'interno dell'azienda committente, e lavori appaltati eseguiti in luoghi al di fuori della disponibilità del committente. La norma ha imposto, infatti, al datore di lavoro committente, di informare le imprese appaltatrici di quei rischi, specifici, presenti nella realtà ambientale in conseguenza delle attività di impresa esercitata dalla committente e ha escluso che quest'ultima sia destinataria di analoghi obblighi quando si tratti di rischi specifici propri delle attività delle imprese appaltatrici.

### **COOPERAZIONE, COORDINAMENTO E DUVRI**

Terminate queste fasi, il datore di lavoro committente ha l'obbligo di intraprendere, unitamente agli appaltatori e ai subappaltatori, le azioni di cooperazione e di coordinamento, cioè "*collegare razionalmente le varie fasi dell'attività in corso, in modo da evitare disaccordi, sovrapposizioni, intralci che possono accrescere notevolmente i pericoli per tutti coloro che operano nel medesimo ambiente e contribuire attivamente, dall'una e dall'altra parte, a predisporre ed applicare le misure di prevenzione e protezione necessarie*" [17]. Le attività di cooperazione e coordinamento sono effettuate mediante l'elaborazione del DUVRI (documento unico di valutazione dei rischi interferenziali). Il DUVRI è stato introdotto per la prima volta dalla legge n. 123/2007 e successivamente la disciplina del documento è stata modificata una prima volta con l'emanazione del Testo unico e una seconda con il correttivo, costituito dal D.Lgs. n. 106/2009.

### **CHE COSA E' IL DUVRI?**

Il DUVRI altro non è che la traduzione in forma scritta delle attività di cooperazione e di coordinamento, volte a evitare che la contemporanea presenza di più imprese (o imprese e lavoratori autonomi), porti a delle interferenze fra le varie attività, potenzialmente idonee a provocare infortuni o pericolo per la salute e la sicurezza reciproca dei lavoratori.

Posto che molto difficilmente due o più aziende (o lavoratori autonomi) possono lavorare nello stesso ambiente senza portare reciprocamente rischi, il compito principale del DUVRI è quello di eliminare o di ridurre al minimo questi rischi, come del resto accade con il piano di sicurezza e di coordinamento nei cantieri temporanei o mobili; inoltre, fondamentale obiettivo del documento è quello di costituire uno strumento informativo per il lavoratori; infatti, solo conoscendo il rischio può essere affrontato correttamente. Per questo, il DUVRI dovrebbe essere un documento il più possibile operativo e, soprattutto, deve essere portato a conoscenza dei lavoratori prima dell'inizio dei lavori, per informarli dei rischi e delle misure che devono essere adottate per evitare che la sovrapposizione delle attività possa portare a infortuni.

## FORMARE E INFORMARE I LAVORATORI

L'attività di informazione e di formazione dei lavoratori rispetto al contenuto del DUVRI è fondamentale.

Il documento è rivolto, infatti, principalmente (se non essenzialmente) ai lavoratori delle aziende impegnate nell'appalto o ai lavoratori autonomi comunque presenti, poiché è evidente che sono loro a essere chiamati a dare concreta attuazione alle azioni positive e a rispettare i divieti contenuti nel documento.

In questo ambito, il compito principale dei datori di lavoro (committenti, appaltatori e subappaltatori) è quello di individuare i rischi e mettere a disposizione i dispositivi di protezione individuali e collettivi previsti per eliminare o per ridurre al minimo i rischi derivanti dalle interferenze e, successivamente (ma prima dell'inizio dei lavori), svolgere la fondamentale attività di formazione e di informazione dei lavoratori, documentando questa attività, in modo semplice ma chiaro.

L'attestazione dell'avvenuta formazione e informazione dovrà essere conservato da ciascun datore di lavoro e scambiato con altri datori e lavoratori autonomi come prova della avvenuta formazione e informazione dei lavoratori (si veda la *tabella 5*).

**Tabella 5**

### MODULODIATTESTAZIONEAVVENUTAIFORMAZIONE E INFORMAZIONE

Luogo e data della formazione	Cantiere/stabilimento di	Data di redazione del DUVRI
I lavoratori sotto indicati sono stati formati e informati rispetto ai contenuti del DUVRI elaborato per il cantiere/ stabilimento di (indicare il luogo di lavoro)	Si	No
E' stato eseguito un sopralluogo preventivo sul luogo di lavoro unitamente ai lavoratori interessati?	Si (indicare la data)	No (indicare il motivo del mancato sopralluogo)
Sono state effettuate prove di evacuazione?	Si (indicare la data)	No
Ai lavoratori sono state espone dettagliatamente tutte le misure di prevenzione e di protezione che devono essere adottate nel corso del lavoro, così come indicato nel DUVRI?	Si	No (indicare il motivo, per esempio, se il lavoro si suddivide in fasi è possibile che la formazione avvenga per ciascuna fase)
Ai lavoratori è stata consegnata una copia del DUVRI?	Si	No

E' previsto l'utilizzo di DPI ulteriori rispetto a quelli abitualmente utilizzati? Se sì, è stata effettuata la formazione per questi DPI?	Sì (elencare i DPI straordinari, data e durata della formazione)	No
Sono stati consegnati i DPI necessari?	Sì	No
I lavoratori sono stati informati dei rischi ambientali e sui luoghi dove è vietato transitare o sostare?	Sì	No
Presunto termine di validità del DUVRI ( <b>salvo necessità di aggiornamento in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi o forniture</b> )		
Altre informazioni utili:		
Firma leggibile dei lavoratori		
Firma leggibile del formatore. Indicare se il formatore è interno o esterno e l'eventuale ruolo (RSPP/delegato sicurezza/ecc)		

Rispetto alla prima versione, la disposizione riguardante il DUVRI è stata più volte corretta; nel D.Lgs. n. 106/2009 è stato opportunamente chiarito che il DUVRI è un documento dinamico e non solo una fotografia delle possibili interferenze esistenti nel momento in cui iniziano i lavori (o addirittura del momento precedente), per cui deve essere aggiornato *"in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi o forniture"*, questo significa che il DUVRI dovrà essere modificato o integrato a ogni mutamento delle condizioni iniziali, per esempio, quando nell'area nella quale sono svolte le attività oggetto di appalto intervengono in un momento successivo altre imprese o lavoratori autonomi, anche se per svolgere lavori del tutto diversi, ma la cui esecuzione può portare a rischi di interferenza. Basti pensare al caso in cui, nel corso di lavori di manutenzione di un'attrezzatura di lavoro per la quale è intervenuta un'impresa esterna, sia manifestata la necessità di operare un intervento su un'altra attrezzatura posta nella medesima area, oppure provvedere alla riparazione della struttura o anche semplicemente sia necessario transitare per quell'area da parte di soggetti inizialmente non previsti.

In questi casi è evidente che, vista la presenza di ulteriore personale o di altre tipologie di rischio, le condizioni indicate inizialmente nel DUVRI saranno modificate, per cui sarà indispensabile provvedere all'aggiornamento del documento e alla riproposizione delle attività di coordinamento, indispensabili per notificare a tutti gli interessati la nuova situazione e, se necessario, a provvedere alla formazione del personale sui nuovi rischi.

La stessa operazione di aggiornamento e di coordinamento stesso dovrà essere eseguita qualora l'evoluzione dei lavori porti a interferenze inizialmente non previste, poiché le condizioni di lavoro all'interno dell'azienda (o unità produttiva) possono essere mutate.

La previsione è sicuramente condivisibile e dovrebbe porre fine alla pessima abitudine, ormai consolidata in alcune realtà, di utilizzare un "DUVRI *standard*", predisposto all'inizio dell'attività e

mai aggiornato; accade spesso, infatti, che all'interno delle aziende, soprattutto di rilevanti dimensioni, siano presenti attività, per esempio, di manutenzione degli impianti e delle attrezzature o di facchinaggio appaltate a imprese esterne per mesi (se non per anni) in modo continuativo.

In questi casi, era ormai un'abitudine predisporre un documento che tenesse conto delle interferenze normalmente esistenti fra i lavoratori del committente e quelli dell'appaltatore, senza però valutare quelle create nel tempo dell'intervento, magari sporadico, di altre imprese o lavoratori autonomi.

Il correttivo ha finalmente chiarito quello che in realtà era già ovvio (ma ignorato) e, cioè, che il DUVRI deve tenere conto di tutte le interferenze, anche quelle create dalla modifica della situazione inizialmente prevista e valutata.

Il DUVRI deve essere un documento snello, dinamico e con le giuste informazioni e non semplicemente un ammasso di carta con dati inutili, predisposto solo per soddisfare le esigenze di legge.

### LE ESCLUSIONI DALL'OBBLIGO DEL DUVRI

A limitare la portata del DUVRI è intervenuto il comma 3-*bis*, art. 26, introdotto anche questo nel 2009, in sede di correttivo; nel tentativo di diminuire gli adempimenti legati ad attività ritenute meno a rischio, la disposizione ha escluso la necessità di redazione del documento di valutazione dei rischi interferenziali per i servizi di natura intellettuale (per esempio, il consulente o l'agente che si reca in azienda), nonché per le mere forniture di materiali o di attrezzature (come i corrieri e, in genere, i trasportatori che quotidianamente semplicemente consegnano materiale, limitandosi appunto all'attività di trasporto), inoltre, è operata una rilevante esclusione per tutti i lavori o i *"servizi la cui durata non sia superiore ai due giorni, sempre che essi non comportino rischi derivanti dalla presenza di agenti cancerogeni, biologici, atmosfere esplosive o dalla presenza dei rischi particolari di cui all'allegato XI"* (si veda il riquadro 2).

### Riquadro 2

#### Allegato XI al D.Lgs. n. 81/2008

##### Elenco dei lavori comportanti rischi particolari per la sicurezza e la salute dei lavoratori

1. Lavori che espongono i lavoratori a rischi di seppellimento o di sprofondamento a profondità superiore am1,5 o di caduta dall'alto da altezza superiore a m 2, se particolarmente aggravati dalla natura dell'attività o dei procedimenti attuati oppure dalle condizioni ambientali del posto di lavoro o dell'opera.
2. Lavori che espongono i lavoratori a sostanze chimiche o biologiche che presentano rischi particolari per la sicurezza e la salute dei lavoratori oppure comportano un'esigenza legale di sorveglianza sanitaria.
3. Lavori con radiazioni ionizzanti che esigono la designazione di zone controllate o sorvegliate, quali definite dalla vigente normativa in materia di protezione dei lavoratori dalle radiazioni ionizzanti.
4. Lavori in prossimità di linee elettriche aree a conduttori nudi in tensione.
5. Lavori che espongono ad un rischio di annegamento.
6. Lavori in pozzi, sterri sotterranei e gallerie.
7. Lavori subacquei con respiratori.
8. Lavori in cassoni ad aria compressa.
9. Lavori comportanti l'impiego di esplosivi.
10. Lavori di montaggio o smontaggio di elementi prefabbricati pesanti.

Al riguardo, non è ancora stato chiarito se il limite dei due giorni debba essere inteso come consecutivi o comunque ravvicinati ovvero se dovranno essere esclusi tutti quei lavori come, per esempio, quelli di piccola manutenzione, che prevedono interventi di un giorno o due moltiplicati nell'anno a distanza di tempo.

La prima soluzione sembrerebbe andare nel senso della semplificazione che è alla base della filosofia della norma, tuttavia, è opportuno segnalare che nelle Faq pubblicate sul sito del Ministero del Lavoro è stata scelta la versione più restrittiva, per cui se sono previsti, per esempio, 3 interventi programmati in un anno, anche a distanza di mesi, non varrebbe l'esclusione. Rimane il dubbio circa il da farsi nei casi (assai frequenti) nei quali l'attività oggetto di appalto o d'opera, inizialmente prevista della durata, per esempio, di uno o due giorni, debba essere protratta per un ulteriore periodo di tempo per cause inizialmente imprevedibili; in questi casi occorre comprendere se è necessario provvedere alla redazione del DUVRI nel momento in cui diventa palese il fatto che il lavoro o il servizio avrà una durata superiore ai due giorni, magari andando a terminare nel terzo giorno. Oppure, è necessario stabilire cosa accadrebbe se, nel corso della realizzazione del lavoro o del servizio, si dovesse rientrare nei casi previsti dall'Allegato XI, per esempio, per la necessità, inizialmente impreveduta, di svolgere un lavoro in altezza. In questo secondo caso è certo che il DUVRI dovrà essere compilato prima di dare inizio al lavoro ricompreso nell'Allegato XI, nel primo caso, invece, potrebbe permanere il dubbio. Una soluzione ragionevole potrebbe essere rappresentata dalla redazione di un brevissimo documento nel quale evidenziare il fatto che il lavoro o il servizio dovrà essere protratto oltre i due giorni per cause inizialmente imprevedibili, dando atto che le possibili interferenze sono state valutate ed eliminate in sede di coordinamento ex art. 26, comma 2. E' chiaro che dovranno essere esplicitate in modo molto chiaro e convincente le ragioni che hanno portato a prorogare in modo imprevedibile il lavoro e questo al fine di evitare la possibile contestazione di aver fraudolentemente evitato la redazione del DUVRI pur essendo prevedibile la maggior durata del lavoro o del servizio. In generale, la modifica apportata alla norma è condivisibile per due motivi, in primo luogo, con la precedente formulazione dell'art. 26 era stato creato un appesantimento burocratico intollerabile che, di fatto, aveva comportato la generalizzata violazione della disposizione. Era veramente impensabile dover provvedere alla redazione del DUVRI anche per interventi rapidissimi e di nessuna rilevanza come, per esempio, per l'ingresso in azienda di artigiani per piccoli lavori negli uffici. Inoltre, quanto più importante, è stato esplicitamente mantenuto l'obbligo del DUVRI per un elenco tutto sommato oggettivo di lavori pericolosi (infatti, la pericolosità deriva dalla natura del lavoro, non solo dalla sua durata) nonché l'obbligo generalizzato di verifica dell'idoneità tecnica delle imprese o dei lavoratori autonomi e l'obbligo di coordinamento previsto dal comma 2 anche in tutti i casi di esenzione dal DUVRI. In sostanza, il datore di lavoro committente, pur non avendo più, nei soli casi indicati dal comma 3-bis, l'obbligo di predisposizione del documento, è comunque tenuto a operare una valutazione dei rischi da interferenza e a provvedere a coordinare l'attività dei propri dipendenti con quella dell'impresa o del lavoratore autonomo che andrà a svolgere i lavori o i servizi non più soggetti a DUVRI, per esempio, il manutentore che svolga la propria attività in uno o due giorni dovrà comunque essere reso edotto dei possibili rischi da interferenza e dovrà coordinare la propria attività con quella del committente. La soluzione scelta dal legislatore in questo caso sembra temperare, pertanto, le esigenze di alleggerimento burocratico con quelle di garantire la sicurezza dei lavoratori impiegati. Il consiglio è comunque quello di documentare, anche in modo semplice, l'attività di informazione non trasfusa nel DUVRI (nei casi in cui è consentita l'esenzione) e questo perché, in caso di infortunio, il committente deve essere in grado di dimostrare di aver comunque informato l'appaltatore o il lavoratore autonomo dei rischi potenziali

### **NO AL DUVRI MA SÌ A TUTTO IL RESTO**

E' opportuno ricordare, però, che l'esclusione dalla redazione del DUVRI non significa assolutamente esenzione dall'attività di qualifica delle imprese, di comunicazione dei rischi ambientali e interferenziali, di cooperazione e di coordinamento, tutte attività che devono essere effettuate comunque e che il datore di lavoro committente deve poter dimostrare di aver svolto nel caso in cui si verifichi un infortunio, per cui sarebbe opportuno che, comunque, fosse sempre redatto un documento, anche in forma sintetica, nel quale si forniscano le principali informazioni di sicurezza e le misure che devono essere adottate. Nella *tabella 6* è riportata una breve informativa che può essere adottata per tutte quelle circostanze nelle quali non è obbligatoria la predisposizione di un DUVRI, ma si vuole comunque lasciare traccia dell'attività informativa svolta.



**Tabella 6 - INFORMATIVA SUI RISCHI AZIENDALI ED INTERFERENZA**

Data e ora	Stabilimento di	
Fornitore in ingresso:	Nome cognome e azienda di appartenenza	
Si tratta di fornitore abituale al quale è già stata fornita informazione di carattere generale sui rischi aziendali e sulle norme di comportamento?	Sì	No
Se sì indicare la data dell'ultimo ingresso		
Se no, fornire breve informativa scritta sui rischi aziendali e sulle norme di comportamento (comprese vie di esodo, comportamento da tenere in caso di incendio, indicare le aree pedonali e quelle soggette a transito)	Informativa:	
Sono necessari DPI per l'ingresso in data odierna? Se sì indicare quali e indicare se il fornitore ne è in possesso o se sono disponibili.	Sì	No
Elenco di altri fornitori o manutentori presenti in azienda e indicare in quale settore stanno operando e se svolgono operazioni pericolose.	Elenco di altri fornitori o manutentori presenti in azienda e indicare in quale settore stanno operando e se svolgono operazioni pericolose.	
Informativa sui possibili rischi da interferenza con gli altri lavoratori presenti:	(Per esempio, nel reparto ..... rischio caduta oggetti dall'alto per manutenzione soffitto. Nel reparto ..... rischio folgorazione per manutenzione impianti elettrici, divieto di accesso. Nell'area carico e scarico rischio investimento per presenza mezzi di trasporto e carico scarico merci ecc.)	
Il fornitore deve essere accompagnato da (nome e cognome del referente aziendale) o può circolare senza accompagnatore? In questo caso indicare il motivo (per esempio, non attraversa reparti produttivi ma solo uffici senza rischi)		
Durata presunta della visita		
Firma leggibile del compilatore		
Firma leggibile del fornitore il quale con la sottoscrizione dichiara di aver compreso la natura dei rischi e si impegna a osservare scrupolosamente le disposizioni impartite e a utilizzare i DPI indicati nell'informativa.		
Si allega sul retro della presente: planimetria sintetica dello stabilimento con indicazione di reparti produttivi, reparti interdetti al transito (colore rosso), aree pedonali (colore verde), vie di esodo (colore blu), estintori, punti di raccolta (4 frecce verdi e bianche).		

## CHI DEVE PROVVEDERE AL DUVRI: I SOGGETTI RESPONSABILI

L'art. 26 sembra aver posto a carico del solo datore di lavoro committente (salvo il caso in cui non abbia la disponibilità giuridica del luogo dove è svolto l'appalto), l'onere di promuovere la redazione del DUVRI; non bisogna trascurare, però, che da un'analisi più approfondita è emerso che anche il dirigente ne è responsabile e questo è possibile evincerlo dal fatto che l'art. 55, comma 5, lettera d), ha previsto la sanzione dell'arresto da due a quattro mesi o dell'ammenda da 1.500 a 6.000 euro per la violazione dell'art. 26, commi 2 e 3, primo periodo, cioè le norme relative alla cooperazione, al coordinamento e al DUVRI, così come risulta responsabile anche il dirigente per l'omessa qualifica dell'impresa appaltatrice [art. 55, comma 5, lettera b), arresto da due a quattro mesi o ammenda da 1.000 a 4.800 euro].

La predisposizione del DUVRI (e le attività conseguenti) è sicuramente una funzione delegabile da parte del datore di lavoro e, anche se la norma non lo ha precisato, è comunque un fatto pacifico; in primo luogo, si tratta di una disposizione per la quale sono punibili sia il datore di lavoro che il dirigente, inoltre, l'art. 17, D.Lgs. n. 81/2008, non ha citato il DUVRI fra le attività non delegabili.

## LA FORMA SCRITTA PER TUTTI I CONTRATTI

Il DUVRI deve essere allegato al contratto di appalto, subappalto o d'opera. Questo significa che c'è la necessità che tutti i contratti siano predisposti in forma scritta, per cui anche per le operazioni ordinarie e ripetitive è opportuno uno scambio, anche semplificato, di corrispondenza commerciale, la proposta e la conforme accettazione costituiscono già un contratto, anche se è evidente che è sempre meglio predisporre un atto che contenga la regolamentazione del rapporto in modo dettagliato.

E' opportuno precisare che la forma scritta in questo caso non è necessaria per la validità del contratto, ma perché allo stesso deve essere allegato il DUVRI e, inoltre, devono essere indicati al suo interno gli oneri per la sicurezza, a pena di nullità del contratto stesso.

## I COSTI DELLA SICUREZZA

Quindi, la forma scritta si rivela indispensabile anche per soddisfare il disposto del comma 5, art. 26, D.Lgs. n. 81/2008, quella che impone l'indicazione nel contratto dei costi della sicurezza, a pena di nullità del contratto stesso.

Occorre precisare che, contrariamente all'abitudine ormai invalsa nelle aziende, i costi della sicurezza devono essere indicati nel contratto e non solo nel DUVRI, perché è così che impone il comma 4, art. 26, e la ragione è evidente. Siccome non per tutti i lavori o le forniture è obbligatorio il DUVRI, i costi della sicurezza devono comunque trovare una loro collocazione nel contratto.

Gli oneri della sicurezza che devono essere indicati a pena di nullità nel contratto di appalto, subappalto e somministrazione sono solo quelli necessari a eliminare o a ridurre al minimo le interferenze e non gli oneri della sicurezza dell'intero contratto di appalto.

Non è stato chiarito se debbano essere indicati solo i costi degli approntamenti che devono essere acquistati *ex novo* per quello specifico appalto (per esempio, transenne per delimitare una determinata area) o se debbano essere indicati anche i costi di approntamenti già in possesso dell'impresa.

La prima soluzione appare la più ragionevole, posto che, considerate le gravi conseguenze derivanti dall'omissione, per maggiore tranquillità sarà opportuno esplicitare comunque il fatto che non sono stati sostenuti nuovi costi per l'eliminazione dei rischi interferenziali in quanto il committente o l'appaltatore erano già in possesso degli strumenti necessari.

La norma ha precisato, infine, che questi costi non sono soggetti a ribasso; la previsione, di principio, è condivisibile, ma dal lato pratico di scarso impatto. Infatti, per gli appalti pubblici la disposizione era già esistente con riferimento all'intero appalto, mentre per gli appalti privati difficilmente sono previste vere e proprie gare al ribasso, per cui non si vede come la disposizione possa trovare concreta applicazione.

La nullità del contratto in caso di mancata indicazione degli oneri della sicurezza ha riflesso soprattutto nelle gare pubbliche, laddove la nullità del contratto porta all'esclusione dalla gara stessa.

Resta comunque il fatto che una corretta valutazione ed esposizione degli oneri per la sicurezza può consentire, in caso di infortunio, di rafforzare la propria posizione difensiva, dimostrando così che l'analisi delle interferenze e delle misure di prevenzione che devono essere adottate era stata effettivamente eseguita con attenzione. I costi dovranno essere indicati, pertanto, in modo dettagliato (mai in percentuale rispetto al valore dell'appalto) con espresso riferimento alle fasi di lavoro e alle quantità o alla qualità dei dispositivi previsti. In sostanza, il datore di lavoro deve mettersi in condizione di poter sempre dimostrare la corrispondenza fra i dispositivi previsti e quelli effettivamente necessari e/o adottati, ovvero il motivo per il quale è stato necessario, nel corso dell'esecuzione dei lavori, acquistare e utilizzare dispositivi diversi, ulteriori o inferiori rispetto a quelli previsti. Quella legata ai costi della sicurezza, infatti, è una previsione basata su un giudizio *ex ante*, che ben può essere modificato dalla realtà affrontata nel corso dell'esecuzione dei lavori. L'importante è poter sempre fornire adeguati riscontri rispetto alle discordanze della previsione iniziale.

### **DUVRI E LAVORI PUBBLICI**

Il legislatore è intervenuto in modo consistente e opportuno anche per quanto riguarda il DUVRI nello specifico settore degli appalti pubblici. In particolare, il comma 3 ha precisato in modo opportuno che, nel campo di applicazione del D.Lgs. n. 163/2006 (appunto, in sostanza per i lavori pubblici), il DUVRI deve essere redatto, ai fini dell'affidamento del contratto, dal soggetto titolare dei poteri decisionali e di spesa relativo alla gestione dello specifico contratto di appalto. Questa integrazione dell'art. 26, avvenuta con il D.Lgs. n. 106/2009, non può che essere accolta con favore, poiché ha chiarito un punto assai controverso. Normalmente sarà il responsabile unico del procedimento a dover curare la predisposizione del DUVRI, tuttavia, questo non è scontato, perché può accadere che il soggetto titolare del potere decisionale e di spesa sia diverso; il riscontro positivo sta nel fatto che, comunque, si tratta pur sempre di un soggetto identificabile nell'organigramma dell'amministrazione con una certa facilità.

Comunque, è evidente che il soggetto individuato dalla norma sarà, nella maggior parte dei casi, solamente il primo e principale centro di imputazione della responsabilità, poiché l'attività materiale di predisposizione del DUVRI dovrà essere espletata (tramite delega) da soggetti tecnicamente in grado di valutare i rischi interferenziali e che, pertanto, finiranno per condividere la responsabilità con il soggetto individuato dalla norma come titolare dell'obbligo di predisporre il DUVRI.

Nel caso in cui si verifichi il caso in cui il RUP deleghi la redazione del DUVRI a un tecnico, sia esso interno o esterno alla stazione appaltante, nel caso in cui il documento dovesse rivelarsi errato o carente, in caso di infortunio derivante da questa carenza o dagli errori di valutazione contenuti nel DUVRI, chiaramente risponderanno dell'infortunio sia il RUP che il tecnico delegato alla materiale redazione, così come avviene per la valutazione del rischio quando il RSPP ha errato l'indicazione delle soluzioni che devono essere adottate o non ha segnalato un rischio, nonostante il documento di valutazione sia giuridicamente riferibile al solo datore di lavoro.

### **LE STAZIONI DI COMMITTENZA**

Infine, è stato introdotto *ex novo* il comma 3-*ter*, il quale ha disciplinato l'ipotesi in cui l'appalto: - sia affidato a centrali di committenza, cioè, in base alla definizione fornita dall'art. 3, comma 34, D.Lgs. n. 163/2006 (Codice degli appalti pubblici), un'amministrazione aggiudicatrice che: - *acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori*; - *aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori*;

- riguardi i casi (comunque frequenti) dove il datore di lavoro non coincide con il committente.

L'istituto della "centrale di committenza" è di derivazione comunitaria (si veda il quindicesimo "considerando" della direttiva 2004/18) ed è stato recepito nell'ordinamento italiano dagli art. 3, comma 34, e art. 33, D.Lgs. n. 163/2006; in sostanza, è un sistema di gestione di commesse pubbliche in favore di più amministrazioni le quali, facendo leva sul volume di acquisti operati da un unico soggetto (appunto la centrale di committenza), puntano a ottenere risparmi aggregando la domanda di più amministrazioni, diminuendo anche i costi di gestione del singolo appalto.

Il Codice degli appalti pubblici ha attribuito espressamente alla centrale di committenza il ruolo di amministrazione aggiudicatrice (si veda appunto l'art. 3, comma 34), nonostante sia evidente che non sarà essa stessa a usufruire dell'appalto aggiudicato, essendo il contratto concluso in favore di una determinata amministrazione. Per questo motivo in sede di "correttivo" il legislatore delegato ha provveduto a regolare questa ipotesi, nella quale l'aggiudicatario non svolgerà alcuna funzione concreta nell'esecuzione dell'appalto (di fatto non avrà la "famosa" disponibilità giuridica dei luoghi nei quali sarà svolto il lavoro o la prestazione di servizio); il comma 3-ter, art. 26, ha disciplinato questi due casi disponendo che il soggetto che affida il contratto (normalmente il RUP della stazione appaltante oppure la centrale di committenza) deve provvedere alla redazione di un DUVRI "recante una valutazione ricognitiva dei rischi standard relativi alla tipologia della prestazione che potrebbero potenzialmente derivare dall'esecuzione del contratto. Il soggetto presso il quale deve essere eseguito il contratto, prima dell'inizio dell'esecuzione, integra il predetto documento riferendolo ai rischi specifici da interferenza presenti nei luoghi in cui verrà espletato l'appalto; l'integrazione, sottoscritta per accettazione dall'esecutore, integra gli atti contrattuali". E' opportuno sottolineare come la seconda parte del comma 3-ter riprenda il concetto già espresso dal comma 1, facendo esplicito riferimento all'obbligo del soggetto che andrà a svolgere concretamente il lavoro o il servizio di adeguare il DUVRI alla situazione reale del luogo, previsione certamente positiva perché ha individuato puntualmente un soggetto responsabile della redazione del DUVRI "operativo".

## APPALTO PUBBLICO E CONGRUITA' DEL VALORE

La materia degli appalti pubblici è regolata quasi interamente dal D.Lgs. n. 163/2006, tuttavia, è evidente che anche il Testo unico sicurezza si occupa del settore, con norme prevalenti.

Il comma 6, art. 26, ha precisato che "Nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture". Il tema dei profili connessi agli oneri retributivi è stato trattato specificamente anche dalla circolare 11 febbraio 2001, n. 5, che ha operato un'interessantissima ricognizione del settore appalti, al fine di fissare i criteri per la valutazione della genuinità degli stessi. Il Ministero in questo ambito ha precisato che l'offerta del concorrente, anche se si partecipa a una gara caratterizzata dal criterio del prezzo più basso, deve in ogni caso essere rispettosa del costo del lavoro e degli oneri della sicurezza che non possono formare oggetto di alcun ribasso. Nello stesso senso, l'art. 87, Codice dei contratti pubblici, secondo il quale, in sede di giustificazione dell'offerta, successivamente richiesta al concorrente potenzialmente aggiudicatario del servizio, non sono ammesse giustificazioni in ordine ai trattamenti minimi salariali inderogabili e agli oneri della sicurezza (si veda la tabella 7).

**Tabella 7 - QUADRO SANZIONATORIO ART. 26, D.LGS. N. 81/2008**

Incombente omesso	Soggetto sanzionato	Sanzione
comma 1, a). Verifica, con le modalità previste dal decreto di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g), l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo che precede, la verifica è eseguita attraverso le seguenti modalità	Datore di lavoro e dirigente	Arresto da due a quattro mesi o ammenda da 1.000 a 4.800, art. 55, comma 5, lettera b)

<p>comma 2. Nell'ipotesi di cui al comma 1, i datori di lavoro, ivi compresi i subappaltatori:</p>	<p>Datore di lavoro e dirigente</p>	<p>Arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 1.500 a 6.000, art. 55, comma 5, lettera d)</p>
<p>a) cooperano all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto;</p>		
<p>b) coordinano gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva</p>		
<p>comma 3. Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento di cui al comma 2, elaborando un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze</p>	<p>Titolare del potere decisionale e di spesa relativo al contratto di appalto</p>	<p>Arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 1.500 a 6.000, art. 55, comma 5, lettera d)</p>
<p>Nel campo di applicazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, e successive modificazioni, tale documento è redatto, ai fini dell'affidamento del contratto, dal soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dello specifico appalto</p>		
<p>comma 8. Nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro</p>	<p>Datore di lavoro e dirigente</p>	<p>Sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ciascun lavoratore, art. 55, comma 5, lettera i)</p>

## L'AUTORITA' DI VIGILANZA SI ESPRIME SUGLI ONERI

La materia della quantificazione degli oneri della sicurezza negli appalti è estremamente delicata, poiché potenzialmente in grado di incidere sulla determinazione delle responsabilità; una non corretta stima degli oneri può essere sintomo di una sottovalutazione dei rischi o, addirittura, di una erronea valutazione del rischio stesso.

La stima può risultare non corretta sia sotto il profilo delle misure adottate sia sotto l'aspetto dei costi di approvvigionamento, pertanto, è opportuno fare ricorso, nella valutazione, a disposizioni condivise come, per esempio, la determinazione dell'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici 5 marzo 2008, n. 3, la quale, pur essendo datata, ha costituito un valido punto di riferimento per stimare in modo corretto gli oneri della sicurezza.

La determina ha previsto che per quantificare i costi della sicurezza da interferenze, in analogia agli appalti di lavori, debba essere fatto riferimento, in quanto compatibili, alle misure di cui all'art. 7, comma 1, D.P.R. n. 222/2003, inserite nel DUVRI e, in particolare:

- gli apprestamenti (come ponteggi, trabattelli ecc.);
- le misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente necessari per eliminare o per ridurre al minimo i rischi da lavorazioni interferenti;
- gli eventuali impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, degli impianti antincendio, degli impianti di evacuazione fumi (se non presenti o inadeguati all'esecuzione del contratto presso i locali/ luoghi del datore di lavoro committente);
- i mezzi e i servizi di protezione collettiva (come segnaletica di sicurezza, avvisatori acustici ecc.);
- le procedure previste per specifici motivi di sicurezza;
- gli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;
- le misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, di attrezzature, di infrastrutture, di mezzi e di servizi di protezione collettiva.

La stima dei costi dovrà essere congrua, analitica per singole voci, riferita a elenchi prezzi *standard* o specializzati, oppure basata su prezzi o listini ufficiali vigenti nell'area interessata o sull'elenco prezzi delle misure di sicurezza del committente.

Nel caso in cui un elenco prezzi non sia applicabile o non sia disponibile, la stima dovrà essere effettuata con riferimento a un'analisi dei costi dettagliata e desunta da indagini di mercato.

Anche nell'ipotesi di subappalto gli oneri relativi alla sicurezza non devono essere soggetti a riduzione e dovranno sempre essere evidenziati separatamente da quelli soggetti a ribasso d'asta nel relativo contratto tra aggiudicataria e subappaltatore.

In tal caso, inoltre, il direttore dell'esecuzione è tenuto a verificare che l'appaltatore committente corrisponda i costi della sicurezza anche all'impresa subappaltatrice.

Potrebbe anche verificarsi la situazione in cui è prevista la possibilità, per gli offerenti, di presentare varianti quando il criterio di aggiudicazione della gara è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 76, Codice dei contratti pubblici) o quando emerge la necessità di modifiche in corso di esecuzione del contratto derivanti da intervenute esigenze di carattere tecnico, logistico e organizzativo nei casi stabiliti dal codice (art. 114, Codice dei contratti pubblici).

In questi casi si potrebbe verificare la necessità di modificare il DUVRI, attività che può comportare una rideterminazione degli oneri di sicurezza per interferenza. Al riguardo, è resa nota l'opportunità da parte della stazione appaltante di prevedere tra le somme a disposizione una voce relativa a imprevisti alla quale poter attingere anche in questa evenienza.

Non è da escludere, infine, che nella fase di cooperazione e di coordinamento che precede la stesura finale del DUVRI che deve essere allegato al contratto emerga la necessità di apportare modifiche al documento già posto a base d'appalto; in analogia a quanto previsto dall'art. 131, Codice, relativamente ai lavori, può essere prevista, in questa fase, la possibilità per l'appaltatore di presentare proposte integrative al DUVRI, proposte che naturalmente dovranno rappresentare oggetto di attenta valutazione da parte delle stazioni appaltanti.

L'art. 131, comma 2, lettera a), codice, ha previsto, infatti, che entro 30 giorni dall'aggiudicazione e, comunque, prima della consegna dei lavori, l'appaltatore o il concessionario può presentare alle amministrazioni aggiudicatrici eventuali proposte integrative del piano di sicurezza e di coordinamento.

Pertanto, è opportuno che sia inserita un'apposita dicitura, la quale indichi che il committente ha redatto (o non ha redatto) il DUVRI e che questo documento potrà essere aggiornato dallo stesso committente, anche su proposta dell'esecutore del contratto, in caso di modifiche di carattere tecnico, logistico od organizzativo incidenti sulle modalità realizzative; questo documento potrà anche essere integrato su proposta dell'aggiudicatario da formularsi entro 30 giorni dall'aggiudicazione e a seguito della valutazione del committente.

In merito all'art. 86, comma 3-*bis*, Codice dei contratti pubblici, ripreso pedissequamente dal comma 6, art. 26, D.Lgs. n. 81/2008, occorre chiarire se i costi della sicurezza non assoggettabili a

ribasso siano soltanto quelli relativi alle misure preventive e protettive necessarie a eliminare o a ridurre al minimo i rischi di interferenza oppure siano tutti i costi riguardanti l'applicazione delle misure di sicurezza, compresi quelli a carico dell'impresa connessi ai rischi relativi alle proprie attività.

Sulla base di quanto evidenziato ne discende che:

- per i costi della sicurezza afferenti all'esercizio dell'attività svolta da ciascuna impresa, resta immutato l'obbligo per la stessa di elaborare il proprio documento di valutazione e di provvedere all'attuazione delle misure necessarie per eliminare o per ridurre al minimo i rischi.

Questi costi sono a carico dell'impresa, la quale deve dimostrare, in sede di verifica dell'anomalia delle offerte, che gli stessi sono congrui rispetto a quelli desumibili dai prezziari o dal mercato;

- per quanto riguarda i costi della sicurezza necessari per l'eliminazione dei rischi da interferenze, questi devono essere tenuti distinti dall'importo a base d'asta e non sono soggetti a ribasso. In fase di verifica dell'anomalia, questi costi non sono oggetto di alcuna verifica essendo stati quantificati e valutati a monte dalla stazione appaltante.

Rispetto alla valutazione dei costi a carico delle imprese di cui al primo punto elencato, è opportuno sottolineare che la stessa deve essere effettuata anche in quei casi in cui non si procede alla verifica delle offerte anomale (per esempio, per l'affidamento mediante procedura negoziata).

### LE OBBLIGAZIONI SOLIDALI

Il comma 4, art. 26, ha posto due ordini di solidarietà fra imprenditore committente e appaltatore/subappaltatore.

In primo luogo, il legislatore ha rimandato alla disciplina dettata dall'art. 29, D.Lgs. n. 276/2001, per quanto concerne le retribuzioni e i contributi assicurativi e previdenziali che appaltatore e subappaltatore devono corrispondere ai loro dipendenti e agli enti previdenziali e assicurativi nel corso dell'esecuzione del contratto.

Anche questa disposizione in tema di appalti e subappalti, purtroppo, è spesso sconosciuta o ignorata da molti committenti; questa norma ha previsto che se l'appaltatore e/o i subappaltatori non provvedono al pagamento delle retribuzioni dei propri dipendenti (impegnati in quello specifico appalto), ovvero non provvedono al versamento di contributi previdenziali e assicurativi, i lavoratori che non abbiano ricevuto la retribuzione e gli enti previdenziali e assicurativi possono rivolgersi in via solidale anche al committente, il quale sarà costretto a provvedere in proprio, richiedendo la restituzione delle somme all'appaltatore o ai subappaltatori.

La disciplina speciale dell'**obbligo di solidarietà** tra committente e appaltatore è stata introdotta dall'art. 29, commi 2 e 3-ter, D.Lgs. n. 276/2003 (cosiddetta legge Biagi) la quale ha previsto che *"In caso di appalto di opere o di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti"*.

La norma si è confermata uno strumento di forte tutela per i dipendenti dell'appaltatore insolvente (che, cioè, non provveda al pagamento delle retribuzioni e/o al versamento di contributi previdenziali e assicurativi), alternativo a quello previsto dall'art. 1676, cod. civ., in base al quale i lavoratori dipendenti dell'appaltatore hanno, nei confronti del committente, **"un'azione diretta allo scopo di conseguire quanto è loro dovuto con riferimento all'attività lavorativa prestata per eseguire l'opera appaltata fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda"**.

In ogni caso, rispetto alla previsione contenuta nell'art. 1676, codice civile, nella quale il committente deve soddisfare un debito altrui in virtù di una legittimazione sostitutiva eccezionalmente concessa agli ausiliari dell'appaltatore, la disciplina ex art. 29, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003, appare ispirata a una difesa ancora più intensa della posizione dei dipendenti dell'appaltatore di quella loro accordata con l'azione diretta ex art. 1676, codice civile, quantomeno sotto il duplice profilo dell'eliminazione della limitazione della responsabilità del committente all'ammontare del debito maturato nei confronti dell'appaltatore e dell'estensione della responsabilità ai contributi previdenziali e ai premi assicurativi dovuti ai lavoratori.

La responsabilità solidale tra appaltatore e committente così come disegnata ex art. 29, commi 2 e 3-ter, D.Lgs. n. 276/2003, ha presupposto:

- la configurazione tra le parti di una fattispecie di legittimo appalto secondo l'eccezione ex art. 1656, c.c. (la quale si verifica ogni qualvolta si concentrino in capo all'appaltatore):
- l'organizzazione dei mezzi produttivi, la quale può essere desunta anche dalla direzione dei lavoratori da parte dello stesso;
- il rischio di impresa (l'accertamento negativo di una somministrazione di mere prestazioni come da Cass. pen. 11 novembre 2003, Cass. pen. 2 settembre 2004 e Cass. pen. 3 febbraio 2006);
- la sussistenza di un credito insoddisfatto del lavoratore nei confronti dell'appaltatore per trattamenti retributivi e/o contributi previdenziali;
- l'estensione espressa dell'obbligo di solidarietà anche ai rapporti di subappalto;
- la previsione di un limite di durata del vincolo di solidarietà al biennio dalla cessazione dell'appalto.

La normativa prevede:

- l'individuazione puntuale delle categorie di credito per le quali scatta l'obbligo di solidarietà tra committente e appaltatore (per esempio, trattamenti retributivi e contributi previdenziali, laddove l'art. 1676, codice civile, ha fatto genericamente riferimento "*quanto loro dovuto*");
- quindi, restano sicuramente escluse dal vincolo di solidarietà ex art. 29, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003, tutte quelle somme che pur dovute ai lavoratori non rientrano espressamente nel concetto di trattamento retributivo ovvero contribuzione previdenziale (per esempio, indennità risarcitorie maturate dal lavoratore a fronte dell'illegittimo licenziamento comminato dall'appaltatore) [18];
- l'espressa applicazione del vincolo di solidarietà anche nei rapporti di subappalto. Questo, peraltro, in conformità all'orientamento giurisprudenziale di merito e di legittimità già consolidato in tema di art. 1676, codice civile, il quale ha ripetutamente giustificato la ravvisata applicazione della tutela patrimoniale accordata ai dipendenti dell'appaltatore anche ai dipendenti del subappaltatore nei confronti del sub-committente o subappaltante sia in base al criterio di interpretazione letterale, in quanto il contratto di subappalto altro non è che un vero e proprio appalto che si caratterizza rispetto al contratto tipo solo per essere un contratto derivato da altro contratto stipulato a monte, che ne costituisce il presupposto, sia in considerazione della *ratio* della norma che è ravvisabile nell'esigenza di assicurare una particolare tutela in favore dei lavoratori ausiliari dell'appaltatore, atta a preservarli dal rischio dell'inadempimento di questi, esigenza che ricorre identica nell'appalto e nel subappalto [19];
- la previsione di un termine decadenziale di due anni dalla cessazione dell'appalto per la possibilità di avvalersi della garanzia patrimoniale accordata ex art. 29, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003;
- il venire meno di un limite patrimoniale all'intervento in via solidale del committente, il quale opera ex art. 29, comma 2, a prescindere dall'entità del debito nei confronti dell'appaltatore (art. 1676, codice civile, che ha limitato, invece, la responsabilità patrimoniale solidale del committente all'importo del debito da quest'ultimo dovuto all'appaltatore all'epoca della domanda).

Una questione interpretativa dibattuta in dottrina è se la titolarità dell'azione ex art. 29, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003, preveda necessariamente la qualità, in capo al creditore, di lavoratore subordinato alle dipendenze dell'appaltatore; se cioè i destinatari della disciplina speciale di legge siano i soli lavoratori subordinati, ovvero se la stessa possa essere estesa anche a coloro che abbiano prestato la loro attività con contratti di lavoro autonomo [20].

La giurisprudenza di merito ha già avuto modo di risolvere, invece, il quesito in senso restrittivo, osservando che, in assenza nella norma di un esplicito richiamo a queste ulteriori figure, non esiste ragione di ipotizzare altra soluzione interpretativa che quella già univocamente operata con riguardo all'art. 1676, c.c. [21], affermando con questo che, anche nel caso della disciplina speciale, l'azione verso il committente spetta solamente agli ausiliari dell'appaltatore che abbiano prestato la propria attività alle sue dipendenze in qualità di lavoratori subordinati e non anche ai collaboratori autonomi dello stesso [22].

Altra questione interpretativa dibattuta in dottrina è quella relativa ai limiti soggettivi di applicazione dell'art. 29, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003, infatti, occorre stabilire se la titolarità



dell'azione debba essere intesa accordata ai soli lavoratori subordinati impiegati nell'appalto specifico intercorso con il committente chiamato a rispondere in via solidale oppure se essa sia eventualmente esercitabile anche dagli altri dipendenti dell'appaltatore.

Questa questione appare, tuttavia, univocamente risolta in modo corretto dalla giurisprudenza di merito in senso restrittivo; la responsabilità solidale ricorre solamente in favore dei lavoratori le cui prestazioni siano concretamente attinenti all'esecuzione dell'opera o del servizio [23], non risultando conforme alla *ratio* della norma attribuire al lavoratore la facoltà di agire per un credito derivante da contratto di lavoro nei confronti di un soggetto che non solo non è parte del contratto di lavoro stesso, ma nemmeno beneficia o trae indiretto vantaggio dalla prestazione effettuata dal dipendente.

### LA SOLIDARIETA' DELLA PA COMMITTENTE

Una questione che ha interessato notevolmente, invece, la dottrina e la giurisprudenza di merito è quella sorta sull'applicabilità o meno dell'art. 29, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003, agli appalti di opera o di servizi conferiti dalla Pubblica Amministrazione.

Il problema interpretativo è sorto dalla previsione di cui all'art. 1, comma 2, la quale espressamente ha affermato che *"il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale"*.

Stando a una prima e letterale interpretazione della lettera del testo, quindi, da questo disposto discenderebbe la regola generale dell'inapplicabilità nei confronti dei lavoratori pubblici e delle pubbliche amministrazioni delle norme del D.Lgs. n. 276/2003, salvo ipotesi di espressa deroga. Da questa prima chiave di lettura, condivisa da parte della dottrina dallo stesso Ministero del Lavoro con il parere 15 maggio 2009, n. 35, discenderebbe l'esclusione dei lavoratori dell'impresa appaltante dal ricorso al regime di solidarietà di cui all'art. 29, comma 2, quando il committente è una pubblica amministrazione, considerato che nel contenuto della norma non è ravvisabile alcuna deroga espressa al principio proclamato all'art. 1.

Tuttavia, diverso è stato l'approccio adottato dalla giurisprudenza di merito, la quale, seppur con qualche contrasto, ha teso ad affermare che il dato letterale può essere superato considerando che, trattandosi di normativa introdotta attraverso lo strumento del decreto legislativo, deve essere interpretata alla luce e in coerenza con la legge di delega (legge 14 febbraio 2003, n. 30), la quale, a sua volta, all'art. 6, ha statuito che *"le disposizioni degli articoli da 1 a 5 non si applicano al personale delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate"*.

Secondo la giurisprudenza di merito prevalente, dunque, alla stregua del contenuto della legge delega occorre intendere l'espressione utilizzata dal legislatore delegato (pur formalmente ridondante) come nella sostanza coincidente con la più corretta formula di *"personale delle pubbliche amministrazioni"* adottata all'art. 6, legge n. 30/2003. Chiave interpretativa secondo la quale l'esclusione delle PA dalle previsioni del D.Lgs. n. 276/2003 assumerebbe rilevanza solamente nel caso in cui il soggetto pubblico agisca a titolo di datore di lavoro nei confronti dei propri lavoratori dipendenti; con l'ulteriore conseguenza che gli enti pubblici diverrebbero, al pari degli operatori privati, tenuti al rispetto del regime di solidarietà *ex art. 29, comma 2*, quando agiscono, invece, in veste "istituzionale", stipulando contratti di appalto a titolo di committenti [24].

### LA DIFESA DEL COMMITTENTE PER RESPONSABILITA' SOLIDALE

A questo punto occorre comprendere come può il committente difendersi dal rischio di un'azione nei suoi confronti da parte di enti previdenziali e assicurativi e da parte dei dipendenti di appaltatori e di subappaltatori.

In primo luogo, è evidente che l'attività di qualificazione delle imprese appaltatrici e subappaltatrici (è opportuno ricordare la necessità dell'autorizzazione al subappalto) è fondamentale. Il committente deve rivolgersi solo a fornitori affidabili, anche economicamente, e acquisire, per tutta la durata del rapporto, quantomeno il DURC costantemente aggiornato, così come sarebbe opportuno che l'appaltatore fornisca con cadenze periodiche la prova dell'avvenuto pagamento delle maestranze.

In questo senso, è possibile inserire nel contratto una clausola (che dovrà essere doppiamente sottoscritta come clausola almeno potenzialmente vessatoria) nella quale è prevista la possibilità di sospendere i pagamenti dovuti all'appaltatore e ai subappaltatori qualora non sia fornita la prova dell'avvenuto adempimento di tutte le obbligazioni per le quali vige la responsabilità solidale. In questo modo il committente potrebbe esercitare una legittima sospensione della propria obbligazione di pagamento fino a raggiungere la ragionevole certezza del corretto comportamento del proprio appaltatore.

Unica alternativa a questo tipo di soluzione (che comunque comporta uno sforzo notevole anche per il committente nel controllo dell'avvenuto pagamento delle maestranze dell'appaltatore e dei subappaltatori) è il rilascio, da parte dell'appaltatore e dei subappaltatori, di una fideiussione a copertura, almeno parziale dei costi delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi dei dipendenti impegnati nell'appalto).

Torna prepotentemente a galla il problema del controllo assoluto che il committente deve necessariamente esercitare sull'appaltatore:

- qualifica del fornitore;
- autorizzazione al subappalto;
- qualifica dei subappaltatori;
- controllo sui lavoratori che accedono ai luoghi di lavoro (importanza di pretendere l'uso della tessera di riconoscimento ex art. 26, comma 8).

Solo con un'attenzione altissima a questi elementi il committente può attendersi buoni risultati complessivi dall'attività appaltata.

#### **LA SOLIDARIETA' PER IL DANNO DIFFERENZIALE**

L'art. 26, comma 4, ha previsto anche che la solidarietà fra imprenditore committente e appaltatore/ subappaltatore sia estesa anche il cosiddetto danno differenziale, cioè ai danni per i quali non risulti indennizzato da INAIL o IPSEMA (quest'ultimo per il solo settore marittimo) il lavoratore infortunato a seguito di sinistro derivante da interferenza fra le attività dei diversi imprenditori (o lavoratori autonomi) impegnati.

La precisazione che pone l'ultima parte del comma 4 è fondamentale, poiché ha chiarito che *"le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici"*.

Per cui, il vincolo solidale ha operato solamente in caso di infortunio derivante da interferenza, mentre nel caso in cui l'infortunio sia causato da rischi proprio dell'appaltatore o del subappaltatore, il vincolo solidale non sussisterebbe.

Un'altra precisazione importante riguarda la sussistenza del vincolo di solidarietà solo nel caso in cui il committente sia un imprenditore, con implicita esclusione di tutti gli altri committenti (per esempio, i privati) (si veda la *tabella 6*).

#### **L'OBBLIGO DELLA TESSERA DI RICONOSCIMENTO**

Per tutte le attività svolte in regime di appalto, subappalto o contratto d'opera sussiste l'obbligo di dotare i lavoratori di apposita tessera di riconoscimento che deve contenere la fotografia del lavoratore, le sue generalità (nome, cognome, data e luogo di nascita), l'indicazione del datore di lavoro (inteso come ragione sociale) oltre alla eventuale autorizzazione al subappalto e la data di assunzione del lavoratore.

La disposizione (inserita per la prima volta dalla legge n. 123/2007) era destinata principalmente a favorire i controlli per l'emersione del lavoro nero, ma ha rivelato la sua utilità anche per la gestione del personale nei cantieri o nelle aziende dove è frequente la presenza di personale esterno, per cui ne diviene indispensabile l'identificazione soprattutto ai fini di sicurezza per valutare, quindi, per esempio, se un dato lavoratore è in forza a un'azienda che è stata valutata in sede di DUVRI, ovvero se un determinato lavoratore si trova in un'area interdetta.

**GLI APPALTI DEL TITOLO IV**

Il Titolo IV, D.Lgs. n. 81/2008, è applicato, come previsto dall'art. 89, comma 1, lettera a), nei cantieri temporanei o mobili, quindi, *"in qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile il cui elenco è riportato nell'Allegato X"* del D.Lgs. n. 81/2008 e, quindi, *"i lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro. Sono, inoltre, lavori di costruzione edile o di ingegneria civile gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile"*.

Per tutte queste attività, laddove siano presenti disposizioni che si sovrappongono, devono essere ritenute prevalenti quelle previste dalla normativa specificamente dettata, si pensi, per esempio, alle attività di qualificazione delle imprese; nel Titolo IV è espressamente previsto che per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, che svolgano attività soggette agli art. 89 e seguenti, è obbligatorio osservare le prescrizioni contenute nell'Allegato XVII al Testo unico (si veda il riquadro 3).

**Riquadro 3 - Allegato XVII al D.Lgs. n. 81/2008**

<b>Idoneità</b>	<b>tecnico-professionale</b>
<p>01. Le imprese affidatarie dovranno indicare al committente o al responsabile dei lavori almeno il nominativo del soggetto o i nominativi dei soggetti della propria impresa, con le specifiche mansioni, incaricati per l'assolvimento dei compiti di cui all'art. 97.</p> <p>1. Ai fini della verifica dell'idoneità tecnico-professionale le imprese, le imprese esecutrici nonché le imprese affidatarie, ove utilizzino anche proprio personale, macchine o attrezzature per l'esecuzione dell'opera appaltata, dovranno esibire al committente o al responsabile dei lavori almeno:</p> <p>a) iscrizione alla Camera di commercio, industria ed artigianato con oggetto sociale inerente alla tipologia dell'appalto b) documento di valutazione dei rischi di cui all'art. 17, comma 1, lettera a) o autocertificazione di cui all'art. 29, comma 5, del presente decreto legislativo;</p> <p>c) documento unico di regolarità contributiva di cui al decreto ministeriale 24 ottobre 2007;</p> <p>d) dichiarazione di non essere oggetto di provvedimenti di sospensione o interdittivi di cui all'art. 14 del presente decreto legislativo 2.</p> <p>I lavoratori autonomi dovranno esibire almeno:</p> <p>a) iscrizione alla Camera di commercio, industria ed artigianato con oggetto sociale inerente alla tipologia dell'appalto</p> <p>b) specifica documentazione attestante la conformità alle disposizioni di cui al presente decreto legislativo di macchine, attrezzature e opere provvisorie; c) elenco dei dispositivi di protezione individuali in dotazione d) attestati inerenti la propria formazione e la relativa idoneità sanitaria ove espressamente previsti dal presente decreto legislativo;</p> <p>c) documento unico di regolarità contributiva di cui al decreto ministeriale 24 ottobre 2007.</p> <p>3. In caso di subappalto il datore di lavoro dell'impresa affidataria verifica l'idoneità tecnico-professionale dei subappaltatori con gli stessi criteri di cui al precedente punto 1 e dei lavoratori autonomi con gli stessi criteri di cui al precedente punto 2.</p>	

E' curioso notare come, paradossalmente, sia richiesta una mole maggiore di documenti al lavoratore autonomo piuttosto che all'impresa. Nel campo di applicazione del Titolo IV è possibile trovare figure responsabili ulteriori rispetto a quelle del committente e dei datori di lavoro, che rimangono comunque coinvolte, per esempio, il responsabile dei lavori, che ai sensi degli artt. 89 e 93, il committente può delegare per l'espletamento di tutti o parte degli incombenzi allo stesso spettanti, con conseguente trasferimento di obblighi e di responsabilità.

In questo senso la novella del 2009 ha chiarito, nell'art. 93, che *"il committente è esonerato dalle responsabilità connesse all'adempimento degli obblighi limitatamente all'incarico conferito al responsabile dei lavori"*.

Pertanto, fermo restando l'obbligo di vigilanza sull'attività del delegato, il committente può spogliarsi di qualunque responsabilità nell'ambito dell'esecuzione di lavori regolati dal Titolo IV.

E' indubbio, ormai, che l'incarico a responsabile dei lavori costituisca una vera e propria delega, per cui per i requisiti dell'incarico si può certamente fare riferimento a quanto previsto dall'art. 16, D.Lgs. n. 81/2008, in tema di delega di funzioni e, quindi, è necessario che:

- la delega risulti da atto scritto recante data certa;
- il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- che la delega attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, di gestione e di controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- che la delega attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;
- che sia accettata espressamente dal delegato per iscritto.

Occorre fare attenzione al fatto che la normativa del Titolo IV è destinata a qualunque tipo di committente, anche non imprenditore e anche non datore di lavoro, a differenza di quanto accade per l'art. 26, che è rivolto a un committente qualificato, quindi, a un datore di lavoro.

### IL LAVORATORE AUTONOMO

L'art. 89, D.Lgs. n. 81/2008, ha ripreso testualmente l'art. 2, comma 1, lettera d), D.Lgs. n. 494/1996, e ha definito il lavoratore autonomo come la *"persona fisica la cui attività professionale concorre alla realizzazione dell'opera senza vincolo di subordinazione"*.

In primo luogo, da questa scarna definizione emerge il fatto che il lavoratore autonomo per essere considerato tale deve essere una persona fisica e non una persona giuridica; questo dato è confermato anche dall'analisi dell'art. 2, direttiva 92/57/CEE (recepita, appunto, dal D.Lgs. n. 494/1996), la quale ha utilizzato per la definizione di lavoratore autonomo il termine *"qualunque persona fisica"*, mentre per le definizioni di committente, di responsabile dei lavori, di coordinatore in fase di progettazione e di esecuzione ha precisato che può trattarsi di *"qualunque persona fisica o giuridica"*, termine poi grossolanamente tradotto dal legislatore italiano prima nel D.Lgs. n. 494/1996 e poi nel D.Lgs. n. 81/2008 come *"soggetto"*.

Altra caratteristica fondamentale è l'assenza di ogni vincolo di subordinazione; è un elemento qualificante dell'attività del lavoratore autonomo, il quale ha caratterizzato la propria prestazione professionale in relazione all'assenza di qualsivoglia vincolo diverso dall'obbligo contrattualmente assunto di realizzare l'opera (materiale o intellettuale).

E' bene ricordare che per giurisprudenza pacifica e costante non può essere solo la qualifica formale attribuita al lavoratore a essere rilevante, ma deve essere considerata la situazione reale, effettivamente verificabile, pertanto, affinché il lavoratore possa essere considerato effettivamente autonomo, non devono riscontrarsi quei cosiddetti indici di subordinazione che la giurisprudenza ha indicato come rilevatori di un rapporto diverso quali, per esempio, l'obbligo di osservare un determinato orario di lavoro, l'utilizzo costante di attrezzature di altri, la ripetitività di prestazioni in favore di un unico committente, il costante riferimento ad altro soggetto gerarchicamente superiore per le istruzioni circa l'espletamento dei propri compiti [25].

Altrettanto importante è la differenziazione fra lavoratore autonomo e impresa. In questo senso, è certo possibile fare riferimento alle definizioni espresse dal codice civile, che hanno separato nettamente le due figure facendo riferimento al dato qualificante dell'organizzazione di mezzi e di persone presente nell'impresa e sostanzialmente assente nel lavoratore autonomo [26].

Questi due dati sono di fondamentale importanza perché possono comportare l'applicabilità o meno delle norme contenute nel D.Lgs. n. 81/2008; è chiaro che, per esempio, il numero di lavoratori autonomi non deve e non può essere computato fra quelli che concorrono a realizzare la fattispecie di cui all'art. 90, comma 3 (*"Nei cantieri in cui è prevista la presenza di **più imprese** esecutrici, anche non contemporanea, il committente, anche nei casi di coincidenza con l'impresa esecutrice,*

o il responsabile dei lavori, contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione esecutiva, designa il coordinatore per la progettazione").

L'esclusione dei lavoratori autonomi da questo computo è stata confermata, peraltro, anche dalla nota del Ministero del Lavoro 22 febbraio 2001, n. 418, e dalla determinazione dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici 29 marzo 2001, n. 11.

Appare anche pacifico che il Titolo IV, D.Lgs. n. 81/2008, non deve essere applicato laddove siano presenti solo lavoratori autonomi e questo in base all'elementare considerazione che in queste condizioni mancano le due figure fondamentali per l'applicazione della normativa, il datore di lavoro e il lavoratore subordinato.

Quindi, il lavoratore autonomo, in un cantiere soggetto all'applicazione del D.Lgs. n. 81/2008, Titolo IV, deve necessariamente adeguarsi alla normativa di sicurezza ed è soggetto, pertanto, alle valutazioni compiute dal Coordinatore in fase di esecuzione ai sensi dall'art. 92, nonché alla verifica dei possibili rischi interferenziali rispetto all'attività svolta o dal committente o da altri soggetti operanti in cantiere.

## CONCLUSIONI

La disamina del "mondo degli appalti" potrebbe essere infinita, tante sono le sfaccettature e i possibili risvolti economici, di salute e di sicurezza dei lavoratori, di tutela dell'ambiente, di tutela delle condizioni di lavoro e di decine di altre diverse prospettive.

Tutti elementi che fanno di questo settore un vero e proprio rischio aggiuntivo per imprese e lavoratori. Tuttavia, non è impossibile gestire correttamente un appalto, occorrono preparazione, professionalità, attenzione, e managerialità, nessun imprenditore, nell'affidare un lavoro, un servizio o una fornitura, può prescindere da questi elementi.

La qualificazione dei fornitori è un passaggio obbligato e imprescindibile, affidarsi a un appaltatore non qualificato, non dotato di attrezzature, mezzi, di personale e di solidità finanziaria significa, forse, risparmiare nell'immediato, ma sicuramente significa pagarne, nel medio-lungo periodo, in modo pesante, le conseguenze. Un imprenditore non qualificato sarà sempre un imprenditore che non ha attenzione alla sicurezza, con conseguente alta incidenza di infortuni, sarà un imprenditore che potrebbe non essere in grado di pagare con regolarità le proprie maestranze (responsabilità solidale del committente ex art. 29, D.Lgs. n. 276/2003) ecc.

La predisposizione di un contratto di appalto chiaro e solido è la seconda imprescindibile condizione per lavorare in modo corretto nel mondo degli appalti; è necessario definire obblighi ben determinati:

- penali;
  - possibilità di risoluzione del contratto in caso di inadempimento (di una delle parti, sia committente che appaltatore);
- obbligo espresso di richiesta di autorizzazione per i subappalti;
- clausola di sospensione dei pagamenti per la verifica del corretto adempimento delle obbligazioni di carattere solidale (art. 29, D.Lgs. n. 276/2003);
  - obblighi in materia di sicurezza sul lavoro;
  - obbligo di partecipare in modo attivo all'attività di coordinamento;
  - obbligo di osservare scrupolosamente il contenuto del DUVRI;
  - obbligo di formazione dei lavoratori;
  - obbligo di prestare un'assicurazione per danno RCTO/RCO/RC merci.

E' necessario non lasciare mai nessun elemento contrattuale al caso o solo al rapporto fiduciario con la controparte. Quando ci sono obblighi ben determinati non possono esserci discussioni.

Dunque, la professionalità nell'approccio all'appalto è un elemento essenziale. Anche per le piccole imprese, sempre maggiormente esposte proprio a causa delle loro ridotte dimensioni e dello scarso peso nelle trattative; in ogni caso, assicurarsi un appalto in condizioni di lavoro non sicure significa sempre assicurarsi una fonte di problemi.

**Tabella 8**  
**SUSSISTENZA DEL VINCOLO DI SOLIDARIETA'**

Infortunio	Solidarietà	Soggetti obbligati
Derivante da interferenza	Sì	Imprenditore committente, appaltatore ed eventuale subappaltatore.
Danno come conseguenza di rischi specifici	No	Solo il datore di lavoro interessato

[1] *Si veda Cass. civ. n. 12546/2003 e Cass. civ. n. 11602/2002.*

[2] *Si veda Cass. civ. n. 5609/2001, Cass. civ. n. 5226/1983 e Cass. civ. n. 12304/1997.*

[3] *Si veda Cass. civ. n. 5434/2002.*

[4] *In proposito si veda Cass. 21 maggio 2010, n. 12519; Cass. 29 maggio 2001, n. 7307, e Cass. 17 luglio 1999, n. 7606.*

[5] *Si veda Cass. 27 gennaio 1997, n. 819.*

[6] *Si veda Cass. civ. n. 23903/2009.*

[7] *Si veda Cass. civ. n. 18745/2010.*

[8] *Si veda Cass. n. 5237/1999 secondo la quale "le obbligazioni costituite con il contratto di subappalto, ancorché dipendenti dal contratto di appalto, hanno propria autonomia ed individualità" e Cass. civ. n. 4656/1990, nonché Cass. n. 9684/2000, nelle quali è possibile rilevare che il carattere derivato del subappalto non implica che patti e condizioni del contratto di appalto si trasfondano automaticamente nello stesso, il quale conserva la sua autonomia; in questa prospettiva ben possono le parti del contratto di subappalto regolare il loro rapporto in modo difforme da quello del contratto di appalto.*

[9] *Si veda Cass. civ. n. 15185/2004 e, più in generale, per l'estensione al subappalto dei principi in tema di responsabilità per danni derivanti a terzi, si veda Cass. civ. n. 2745/1999.*

[10] *Si veda Cass. civ. n. 15723/2010.*

[11] *Si veda Cass. pen., sez. IV, 20 novembre 2009, n. 1490.*

[12] *Si veda Cass. pen., sez. IV, 1° luglio 2009, n. 37840.*

[13] *Si veda Consiglio di Stato 24 marzo 2010, n. 1721.*

[14] *Si veda Tar Lazio, sez. III-ter, n. 11692/2008.*

[15] *Si veda Tar Lazio, sez. II-ter, n. 4409/2007.*

[16] *Si veda Cass. pen., sez. IV, 12 ottobre 2007, n. 37588.*

[17] *A tal proposito si veda Cass. pen., sez. IV, 21 maggio 2009, n. 28197.*

[18] *In tal senso, Corte d'Appello di Bari n. 5545/2010.*

[19] *Si veda Cass. civ. n. 6208/2008, Cass. civ. n. 7384/2008 e Cass. civ. n. 12048/2003.*

[20] *Si veda, per esempio, di I. Alvino, Il regime della responsabilità negli appalti, DLRI, 2007, pag. 534.*

[21] *Si veda Cass. 11 dicembre 1976, n. 4615.*

[22] *Si veda Tribunale di Trento 1° febbraio 2011.*

[23] *Si veda Tribunale di Milano 22 dicembre 2008.*

[24] *Si veda Tribunale di Milano 18 novembre 2008, Tribunale di Milano 27 maggio 2009, Corte di Appello Milano 7 novembre 2008, Tribunale di Busto Arsizio 29 marzo 2010 e Tribunale di Milano 22 gennaio 2010, n. 317.*

[25] *Si veda, a puro titolo esemplificativo, Cass. civ., sez. lav., 16 ottobre 2006, n. 22129, T.A.R. Puglia - Lecce, sez. II, 8 febbraio 2007, n. 365, Tribunale Milano, 10 luglio 2006, Corte Appello Catanzaro, sez. lav., 6 luglio 2006, Cassazione civile, sez. lav., 24 febbraio 2006, n. 4171.*

[26] *Si vedano, in tal senso, artt. 2222 e 2082, codice civile.*

## Appalti



## Il Consiglio di Stato decide: è pubblica anche l'apertura delle offerte tecniche

Roberto Mangani, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 12 settembre 2011 - n. 33, p. 14

L'Adunanza plenaria risolve il contrasto tra i due orientamenti e si schiera a favore della massima pubblicità e trasparenza della gara. L'apertura delle buste con le offerte tecniche deve essere fatta in seduta pubblica. Riservata resta la valutazione. Nell'ipotesi di utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche deve avvenire in seduta pubblica, così come è pacificamente riconosciuto per le buste contenenti la documentazione amministrativa e le offerte economiche. L'apertura in seduta pubblica comporta che in quella sede si verifichi l'esistenza di tutta la documentazione di cui si compone l'offerta tecnica, senza ovviamente entrare nel merito della valutazione della stessa, che deve essere operata in seduta riservata. È questo il principio affermato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza del 28 luglio 2011, n. 13, che ha così risolto una questione che in passato aveva trovato diverse interpretazioni giurisprudenziali, privilegiando un'opzione che va nel senso di una sempre maggiore pubblicizzazione dell'attività delle commissioni di gara.

### Il fatto

Il Comune di Sassari aveva bandito una gara per l'affidamento di un appalto relativo alla realizzazione di impianti per lo smaltimento di rifiuti, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. A seguito dell'avvenuta aggiudicazione venivano proposti una serie di ricorsi, con cui si contestavano una molteplicità di presunte irregolarità nello svolgimento della procedura. In particolare, una specifica censura veniva mossa in relazione all'attività posta in essere dalla commissione di gara, ritenendosi che la stessa avesse violato i principi di pubblicità e trasparenza cui deve essere uniformata la sua attività. Ciò in quanto l'apertura delle buste contenenti l'offerta tecnica era avvenuta in seduta riservata, conformemente peraltro a quanto stabilito da una specifica clausola del bando di gara che disponeva in questo senso.

Questa censura è stata accolta dal giudice amministrativo di primo grado, che ha considerato illegittima la richiamata clausola del bando in quanto ritenuta contraria ai principi generali di trasparenza e pubblicità, posti a garanzia non solo degli interessi pubblici ma anche dell'interesse specifico dei privati partecipanti alla procedura di gara, che devono essere messi in condizione di verificare la correttezza dell'attività amministrativa posta in essere dalla commissione di gara.

Questa decisione è stata impugnata davanti al Consiglio di Stato che ha ritenuto di sottoporre all'Adunanza plenaria la questione centrale che emergeva dal contenzioso, e cioè se l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche debba avvenire in seduta pubblica ovvero debba essere accorpata all'attività valutativa delle offerte stesse, e quindi essere compiuta in seduta riservata.

### La giurisprudenza

La questione sollevata aveva ricevuto diverse soluzioni in giurisprudenza.

Secondo un primo orientamento, meno rigorista e peraltro molto seguito, l'apertura in seduta pubblica riguarderebbe solo le buste contenenti la documentazione amministrativa e l'offerta economica, e non anche la fase di apertura e di valutazione delle offerte tecniche.

Un secondo indirizzo ha invece ritenuto che in seduta pubblica vada effettuata almeno la verifica sull'integrità dei plichi contenenti l'offerta, da estendere a tutte le buste, compresa quella relativa all'offerta tecnica.

### La decisione

L'Adunanza plenaria sottolinea come entrambe le linee interpretative non appaiano soddisfacenti. Quanto alla prima, viene evidenziato come occorra distinguere tra attività tipica di valutazione delle offerte tecniche e fase di apertura delle relative buste. La circostanza che la prima debba necessariamente avvenire in seduta riservata non comporta che la medesima modalità debba valere anche per la precedente fase di apertura delle buste, trattandosi di due attività che possono rimanere ben distinte in quanto rispondono a logiche e funzioni diverse. In sostanza, non si ravvisano ragioni che impediscano alla commissione di gara di procedere in seduta pubblica all'apertura di tutte le buste - compresa quella relativa all'offerta tecnica - e successivamente, in seduta riservata, alla valutazione delle offerte tecniche.

Perplessità suscita anche il secondo orientamento, ancorché sia più aperto alla logica della seduta pubblica. Esso, infatti, limita l'attività da svolgere in seduta pubblica alla verifica dell'integrità dei plichi, ma in questo modo le esigenze di trasparenza e pubblicità vengono soddisfatte solo in parte, in quanto la constatazione dell'integrità del plico non consente comunque ai concorrenti di prendere cognizione della completezza della documentazione ivi contenuta.

Operate queste considerazioni critiche sugli orientamenti precedenti, l'Adunanza plenaria concentra la sua attenzione sulla questione se sia legittimo sottrarre al principio di pubblicità la fase di apertura delle buste contenenti l'offerta tecnica. In proposito il massimo giudice amministrativo evidenzia in primo luogo come il mero dato normativo non aiuti a risolvere la questione, ancorché sembri portare a escludere l'obbligo di seduta pubblica per l'apertura delle buste contenenti l'offerta tecnica. Se infatti vi sono precise disposizioni contenute nel regolamento di attuazione del codice dei contratti che impongono la seduta pubblica per l'apertura delle buste contenenti la documentazione amministrativa e l'offerta economica, nulla si dice per quanto riguarda le buste contenenti l'offerta tecnica. Questa mancanza, collegata alla circostanza che è invece esplicitamente previsto che la valutazione dell'offerta tecnica debba avvenire in seduta riservata, potrebbe portare a concludere che anche l'operazione di apertura delle buste possa essere accorpata all'attività valutativa e avvenire quindi in seduta riservata.

### Pubblicità e trasparenza

Tuttavia, ad avviso dell'Adunanza plenaria, questa conclusione non è coerente con i principi generali che presidono allo svolgimento delle procedure di gara relative all'affidamento dei contratti pubblici. In particolare il regime di pubblicità è una delle più rilevanti manifestazioni del principio di trasparenza, che governa lo svolgimento delle gare pubbliche sia a livello dell'ordinamento comunitario che nazionale. Tanto che lo stesso codice di contratti, all'articolo 2, impone che l'aggiudicazione degli appalti avvenga nel rispetto del principio di pubblicità.

In questa logica è necessario distinguere nettamente, per quanto riguarda le offerte tecniche, i due momenti dell'apertura delle buste e della valutazione del merito delle stesse. Mentre questo secondo momento, per le sue caratteristiche intrinseche che implicano un'attività di esame e di valutazione delle soluzioni tecniche proposte, non può che svolgersi in seduta riservata, non si ravvisano ragioni analoghe per sottrarre al regime di pubblicità la fase preliminare e del tutto distinta di apertura delle buste. In questa fase, infatti, da un lato l'attività del seggio di gara non presenta caratteristiche dissimili da quelle che sono presenti in relazione all'apertura delle buste relative alla documentazione amministrativa e alle offerte economiche; dall'altro, l'apertura in seduta pubblica garantisce la possibilità per i concorrenti di assicurarsi che vi sia un regolare ingresso di tutta la documentazione di gara, impedendo quindi eventuali successive manipolazioni dei plichi. Partendo da questa premessa, l'Adunanza plenaria offre anche una lettura coerente delle norme regolamentari contenute nel Dpr 207/2010 che disciplinano lo svolgimento dell'attività della commissione di gara. Viene infatti rilevato come tali norme, nel loro complesso, siano indirizzate a garantire la pubblicità di tutte le operazioni di gara; di conseguenza, la circostanza che la seduta riservata sia prevista esplicitamente solo per la valutazione delle offerte tecniche porta a ritenere che, in mancanza di un'analogha previsione relativa all'apertura delle buste, per questa fase riprenda vigore il regime generale e in particolare il principio di pubblicità. D'altro canto, l'apertura in seduta pubblica di tutte le buste, compresa quella relativa all'offerta tecnica, risponde



all'esigenza di assicurare la regolarità del complesso dei documenti relativi alla specifica gara. Tale esigenza, a sua volta, da un lato vuole garantire la parità di trattamento dei concorrenti, che sono così messi in grado di verificare la regolarità formale dei documenti di cui si compone l'offerta, evitando che successivamente possano intervenire indebite alterazioni degli stessi; dall'altro mira altresì ad assicurare l'interesse pubblico alla trasparenza e all'imparzialità dell'azione amministrativa, che difficilmente potrebbero essere garantiti se si procedesse all'apertura dei plichi senza la possibilità di effettuare un immediato riscontro sull'attività svolta. Quindi il Consiglio di Stato conclude ribadendo come la regola dell'apertura in seduta pubblica delle buste contenenti le offerte tecniche costituisca la corretta e coerente interpretazione dei principi di pubblicità e trasparenza propri del diritto comunitario e interno. L'apertura di tutte le buste, infatti, costituisce un passaggio fondamentale della procedura di gara e necessita quindi, anche relativamente alla busta relativa all'offerta tecnica, di essere presidiata da adeguate garanzie di trasparenza, a tutela degli interessi pubblici e privati coinvolti nel procedimento.

### **L'accesso**

La sentenza affronta anche il tema del rapporto esistente tra l'obbligo di procedere in seduta pubblica all'apertura delle buste contenenti l'offerta tecnica e il diritto di accesso agli atti di gara che trova regolamentazione nell'articolo 13 del Dlgs 163/2006.

In base a quest'ultima disposizione il diritto di accesso relativamente al contenuto delle offerte è differito fino all'approvazione dell'aggiudicazione.

È stata posta quindi la questione se l'imposizione dell'apertura in seduta pubblica delle buste contenenti le offerte tecniche non potesse dar luogo a un'indebita anticipazione dell'accesso agli atti della procedura, in violazione della esplicita previsione contenuta nell'articolo 13.

In realtà questa obiezione viene agevolmente superata dall'Adunanza plenaria in considerazione delle caratteristiche che deve assumere l'attività di apertura delle buste.

Questa si deve risolvere in un controllo preliminare degli atti che compongono l'offerta, che ha la sola funzione di ufficializzare l'ingresso nella procedura di gara del corredo documentale dell'offerta stessa. Resta invece categoricamente esclusa la possibilità per i concorrenti di prendere visione del contenuto delle offerte, in quanto ciò andrebbe ben al di là del riscontro degli atti prodotti dall'impresa concorrente.

In sostanza, la finalità di trasparenza che si vuole garantire con l'apertura in seduta pubblica è da considerarsi raggiunta attraverso un'attività della commissione che si risolve nell'esame della documentazione presente nella busta e nella lettura del relativo titolo, di cui si dia atto nel verbale di gara.

Non è necessaria, invece, alcuna attività ulteriore diretta a esaminare i contenuti dei documenti presenti, il che evidentemente esclude alla radice che si possa porre un problema di anticipazione dell'accesso ai contenuti delle offerte.

### **Conclusioni**

I principi enunciati dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato rappresentano un'ulteriore riaffermazione dell'esigenza che le procedure di gara per l'affidamento dei contratti pubblici siano ispirate, come criterio di carattere generale, ai canoni della pubblicità e della trasparenza. La deroga a questi criteri, per essere legittima, deve essere circoscritta esclusivamente a quei segmenti procedurali rispetto ai quali sono presenti diverse esigenze, come accade per tutte le attività valutative delle offerte, dall'esame dell'offerta tecnica alla verifica di anomalia. Ma laddove l'attività della commissione di gara si traduca nel compimento di operazioni di carattere amministrativo che non implicano valutazioni di merito sui contenuti dell'offerta, riprende immediato vigore il principio della seduta pubblica, che meglio garantisce l'interesse dei concorrenti alla massima trasparenza nella gestione della gara e, più in generale, l'interesse pubblico al corretto esercizio dell'azione amministrativa.

## Appalti

**Appalti senza costo del lavoro**

Marco Molinari, Il Sole 24 ORE – Sanità, 6 settembre 2011 - n. 32, p. 4

A decorrere dal 14 maggio 2011, data di entrata in vigore del decreto legge 70/2011 (il cosiddetto decreto sviluppo), le stazioni appaltanti per valutare l'offerta migliore dovrebbero (il condizionale è d'obbligo) applicare il comma 3-bis aggiunto all'articolo 81 del Dlgs 163/2006 a tutti gli appalti, per ogni tipo di procedura, in tutti i settori e indipendentemente dal criterio di aggiudicazione, oltre che nella liquidazione dei contratti in vigore, visto che il fine della norma è quello di salvaguardare il valore della manodopera quale costo dell'appalto non negoziabile.

La norma prevede infatti che l'offerta migliore deve essere "altresì determinata al netto delle spese relative al costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più significative sul piano nazionale, e delle misure di adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro".

Sembra quindi più che giustificato il disorientamento dei pubblici funzionari addetti agli appalti che devono invertire il loro approccio nell'individuazione della migliore offerta, inserendo già nei capitolati, quale importo non assoggettabile a ribasso, anche il costo del lavoro basato sui "minimi salariali" comprensivi degli oneri previdenziali, assistenziali e accessori applicabili alle varie professionalità da impiegare nelle prestazioni appaltate (quindi il confronto concorrenziale sull'importo fissato come base d'asta al ribasso dovrebbe riguardare solo i costi energetici, dei materiali, delle attrezzature, delle spese generali e l'utile d'impresa?).

Per di più, il nuovo comma 3-bis parla esplicitamente di "minimi salariali", risultando pertanto evidente che questi non potranno essere individuati facendo ricorso a importi convenzionali determinati parametricamente o a medie tabellari (che comunque non esistono nei settori delle forniture e servizi).

Ne consegue che, salvo doversi inventare sia "i minimi salariali" che le ore necessarie per lo svolgimento delle prestazioni da appaltare, risulterà praticamente impossibile ai Rup (responsabili unici del procedimento), in sede di progettazione, calcolare nel computo della spesa per l'acquisizione del bene o del servizio anche il costo del personale non soggetto a ribasso (oltre agli oneri della sicurezza), così come previsto dall'articolo 279, lettera c), del Regolamento attuativo del Codice dei contratti (Dpr 207/2010).

Tra l'altro, come si può predeterminare il costo del personale non soggetto a ribasso nel caso di aggiudicazione a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa laddove sono i concorrenti che discrezionalmente, nei loro progetti tecnici, possono privilegiare un maggiore o minore uso di tecnologie in alternativa alla manodopera? Come si possono determinare i minimi salariali dei soci-lavoratori delle cooperative sociali? Come si potrà controllare se nella liquidazione delle prestazioni subappaltate vengono rispettati i minimi salariali?

Ma anche allorquando i Rup potessero disporre dei "minimi salariali", forse che le ditte concorrenti non sarebbero legittimate ad applicare i minimi salariali di contratti collettivi nazionali di settore diversi tra loro, avendo per esempio prodotto la fornitura in altri Paesi esteri?

Stando così le cose obiettivamente non si può che valutare il comma 3-bis come una norma allo stato inapplicabile, salvo ipotizzare una sua implementazione con valori convenzionali e di stima che tradiscono quanto meno la lettera della norma e che per tutto ciò che non è minimo salariale si trasformerebbero, a ben vedere, in un autentico benefit per l'appaltatore.

Insomma un vero capolavoro di demagogia, ma sarebbe meglio dire di stoltezza, a essere benevoli.

Non solo: l'impatto cartaceo della norma è dirompente in misura inversamente proporzionale all'utilità.

Stona invece la nota n. 7 del 12 agosto 2011 dell'Avcp - l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici-secondo cui "la disposizione del comma 3-bis dell'articolo 81 del Codice potrebbe essere interpretata come atta a sancire l'obbligo di effettuare la verifica della congruità del costo del lavoro su due piani: una prima fase consistente nella verifica della produttività presentata dal concorrente; una seconda fase consistente nella verifica del livello e del numero del personale necessario per garantire la produttività presentata e nella verifica dei corrispondenti minimi salariali previsti nella giustificazione. Tale verifica andrebbe fatta sempre sull'aggiudicatario anche nel caso la gara si sia svolta con la procedura dell'esclusione automatica".

Comunque sia, ricordando il detto giolittiano che "le leggi si interpretano per gli amici e si applicano per i nemici", è auspicabile che il legislatore intervenga al più presto per modificare/abrogare il comma 3-bis dell'articolo 81, se non altro per evitare il rischio di una procedura di infrazione per contrasto con la normativa comunitaria. In effetti l'articolo 55 della direttiva 18/2004/Ce recita: "Se, per un determinato appalto, talune offerte appaiono anormalmente basse rispetto alla prestazione, l'amministrazione aggiudicatrice, prima di poter respingere tali offerte, richiede per iscritto le precisazioni ritenute pertinenti in merito agli elementi costitutivi dell'offerta in questione". Ciò significa che il costo del lavoro deve essere valutato nell'ambito del sub procedimento di verifica di congruità dell'offerta e pertanto non può essere scorporato a priori senza poterlo assoggettare a giustificazioni.

Ciò premesso, sapendo della preminenza del diritto comunitario che impone non solo al giudice ma anche ai Paesi membri in tutte le loro articolazioni, ivi comprese le amministrazioni, di dare piena efficacia alle norme comunitarie e, in caso di conflitto di una norma nazionale con una norma comunitaria, di disapplicarla, cosa potrebbe mai capitare a quei pubblici funzionari che continueranno a valutare il costo del lavoro ex post anziché ex ante, nell'ottica giustificativa della congruità dell'offerta ex articolo 55 della direttiva 18/2004/Ce, considerando il comma 3-bis come se non esistesse?

#### **Le nuove norme del "collegato" sviluppo**

- Aggiunto all'articolo 81 del Dlgs 163/2006, il nuovo comma 3-bis che recita: "L'offerta migliore è altresì determinata al netto delle spese relative al costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più significative sul piano nazionale, e delle misure di adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro".

- Soppresso il comma 2, lettera g), dell'articolo 87 dove si stabiliva che il ministro del Lavoro e delle politiche sociali determinasse periodicamente in apposite tabelle il costo del lavoro sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale e assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali.

## Condominio



### Umidità di risalita: conseguenze, rimedi e casistica

*Capita sovente in appartamento il verificarsi di infiltrazioni d'acqua per rottura di tubazioni o scarichi, ma anche di infiltrazioni di acque meteoriche attraverso fessurazioni dovute a difetti di costruzione nell'involucro esterno. Quali sono i rimedi per prevenire tale fenomeno?*

Ivan Meo, Angelo e Alfredo Pesce, Il Sole 24 Ore – Consulente Immobiliare, n. 891/2011, p. 1585

La presenza di umidità nelle murature e negli ambienti è una delle cause principali di degrado e di insalubrità di un edificio: si manifesta attraverso macchie (vere e proprie alterazioni biologiche), muffe, distacco o esfoliazione degli intonaci e dei rivestimenti, degradazione di malte e mattoni con relativo sgretolamento da reazioni chimiche, efflorescenze. Tutti segnali che possono anche essere indicativi di fenomeni di più vasta portata, quali la stabilità stessa degli edifici, la putrefazione delle strutture lignee, la disgregazione delle fondazioni. Per un risanamento efficace e duraturo, è fondamentale determinare l'origine e intervenire sulle cause, non sempre facilmente individuabili. Vediamo brevemente la tipologia dei fenomeni umidificativi che possono presentarsi in un edificio (tabella 1).

**TABELLA 1 Tipologia di umidità**

<b>Ascendente</b>	– Fenomeno di risalita capillare nelle murature a contatto con terreno umido o falda acquifera	– Si manifesta costantemente durante tutto il corso dell'anno
<b>Da acqua meteorica</b>	– Umidità su superfici esterne delle murature, conseguenza diretta delle precipitazioni atmosferiche che possono penetrare anche per tutto lo spessore della muratura	– Queste cause sono di origine episodica, legate a eventi stagionali e straordinari
<b>Da condensazione</b>	– Fenomeno superficiale e interstiziale delle pareti. In un bagno, in una cucina o in un seminterrato, le macchie e gli aloni di umidità si manifestano in inverno, a causa dell'umidità di condensa, ossia l'umidità sotto forma di vapore che, toccando una superficie fredda, si trasforma in acqua, oppure a causa della rottura o l'intasamento delle tubature che vanno dal tetto verso il suolo; – l'umidità di condensa può formarsi anche al di sotto dei pavimenti, per esempio sotto le mattonelle, dove la muffa tra le fughe ne crea il distacco, o sotto un rivestimento in parquet, dove si verificano rigonfiamenti dei listelli di legno	
<b>Di origine accidentale</b>	– Provocata da infiltrazioni e perdite in corrispondenza di quelle parti della costruzione a diretto contatto con acqua, quali murature confinanti con terreni umidi, cisterne, impianti idrosanitari, scarichi, pluviali, coperture	
<b>Di costruzione</b>	– Si verifica nella struttura durante e immediatamente dopo i lavori di costruzione o ristrutturazione, per presenza di acqua nella preparazione a umido dei materiali edili e alla sua evaporazione durante le fasi di consolidamento	

## Analisi del fenomeno e problematiche connesse

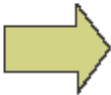
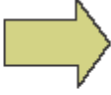

Approfondiamo l'argomento relativo all'umidità ascendente (*tabella 2*) che è la causa più frequente del degrado degli edifici e si presenta purtroppo anche come la più difficile da combattere, in quanto interessa i muri prospicienti le fondazioni, provocando un processo irreversibile di disfacimento degli intonaci e delle malte che legano la muratura.

Il fenomeno è legato a una particolare caratteristica dei materiali da costruzione, definita come "porosità", ovvero la predisposizione di un materiale ad assorbire l'acqua che riesce a spostarsi al suo interno attraverso il fenomeno fisico della "capillarità"; ma l'assorbimento dell'acqua è conseguenza diretta, ovviamente, della presenza nel sottosuolo di eventuali falde freatiche o di ristagni di acqua piovana o di perdite di reti idriche, ma anche della mancata o inadeguata impermeabilizzazione delle opere murarie.

In alcuni casi l'umidità viene trasmessa lateralmente, dal terreno sul quale la parete è poggiata (cosiddetta muratura controterra); anche in tale fattispecie l'acqua penetra il muro lateralmente, risalendolo per via capillare. Il tempo di risalita varia in funzione del diametro dei capillari (più sono sottili e maggiore sarà la risalita), e dell'esposizione all'aria del materiale soggetto al fenomeno di "evaporazione", per cui viene raggiunto un livello di equilibrio dell'acqua che risale senza arrivare all'altezza massima possibile.

L'acqua, risalendo, trascina con sé sali idrosolubili che si cristallizzano quando la stessa raggiunge la superficie ed evapora, lasciando comparire le classiche macchie bianche ed efflorescenze estese in facciata, con sviluppo di muffe e parassiti fungini; se lo stesso processo si sviluppa fra la parete e il rivestimento, la pressione dei sali cristallizzati creerà spaccature, rigonfiamenti, scollature ecc.

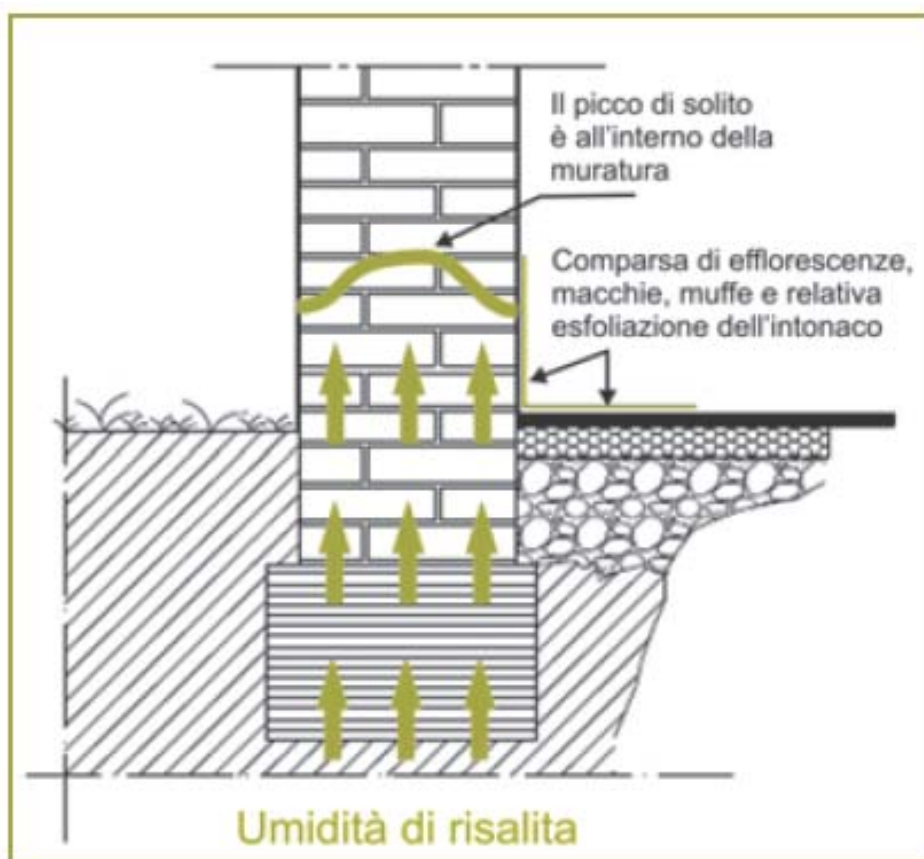
**TABELLA 2** Umidità di risalita.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• È la più frequente nel <b>degrado</b> di un edificio e la più complessa da risolvere</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• È legata alla "<b>porosità</b>" dei materiali, poiché si diffonde per capillarità</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– La risalita è legata alla quantità di acqua, al diametro dei capillari, all'esposizione all'aria del materiale interessato dal fenomeno e soggetto, quindi, a evaporazione</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• È conseguente alla presenza di <b>falde</b> freatiche nel sottosuolo o ristagni d'acqua piovana</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'<b>inadeguata impermeabilizzazione</b> delle opere murarie è una concausa per la sua formazione</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trascina con sé <b>sali idrosolubili</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Si cristallizzano quando l'acqua, giunta in superficie, evapora lasciando comparire macchie biancastre, muffe e funghi</li> <li>– Essendo igroscopici, sono la vera causa del danno alle strutture, variando il loro volume in funzione dell'umidità ambientale</li> <li>– Causano sfarinamento e sgretolamento di intonaci e pitture, ma anche di tufi e mattoni nei casi più gravi</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• È limitata agli interrati e ai piani terra, interessando pareti, pavimenti e punti di unione fra le strutture murarie</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si manifesta attraverso <b>segni inequivocabili</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Macchia piuttosto scura che risale verso l'alto dal piano di calpestio lungo la parete</li> <li>– Linea di demarcazione fra la parte umida e quella asciutta, dove l'umidità si ferma per evaporazione (solitamente non supera il metro d'altezza)</li> <li>– Resta solitamente invariata per aspetto e intensità, anche con variazione delle condizioni esterne</li> </ul>

Questi sali, essendo igroscopici, sono la vera causa del danno alle strutture in quanto variano il proprio volume in funzione della maggiore o minore umidità ambientale, causando sfarinamento e sgretolamento di intonaci e pitture, fino al danneggiamento anche di mattoni, tufi ecc., nei casi più gravi. È facile intuire che l'umidità ascendente è limitata agli interrati e ai piani terra, interessando le pareti e i pavimenti sotto il livello del suolo fino al solaio del pianterreno, e privilegiando i punti di unione fra le pareti.

Il segnale eloquente della presenza di umidità è la formazione di macchie, efflorescenze e muffe, dannose oltre che per le strutture (la costante umidità può provocare danni permanenti agli elementi costruttivi e addirittura pregiudicare la stabilità statica), anche per il benessere abitativo e la salute delle persone (la formazione di microrganismi creano pericoli di infezioni e malattie allergiche).

Il vapore presente nell'aria (umidità relativa) aumenta col diminuire della temperatura fino a raggiungere il 100% (i fattori che contribuiscono all'aumento sono la presenza di persone, la cottura dei cibi, le attività di pulizia ecc.); quando l'aria è satura di umidità, il vapore condensa e la parete si bagna, danneggiando gli intonaci e facendo proliferare le muffe. Con una frequente ventilazione degli ambienti, la condensa può essere smaltita, ma in caso contrario penetra nella parete fino a evaporare all'esterno (a meno di rivestimenti impermeabili quali ceramiche, intonaci plastici ecc. che trattengono la condensa all'interno della muratura e che, con il tempo, potrebbe intaccare gli impianti idrici ed elettrici, oltre che sgretolare gli intonaci).



Nella *tabella 3* riportiamo alcuni suggerimenti per eliminare definitivamente le muffe ed eventualmente prevenirne la formazione.

**TABELLA 3 Eliminare le muffe e prevenirne la formazione.**

Eliminazione	– Bonificare, per mezzo di azione chimica e meccanica, le pareti, con l'impiego di prodotti fortemente alcalini
	– Creare sulle murature un ambiente ostile allo sviluppo e alla formazione eventuale delle muffe successivamente all'intervento di bonifica
	– Eliminare i ponti termici causa di condensa: gli angoli degli edifici per natura sono ponti termici "geometrici", sui quali si possono depositare umidità e formare muffa a meno che non si provveda con un isolamento supplementare
Prevenzione	– Ventilare abbondantemente e frequentemente i locali, cercando di rispettare i criteri di risparmio energetico
	– Mantenere costante il regime di conduzione dell'impianto di riscaldamento se l'edificio non è ben coibentato e privo di ponti termici (quando si abbassa la temperatura in casa spegnendo l'impianto, il vapore accumulato, trovandosi alla temperatura di rugiada, condensa formando così la muffa)
	– Provvedere con buoni isolamenti delle parti esterne (muro, soffitto, pavimento) a produrre alte temperature sulle superfici interne: essendo la differenza tra la temperatura dell'aria al centro del locale e delle superfici minore di 4 °C, è meno facile la formazione di condensa e quindi di muffa
	– Impiegare materiali con capacità di assorbimento del vapore per pareti, soffitti, superfici e arredamento (evitare rivestimenti sintetici, carta da parati, pavimenti in PVC ecc.)

### I rimedi preventivi

Uno degli interventi preventivi alla formazione della condensa prevede la realizzazione di buoni isolamenti delle parti esterne. Vediamo nel dettaglio dove va posizionato l'isolamento.

– **Isolamento delle pareti dall'interno:** rivestendo le pareti dall'interno (realizzando una controparte, o applicando polietilene espanso o lastre di gesso isolate e rivestite), si ottiene eliminazione delle muffe, aumento della temperatura delle pareti e miglioramento delle loro caratteristiche acustiche; nel periodo di utilizzo dell'impianto di riscaldamento, questo tipo di isolamento consente di ottenere un innalzamento delle temperature solo dell'aria e non della struttura muraria.

– **Isolamento dall'esterno:** questa tipologia di intervento, detto anche "isolamento a cappotto", consente l'eliminazione di tutti i punti freddi, aumentando la capacità di accumulo termico dell'edificio (i muri si scaldano, accumulano calore e poi lo restituiscono all'ambiente quando viene spento l'impianto).

– **Isolamento dei solai:** viene posato un isolante sotto i pavimenti per mantenerli caldi o dall'esterno se si tratta del solaio di copertura (per le terrazze si può coibentare posando pannelli sopra la vecchia pavimentazione, eventualmente migliorando l'impermeabilità con malte speciali). Un sistema più radicale prevede di posare l'isolante (munito di barriera al vapore) sotto l'impermeabilizzazione e successivamente realizzare la pavimentazione.

Ma come intervenire per risolvere il problema dell'umidità di risalita (*tabella 4*)?

Diversi sono i possibili interventi, che variano sulla base di fattori quali, per esempio, la tipologia delle murature, l'entità del fenomeno, la composizione salifica dell'acqua di risalita.

**TABELLA 4 Possibili interventi per eliminare l'umidità ascendente.**

Intervento meccanico	
Prevede il taglio orizzontale della muratura per l'applicazione di una membrana di materiale plastico o metallico che crei una barriera alla risalita dell'umidità	
Vantaggi	Svantaggi
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Viene garantito il prosciugamento nella parte al di sopra della membrana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– È piuttosto invasivo, richiedendo opere murarie</li> <li>– A volte crea problemi di assetamento</li> <li>– La parte sottostante la membrana, resta umida</li> <li>– L'intervento è piuttosto oneroso</li> </ul>
Intervento chimico	
Prevede una serie di forature per tutta la lunghezza della parete, al fine di iniettare delle resine impermeabilizzanti di ostacolo alla risalita dell'umidità	
Vantaggi	Svantaggi
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Viene garantito il prosciugamento di tutta la zona di intervento (a meno di vizi nell'esecuzione)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– È piuttosto invasivo (richiede opere murarie) e imbrattante</li> <li>– Ha una durata limitata nel tempo</li> <li>– Spesso la parte sottostante la barriera chimica resta umida</li> <li>– È un intervento oneroso e non sempre realizzabile</li> </ul>
Intervento elettrofisico	
Prevede l'impiego di apparecchiature elettriche per la deumidificazione attiva elettrofisica, capace, attraverso l'elettrosmosi, di invertire il senso di risalita dell'acqua.	
Vantaggi	Svantaggi
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Offre ottime garanzie di prosciugamento</li> <li>– Non è affatto invasivo, non prevedendo opere murarie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Crea campi elettromagnetici</li> <li>– Crea un effetto biologico negativo</li> <li>– Ha un raggio d'azione inversamente proporzionale alla distanza</li> <li>– Comporta dei costi di gestione non indifferenti</li> </ul>

Interventi meccanici piuttosto invasivi prevedono il taglio orizzontale della parete per l'inserimento di materiali plastici o metallici di sbarramento all'umidità, o l'esecuzione di fessurazioni ravvicinate per trasfondere resine impermeabilizzanti nello spessore della muratura che creino una barriera chimica alla risalita dell'acqua. Un'altra soluzione, meno invasiva, prevede interventi di elettrosmosi, cioè deumidificazione attiva elettrofisica, in grado di invertire il senso di risalita dell'umidità attraverso piccoli campi elettromagnetici.

Se l'umidità è conseguenza di un fenomeno di infiltrazione, occorre utilizzare sistemi impermeabilizzanti come guaine o malte elastiche.

Queste vengono impiegate per rendere impermeabili le coperture piane e le murature fuori terra, così da evitare infiltrazioni di acqua sia alla sommità che a livello delle fondazioni.

La loro capacità di resistere a lungo alle sollecitazioni meccaniche, alle variazioni di temperatura, alle intemperie e agli agenti di degrado, ne permette l'impiego in qualsiasi situazione ambientale.

Per quanto concerne i materiali faccia a vista, il rimedio è da ricercarsi negli idrorepellenti, a base di resine silossaniche permeabili al vapore.



### Le diverse soluzioni giurisprudenziali

Buona parte dei vizi derivanti da infiltrazioni sulle parti comuni e/o esclusive si verificano in seguito a gravi difetti dei lavori appaltati. Recentemente la giurisprudenza ha consolidato un orientamento interpretativo secondo cui l'espressione "gravi difetti", prevista dall'art. 1669 cod. civ., prevede il diritto del committente al risarcimento dei danni da parte dell'appaltatore,<sup>1</sup> non solo nelle ipotesi in cui per vizio del suolo o difetto della costruzione questa rovini in tutto o in parte o ci sia pericolo che tale rovina si verifichi, ma anche quando l'opera, per sua natura destinata a lunga durata, presenti "gravi difetti" – generatori a loro volta di danno – nel caso in cui questi non comportino rovina – o pericolo di rovina – parziale o totale della costruzione (Cass., sent. n. 117/2000 e sent. n. 1468/1999). Il condominio è tenuto alla custodia e alla manutenzione delle parti e degli impianti comuni dell'edificio. In tale contesto, il singolo condomino, ponendosi come terzo nei confronti del condominio stesso, può agire direttamente nei confronti di quest'ultimo per il risarcimento dei danni sofferti per il cattivo funzionamento di un impianto comune dalle quali provengono, per esempio, infiltrazioni d'acqua pregiudizievoli per gli ambienti di sua proprietà esclusiva. Analizziamo brevemente la casistica e le relative soluzioni giurisprudenziali (*riquadro 1*).

Passando ora all'analisi della giurisprudenza di merito si rilevano tre interventi interessanti: il primo emesso dalla Corte d'Appello di Catania in data 3 marzo 2007, che individua il condominio come responsabile dei fenomeni di condensa presenti nella proprietà del singolo condomino causati da una struttura di copertura comune inadeguata alla sua primaria funzione di isolamento termico, considerando, inoltre, irrilevante che l'apposizione dei doppi infissi nell'appartamento danneggiato abbia permesso che il potenziale dannoso insito nella strutturale inadeguatezza della copertura si manifestasse con particolare virulenza, perché la collocazione dei doppi infissi, infatti, è attività del tutto lecita da parte del proprietario nell'ambito dell'uso normale della sua abitazione. Non sempre la responsabilità dei danni derivanti da infiltrazioni è imputabile al condominio, perché bisogna sempre accertare il nesso causale tra evento e danno. Infatti, la responsabilità del condominio va esclusa qualora le cause delle infiltrazioni lamentate dai condomini siano ravvisate nella incapacità delle pareti di smaltire il vapore acqueo, con conseguente formazione della condensa, e il fenomeno sia dovuto principalmente a una eccessiva temperatura interna e a uno scarso ricambio di aria all'interno dell'appartamento (cfr. Trib. Genova, 20 giugno 2006).

Infine, Tribunale di Salerno ha invece individuato una responsabilità concorrente tra costruttore-condominio rilevata a seguito di un'inadeguata coibentazione delle strutture perimetrali dell'edificio. Per tali ragioni secondo il giudice salernitano sorge a carico del condominio, quale custode, l'eliminazione delle caratteristiche lesive insite nella cosa propria atteso che il condominio, essendo obbligato ad adottare tutte le misure necessarie affinché le cose comuni non rechino pregiudizio ad alcuno, risponde pure dei danni cagionati alla porzione di proprietà esclusiva di uno dei condomini, quindi se i danni derivano da vizi edificatori dello stabile, la responsabilità del condominio concorre con quella del costruttore-venditore non potendosi del resto equiparare i difetti originari dell'immobile al caso fortuito, che costituisce l'unica causa di esonero del custode della responsabilità dell'art. 2051 cod. civ. (Trib. Salerno, 4 dicembre 2006).

### RIQUADRO 1 Casistica giurisprudenziale.

#### Omessa o insufficiente collocazione di teli protettivi sul tetto condominiale

In tale ipotesi, deve escludersi la responsabilità del condominio per i danni arrecati all'appartamento del condomino proprietario dell'unità immobiliare immediatamente sottostante il tetto, essendo essi imputabili alla negligenza usata dall'impresa nell'esecuzione dei lavori. L'azione per ottenere il risarcimento dei danni dovrà essere svolta dal condomino danneggiato direttamente nei confronti della ditta appaltatrice alla quale erano stati affidati i lavori di rifacimento del manto di copertura dell'edifi cio condominiale (Trib. Milano, 21.1.1991).

**Infiltrazioni derivanti dalla fognatura**

In tali casi è opportuno verificare preliminarmente se le stesse provengono dalla parte della fognatura condominiale che arriva sino al punto di innesto con la fognatura stradale o piuttosto dalla rete fognaria esterna al condominio (Corte d'Appello di Roma, 30.11.1964). Solo nella prima ipotesi il condominio sarà tenuto a risarcire i danni, potendo poi richiedere al costruttore dello stabile la rifusione di quanto corrisposto al singolo condomino danneggiato, se il danno consegue a difetto di costruzione.

**Errato allungamento degli sfiatoi degli impianti di riscaldamento dei singoli condomini**

La Cassazione, con sent. n. 169/1996, ha stabilito che la responsabilità dell'appaltatore per i vizi della cosa permane anche quando vi siano stati interventi riparatori del committente o dei suoi aventi causa in quanto in nessun modo la responsabilità del costruttore per vizi della cosa, quale che sia la natura, può essere esclusa dall'errata esecuzione di interventi riparatori del committente o dei suoi aventi causa, in quanto questi sono tenuti a non aggravare le conseguenze del difetto, ma non a ripararlo (Cass., sent. n. 2589/1988 e sent. n. 4174/1982).

**Produzione di condensa e inadeguata coibentazione delle strutture perimetrali dell'edificio**

Su questa fattispecie è intervenuta un'importante sentenza della Corte di Cassazione, la n. 3753/1999, che ha stabilito che la presenza di umidità negli appartamenti dei singoli condomini, conseguente a inadeguata coibentazione delle strutture perimetrali dell'edificio, costituisce, laddove ne venga compromessa in modo notevole l'abitabilità e il godimento del bene, grave difetto dell'edificio, come tale suscettibile di ricadere nell'ambito di applicazione della normativa di cui all'art. 1669, cod. civ., che introduce una responsabilità a carico del costruttore (in senso conforme, Cass., sent. n. 6856/1993). Il diritto del committente si prescrive in un anno dalla denuncia, che deve essere avanzata, a pena di decadenza, entro un anno dalla scoperta del danno lamentato.

Ma la parte più interessante di questa sentenza è riscontrabile nel fatto che i giudici di legittimità precisano quanto segue: «qualora il fenomeno, originato da difettosa coibentazione, delle parti comuni dell'edificio, sia causa di danni a singoli condomini, nei confronti di questi è responsabile, in via autonoma ex art. 2051 cod. civ., il condominio, che è tenuto, quale custode, a eliminare le caratteristiche lesive insite nella cosa propria» (in tal senso: Cass., sent. n. 3405 del 9.5.1988; sent. n. 3209/1991 e sent. n. 6856/1993). Conclusivamente, la Corte precisa che non si tratta di una responsabilità a titolo derivativo (il condominio, pur successore a titolo particolare del costruttore-venditore, non subentra nella sua personale responsabilità, legata alla sua specifica attività e fondata sull'art. 1669 cod. civ.), bensì di un'autonoma fonte di responsabilità ex art. 2051 cod. civ. (in tal senso vedasi Cass., sent. n. 6856/1993).



## Dia e Scia, sì al ricorso dei terzi. Possibile impugnare anche il silenzio-inerzia del Comune

*Il Consiglio di Stato fa chiarezza sulla natura della Dia (e anche della nuova Scia) e specifica che si tratta di un atto privato e non di un titolo abilitativo vero e proprio. I giudici chiariscono anche i mezzi di tutela che restano ai terzi contro la Dia.*

Giuliano Fonderico, Marcello Clarich, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 12 settembre 2011 - n. 33, p. 17

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 15 del 29 luglio 2011, è tornata sulla questione della tutela del terzo di fronte alla Dia (oggi Scia) e ha individuato un nuovo percorso incentrato sull'azione di annullamento. Stavolta, a differenza di altre soluzioni prospettate in passato, l'oggetto del giudizio non sarebbe la Dia, né l'assenso tacito all'esercizio dell'attività, bensì il diniego - sempre tacito - di adottare i provvedimenti inibitori previsti dalla legge.

### Il fatto

La vicenda aveva origine in una controversia edilizia. Il proprietario di un fondo sottoposto a servitù pubblica di passaggio pedonale, insistente anche su un fondo contiguo, lamentava che, nell'ambito di una Dia, il proprietario del secondo fondo avesse prospettato lavori per rendere il passaggio sulla servitù carrabile e non più soltanto pedonale.

Il proprietario del primo fondo aveva impugnato direttamente la Dia che il Tar Veneto, accogliendo il ricorso, aveva annullato. Il secondo proprietario aveva appellato contestando, tra le altre cose, che la Dia fosse un atto amministrativo impugnabile. Al più, secondo l'appellante, il primo proprietario avrebbe potuto stimolare l'esercizio dei poteri repressivi dell'amministrazione e, solo in caso d'inerzia, agire con i rimedi previsti per il silenzio.

### I precedenti

L'Adunanza plenaria ha ripercorso alcune delle soluzioni date al problema della Dia e della tutela del terzo, giudicandole tutte non soddisfacenti.

I giudici, innanzitutto, hanno escluso che il modello della Dia implichi una fattispecie a formazione progressiva assimilabile al silenzio-assenso. Secondo la sentenza, il passaggio a Dia/Scia ha come tratto di fondo proprio l'assenza di un potere autorizzatorio dell'amministrazione dal che, neppure per implicito, si può ritenere che l'attività del privato sia condizionata a un atto di assenso.

L'Adunanza ha rigettato poi la ricostruzione della Dia come atto in sé impugnabile in quanto costitutivo - unitamente al decorso del termine per i provvedimenti inibitori dell'amministrazione - della legittimazione del privato a esercitare l'attività. Superati i tentativi di vedere nella vicenda un qualche atto di assenso, l'Adunanza non ha giudicato soddisfacente neppure la tutela basata sul passaggio intermedio dello stimolo a esercitare i poteri repressivi dell'amministrazione e, in caso di protrarsi dell'inerzia, sull'azione contro il silenzio-inadempimento. La sentenza ha osservato, tra le altre cose, che in questo modo la tutela si complica in misura non conciliabile con il principio di effettività.

Per risolvere il problema, l'Adunanza ha in primo luogo tenuto ferma la natura privata della Dia, semplice dichiarazione del privato sull'avvio di un'attività. La sentenza ha ritenuto questa conclusione tanto più inevitabile alla luce delle varianti introdotte con la Scia, in particolare sull'avvio dell'attività contestualmente alla dichiarazione.

Rispetto ai precedenti che già avevano affermato questo punto, l'Adunanza ha introdotto però una novità significativa. L'inerzia dell'amministrazione sulla Dia/Scia fa sì che il procedimento avviatosi con la dichiarazione si concluda con una decisione implicita di non esercizio del potere inibitorio. L'impugnazione dovrebbe dunque rivolgersi contro questo diniego, nelle forme classiche del giudizio di annullamento.

Ma, ha aggiunto la sentenza, questo non preclude al ricorrente di domandare anche la condanna all'adozione dei provvedimenti inibitori.

Per questo aspetto, argomentando dagli articoli 30, comma 1, e 34, comma 1, lettera c), codice del processo amministrativo, la sentenza ha confermato le conclusioni tratteggiate dall'Adunanza plenaria 3/2011 e ha ritenuto esperibile - anche in presenza di un provvedimento espresso di rigetto e sempre che non vi osti la sussistenza di profili di discrezionalità amministrativa o tecnica - l'azione di condanna volta a ottenere l'adozione del provvedimento inibitorio richiesto.

In tal modo, il cerchio della tutela può essere racchiuso in un unico giudizio senza necessità di attivare, dopo l'annullamento, la fase di ottemperanza.

### **I problemi della Scia**

L'ultima parte della sentenza è dedicata a un problema che è divenuto più pressante con l'arrivo della Scia, che consente l'avvio dell'attività contestualmente alla presentazione della segnalazione. Quale tutela accordare per il tempo che va dalla segnalazione sino al termine perentorio per i provvedimenti inibitori dell'amministrazione?

Anche su questo punto l'Adunanza ha preso le mosse da un'importante affermazione di principio, coerente con alcuni precedenti del Consiglio di Stato anteriori al codice del processo amministrativo (ad esempio, la sentenza 717/2009).

Mancando un provvedimento da impugnare, deve ammettersi il ricorso a un'azione di accertamento sull'insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività oggetto della denuncia/segnalazione. Secondo la sentenza, il fatto che il codice non preveda espressamente questo tipo di azione non è decisivo. Le azioni "tipiche" sono difatti semplicemente quelle più ricorrenti e in grado, nella gran parte dei casi, di garantire una tutela adeguata. Qualora le azioni tipizzate non siano sufficienti, l'azione di accertamento atipica, sorretta dall'interesse ad agire, è il complemento necessario per rispettare il principio costituzionale di effettività della tutela. Al fine di non entrare in contrasto con l'articolo 34, comma 2, del codice di procedura civile - secondo il quale in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati - la sentenza introduce tuttavia un accorgimento:

l'accertamento può essere volto solo alla concessione di provvedimenti cautelari e l'azione potrà concludersi con una sentenza dopo che sia trascorso il termine perentorio e che l'amministrazione, espressamente o tacitamente, abbia provveduto.

### **Il nodo della manovra**

Per tenere le fila del ragionamento, l'Adunanza plenaria è stata costretta a svolgere un vero e proprio slalom tra una pluralità di aspetti controversi. Se le singole soluzioni proposte siano convincenti è questione che potrebbe essere discussa. Il punto principale di novità della decisione - la qualificazione dell'inerzia sulla Dia/Scia, come diniego implicito di esercizio dei poteri inibitori - comporta una qualche forzatura logica e, sul piano della disciplina procedimentale, pare reggersi essenzialmente sull'esistenza di un termine perentorio il cui inutile decorso implicherebbe la volontà dell'amministrazione di non provvedere in senso negativo. Tra non esercitare un potere destinato a consumarsi ed esercitarlo negativamente resta però più di una differenza che avrebbe potuto suggerire di ammettere forme di tutela che non richiedevano il ricorso a una finzione. Anche i precedenti citati a favore - relativi alle decisioni "assolutorie" dell'Antitrust (Consiglio di Stato, 280/2005 e 4597/2009) - riguardavano sempre casi nei quali l'atto negativo di non esercizio del potere repressivo era stato adottato esplicitamente e si erano concentrate più sul profilo della legittimazione a ricorrere che su quello delle forme di tutela.

Resta perciò il dubbio che l'Adunanza plenaria abbia finito per contraddire parzialmente la sua ispirazione di fondo, adeguando il diritto sostanziale alla tutela processuale e non viceversa.

Perché ipotizzare l'annullamento di un diniego tacito - fittizio e formatosi su un'istanza mai proposta - anziché l'accertamento di un comportamento omissivo? Soluzione, quest'ultima, prospettata da altre decisioni recenti del Consiglio di Stato (717/2009 e 2139/2010) che, per tale profilo, l'Adunanza plenaria non ha affrontato direttamente. Forse, ha pesato la difficoltà di trovare uno spazio per il termine decadenziale dell'azione di accertamento, che la sentenza n. 717 aveva fissato in via interpretativa senza che poi questa soluzione fosse confermata dal codice del processo amministrativo.

Al di là di questi possibili rilievi, la sentenza ha confermato la rafforzata attitudine del giudice amministrativo a superare le rigidità del giudizio impugnatorio e a modellare i rimedi, anche in forme atipiche, secondo le esigenze concrete di tutela. Il codice del processo amministrativo non pare essere estraneo a questo fenomeno, se non proprio come fattore causale quanto meno come occasione affinché una tendenza sia potuta emergere senza soffrire eccessive restrizioni normative. Il problema è semmai che lo stesso legislatore non sembra capace di astenersi da interventi disordinati, che costringono ogni volta a disfare ciò che faticosamente era stato intessuto.

È proprio di questi giorni l'ultimo intervento, varato con la manovra di Ferragosto. L'articolo 6 del DL 138/2011 ha per l'ennesima volta riscritto l'articolo 19 della legge 241/1990 e ha precisato, in linea con l'Adunanza plenaria 15/2011 e con il DLgs 59/2010 di recepimento della direttiva "servizi", che le segnalazioni/denunce/dichiarazione d'inizio attività riguardano attività "liberalizzate" e non costituiscono provvedimenti impugnabili.

Subito dopo, la stessa disposizione aggiunge che gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle "verifiche" spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire l'azione contro il silenzio.

Un rinvio a un modello di tutela definito senza molta accuratezza - le "verifiche" sono quelle in autotutela di cui ai commi 3-4 dell'articolo 19 o quelle a fini sanzionatori previste da alcune discipline settoriali?

- e che, come si è visto, i giudici solo poche settimane prima avevano ritenuto eccessivamente tortuoso. Delle due l'una: o la "mano" legislativa del Governo non era aggiornata sulle azioni della "mano" giudiziaria (in effetti, nella relazione al DL non c'è traccia dell'Adunanza plenaria n. 15) o l'ultimo intervento normativo ha inteso proprio imporre una soluzione diversa da quella giurisprudenziale.

Spetterà però nuovamente ai giudici stabilire se si tratti dell'unica tutela azionabile o, come pure è possibile, soltanto di un rimedio aggiuntivo.

### **I RIMEDI CONTRO IL SILENZIO**

Anche la manovra di Ferragosto ha chiarito, proprio come il Consiglio di Stato, che per tutelarsi contro l'inerzia o il silenzio della Pa possono essere percorse le vie indicate dall'articolo 31, commi 1, 2 e 3 della legge 241/1990. Questo è il testo delle norme:

#### **Articolo 31, legge 241/1990**

1. Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere.
2. L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.
3. Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.



## La perequazione entra nel Codice civile, regolamentata la cessione dei diritti edificatori

*Il Dl sviluppo ha modificato l'articolo 2643 del codice civile dando una copertura giuridica a un contratto che fino a ora è stato presente nella pratica e ha avuto solo una disciplina regionale o è stato richiamato nei piani regolatori.*

Paolo Urbani, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 1 agosto 2011 - n. 30, p.6

La legge n. 106 del 2011 di conversione del Dl n. 70 del 13 maggio 2011 al comma 3 dell'articolo 5 affronta il problema della rilevanza giuridica della circolazione dei diritti edificatori, tema che ha assunto particolare importanza nei casi in cui si applichino i modelli perequativi - specie quelli generalizzati o a priori - nelle scelte del piano regolatore ai fini della conformazione dei suoli.

All'articolo 2643 del codice civile «Della trascrizione degli atti relativi ai beni immobili» è stato aggiunto il seguente comma 2-bis): «i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale».

### La nuova regolamentazione

Molti hanno ritenuto che attraverso questa norma si sia introdotto nel piano urbanistico il principio perequativo. Più correttamente si è semplicemente data copertura giuridica alla regolamentazione dei rapporti civilistici tra privati per dare "gambe" al fenomeno perequativo.

Il principio perequativo - se così si può chiamare - è stato introdotto in via generale in alcune leggi regionali e comunque anche lì dove non è disciplinato dalla fonte regionale la giurisprudenza amministrativa ritiene che nell'attività di conformazione dei suoli poiché il comune ha ampia potestà di determinare il *quid* e il *quomodo* del provvedimento di pianificazione, vi rientra anche la possibilità di agire per moduli perequativi. La panoplia delle pratiche perequative renderebbe tuttavia necessaria la fissazione di regole più stringenti da parte del legislatore statale per evitare la faticosa supplenza del giudice amministrativo (vedi ad esempio il caso del Prg di Roma e le diverse prospettazioni del giudice di prime cure e del Consiglio di Stato) nel valutare la legittimità della frammentata disciplina perequativa.

Non è qui la sede per ripercorrere le teorie perequative oggetto di recepimento in molti piani regolatori o disciplinate per linee generali da molte leggi regionali, destinate a ridurre la sperequazione tra proprietari circa l'edificabilità delle proprie aree ma anche a favorire maggiori chances per ottenere dai proprietari premiati aree o volumetrie a favore della costituzione della città pubblica (su questo si veda l'articolo su «Edilizia e Territorio» del 28 luglio 2008, n. 30).

### Le difficoltà operative

Si può qui solo dire che la cessione di volumetrie da parte del *tradens* a favore dell'*accipiens* nei casi in cui non vi sia area d'atterraggio ha creato notevoli problemi di certezza giuridica che il comma 2 dell'articolo 2643 mira a dipanare.

Nelle pratiche perequative dei piani regolatori la cessione di cubature o di volumetrie è quel contratto innominato - sorto nella prassi edilizia e ampiamente utilizzato da tempo nell'attuazione della pianificazione urbanistica specie in zona agricola - con cui un soggetto consente a un altro di sfruttare, sul proprio fondo, la capacità edificatoria spettante al fondo di sua proprietà.

A tale modulo negoziale più recentemente si è aggiunto quello, proprio del sistema perequativo, prima richiamato.

Nella pratica negoziale suddetto contratto è stato messo a punto secondo due modalità:

- 1) trasferimento di volumetrie tra due fondi, anche non finitimi, già individuati;
- 2) trasferimento di volumetrie in cui è individuato il fondo cedente ma non quello su cui andranno ad atterrare le volumetrie cedute (cosiddetti trasferimento "in volo").

Nel primo caso, la fattispecie traslativa del diritto è una fattispecie complessa che consta di due atti: un atto di tipo negoziale (a effetti reali o anche a effetti obbligatori) + un provvedimento amministrativo che autorizza l'edificazione secondo la maggior volumetria.

Nel secondo caso, si ha solo un contratto atipico a effetti obbligatori, costitutivo di un credito edilizio che, come tutti i diritti di credito può anche circolare normalmente o in forma accentrata, mediante creazione di un borsino dei diritti edificatori, anche gestito da un ente *super partes*.

### La pubblicità

In entrambe le ipotesi si è posto un problema di rilevanza esterna della cessione di cubatura: può essere fatta oggetto di pubblicità al fine di rendere nota ai terzi la limitazione edificatoria intervenuta con riguardo all'area di proprietà del cedente?

Prima di rispondere a questo interrogativo, qualche parola va spesa sul sistema della pubblicità immobiliare; su cosa essa sia e, soprattutto, a cosa serva. La trascrizione è la formalità necessaria per rendere pubblici gli atti con cui si acquistano o altrimenti si regolano la proprietà o i diritti reali su beni immobili, nonché le sentenze e i provvedimenti amministrativi.

Tale formalità avviene trascrivendo il titolo d'acquisto nella Conservatoria dei registri immobiliari nella cui circoscrizione sono situati i beni e ha normalmente una duplice funzione. Anzitutto, produce un effetto cosiddetto di pubblicità notizia, ovvero risponde all'esigenza di informare tutti i soggetti delle vicende relative al bene immobile.

Inoltre, assolve anche a una funzione dichiarativa, nel senso che costituisce il criterio di risoluzione dei conflitti tra più aventi causa da un medesimo dante causa.

Più precisamente, secondo il sistema codicistico (salvo alcuni specifici casi), dalla trascrizione non dipende il perfezionamento o la validità dell'atto, ma solo la sua efficacia nei confronti di una particolare categoria di terzi: gli aventi causa. In tale ultimo caso, infatti, la trascrizione del contratto ne determina anche la sua efficacia (od opponibilità) nei confronti del terzo che non ha trascritto (o ha trascritto solo successivamente) il proprio atto d'acquisto. In breve la trascrivibilità dei contratti mira a individuare l'effettivo acquirente del diritto rispetto agli altri eventuali "compratori".

Il che comporta la garanzia della certezza dei traffici economici e commerciali anche in considerazione dell'emergere di società finanziarie che hanno a oggetto proprio l'acquisizione dei diritti edificatori da porre poi sul mercato immobiliare.

Tornando alla cessione di cubature, nel primo caso menzionato la finalità pubblicitaria è stata realizzata ammettendo la trascrivibilità del contratto ai sensi dell'articolo 2643 del Cc.

La trascrivibilità è stata ammessa strutturando il contratto stesso come costitutivo, a carico del fondo cedente, di una *servitus altius non tollendi*. In alternativa a ciò, si è rilevato che l'inedificabilità dell'area asservita, che costituisce qualità obiettiva del fondo, diviene attuale con l'adozione del provvedimento.

Ne consegue che detta inedificabilità è sempre opponibile ai terzi, anche a prescindere dalla trascrizione, e che l'effetto di pubblicità notizia sulle attuali potenzialità edificatorie del suolo è soddisfatto menzionando il trasferimento di volumetria nel certificato di destinazione urbanistica.

Nel secondo caso, la mancanza di realtà dell'operazione (il vincolo di natura reale, in questo caso, non sorge né dal contratto costitutivo di servitù, né dal perfezionamento della fattispecie complessa rappresentato dalla sequenza accordoprovvimento), non consentiva né la trascrivibilità del contratto, né l'opponibilità *ex se* del vincolo reale sorto a carico del fondo servente a seguito dell'adozione del provvedimento abilitativo.

### Cosa cambia

In cosa innova, dunque, la legge n. 106 che introduce una previsione *ad hoc* nell'articolo 2643 del Cc?

*In primis*, tipizza in via legislativa un contratto che prima era presente solo nella pratica degli affari o al più richiamato in alcuni piani o normative regionali.

In secondo luogo, consente di rendere opponibili ai terzi anche quelle cessioni di cubatura "claudicanti", strutturate cioè in modo tale da non consentire a priori l'individuazione di un'area di atterraggio delle volumetrie cedute.

La norma è stata modificata in sede di conversione del decreto legge aggiungendo al contratto di trasferimento anche le fattispecie costitutive o modificative dei diritti edificatori. Per queste ultime c'è però qualche dubbio interpretativo che vale la pena di evidenziare.

In primo luogo, la terminologia utilizzata per individuare le categorie di contratti soggetti a trascrizione, sembra descrivere tre schemi negoziali eterogenei, diversi tra loro soprattutto quanto ad ambiti di utilizzo. Più precisamente, mentre gli accordi di trasferimento di diritti edificatori regolano essenzialmente un rapporto tra privati (tra cui, è bene ricordarlo, va contemplata anche la Pa quando agisce *iure privatorum*), quando l'attività contrattuale incide sull'attività di costituzione o modificazione dei diritti medesimi, il quadro di riferimento muta.

In precedenza, la locuzione "trasferimento" di diritti edificatori, esauriva l'intera gamma dell'attività negoziale consentita ai privati in materia. Cosa si deve intendere, dunque, con costituzione o modificazione dei diritti di costruire?

Non vi è chi non veda che l'attività di costituzione e modificazione dei diritti edificatori, comportando l'esercizio di poteri pubblicistici, spetti in via esclusiva all'ente titolare. Ciò è sufficiente ad affermare che i contratti costitutivi o modificativi di diritti edificatori siano (e possano essere) solo quelli stipulati tra un privato e la Pa.

Un esempio di contratto costitutivo di diritti potrebbe essere quello concluso ai sensi dell'articolo 45, testo unico espropri, che nel sancire il diritto del proprietario di stipulare un atto di cessione volontaria del bene espropriando, consente di prevedere un controvalore in diritti edificatori anziché in danaro.

In tal caso, dunque, l'accordo di cessione assolve a una duplice funzione, di consentire il trasferimento di proprietà dell'area oggetto della pattuizione e di riconoscere in capo al proprietario volumetrie aggiuntive rispetto a quelle contemplate negli atti di pianificazione.

Una fattispecie del genere, generalmente fatta rientrare nel *genus* degli accordi amministrativi, a mente delle nuove disposizioni, sembrerebbe espressamente qualificata come contratto. Ciò significa che si è ormai definitivamente smarrita (quanto meno in materia urbanistica) la distinzione dogmatica tra accordi amministrativi e contratti conclusi da una Pa? L'interrogativo resta aperto, ma la modifica all'articolo 2643 rappresenta un'occasione sulla quale si aprono prospettive per maggiori approfondimenti.





## Processi aziendali di gestione della sicurezza sul lavoro

*Il Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro ha introdotto novità significative sul tema: da un lato si propone di realizzare un sistema teso alla prevenzione, alla riduzione e al controllo costante dei fattori di rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori, dall'altro ha inasprito il regime sanzionatorio a fronte del quale tuttavia introduce un sistema premiante per quelle imprese che applicano in maniera virtuosa un adeguato sistema di sicurezza.*

Michele D'Agnolo, Anna Lisa Copetto, Il Sole 24 Ore - Guida Pratica Per le Aziende, settembre 2011 - n. 9 - p. 38

### Amministrazione del personale

Anche le aziende che non adottano sistemi di gestione per la sicurezza completi come quelli delineati dalle norme Uni-Inail o dagli standard internazionali quali BS OHSAS 18001, magari con lo scopo di ottenere le esimenti da responsabilità amministrativa previste dal D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, sono tenute ad effettuare comunque una serie di attività obbligatoriamente prescritte dal Testo unico D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

Descriveremo dunque in questo contributo, senza pretesa di esaustività, i principali processi di gestione della sicurezza obbligatori per legge per la generalità delle imprese. Cercheremo in particolare mettere in evidenza quali sono i principali obblighi cui l'azienda deve adempiere e quali le responsabilità chiamate in causa dalla normativa di riferimento, in relazione alle peculiarità e alle esigenze effettive delle Pmi.

Il Testo unico, infatti, stabilisce che per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza, le piccole e medie imprese possano attenersi a procedure semplificate.

## MESSA A PUNTO DEL SISTEMA DI PREVENZIONE

### Sistema di prevenzione Dvr

La messa a punto di un adeguato sistema atto a garantire la sicurezza sul luogo di lavoro prevede (almeno):

- redazione del Documento di valutazione dei rischi (Dvr);
- costituzione del servizio di prevenzione e protezione e l'assegnazione delle relative responsabilità;
- costituzione del servizio di prevenzione incendi e l'assegnazione delle relative responsabilità;

### Pronto soccorso

- costituzione del pronto soccorso aziendale e l'assegnazione delle relative responsabilità;

### Segnaletica

- definizione e diffusione della segnaletica di sicurezza;

### Sorveglianza sanitaria

- definizione di un'adeguata sorveglianza sanitaria e l'assegnazione delle relative responsabilità;

### Protezione individuale

- messa a disposizione di attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale;

**Formazione**

- definizione di adeguati percorsi formativi e informativi dei lavoratori.

**VALUTAZIONE E RIVALUTAZIONE DEL RISCHIO****Valutazione dei rischi**

La valutazione dei rischi è uno dei principi cardine attorno al quale ruota il modello di prevenzione previsto dal nuovo Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro che, rispetto a quanto già disposto dalla precedente normativa in materia, mette in rilievo alcuni aspetti:

- l'obbligatorietà dell'adempimento e la non "*delegabilità*" da parte del datore di lavoro;
- l'ampliamento dell'ambito della valutazione;
- l'ampliamento della casistica delle situazioni in cui è obbligatorio riconsiderare la valutazione.

**Scopo del processo**

La valutazione dei rischi, nella logica del Tu è un processo finalizzato:

- all'individuazione delle possibili situazioni di pericolo alla sicurezza e salute dei lavoratori, compresi:
  - rischi collegato allo stress lavorativo;
  - rischi riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza;
  - rischi connessi alle differenze di genere, età e provenienza da altri paesi;

**Livello di rischio**

- alla quantificazione del livello di rischio nella situazione concreta (possibilità di accadimento);

**Misure di prevenzione e protezione**

- alla indicazione delle misure di protezione e prevenzione necessarie e utili ad eliminare o quantomeno a limitare che tali possibili situazioni di pericolo/rischio si possano verificare;
- alla identificazione dei dispositivi di protezione individuali;

**Miglioramento**

- alla predisposizione di un programma delle misure idonee a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli complessivi di salute e sicurezza.

**Aggiornamento del Dvr**

La valutazione dei rischi ed il relativo documento (Dvr) devono essere aggiornati a fronte di:

- significative modifiche del processo produttivo o dell'organizzazione del lavoro ai fini della salute e della sicurezza dei lavoratori;
- un'evoluzione della tecnica, della prevenzione e della protezione;
- infortuni significativi;
- risultati della sorveglianza sanitaria che ne evidenzino la necessità.

**Adempimenti del datore di lavoro**

La normativa stabilisce quindi che la valutazione deve essere compiuta dal datore di lavoro in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e con il medico competente (laddove sia obbligatorio in controllo sanitario), previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

**DISPOSIZIONI AZIENDALI IN MATERIA DI SICUREZZA****Apprendimento**

Un aspetto importante del ruolo che al datore di lavoro è chiamato a svolgere nell'ambito dei processi relativi alla sicurezza sui luoghi di lavoro riguarda l'apprendimento che deve assicurare ai lavoratori, al servizio di prevenzione e protezione, al medico competente e al rappresentante dei

lavoratori per la sicurezza. Si tratta di una parte strategica dell'azione datoriale ed essenziale per determinare una svolta efficace nelle prassi di sicurezza sul lavoro.

## Procedure

Sul punto quindi diventa molto importante l'emissione di disposizioni di servizio - scritte o verbali - volte a conformare il comportamento dei lavoratori alle prescrizioni di sicurezza.

Le procedure devono, quindi, descrivere in modo puntuale le misure ritenute necessarie ad evitare il realizzarsi di eventi pericolosi per la salute e la sicurezza (come ad esempio per l'uso in sicurezza delle attrezzature di lavoro).

## DOCUMENTO UNICO DI VALUTAZIONE DEI RISCHI INTERFERENZIALI

### Ditte esterne

Il datore di lavoro che affida attività lavorativa a ditte esterne, al fine di promuovere la cooperazione e il coordinamento delle attività svolte da soggetti terzi, deve elaborare un Documento unico di valutazione dei rischi interferenziali (il cosiddetto Duvri) che dovrà indicare le misure che l'azienda adotta per eliminare, e ove questo non sia possibile, governare i rischi per la sicurezza e la salute delle persone generati dalle interferenze tra l'attività della committente e quella dei fornitori.

In sostanza, il datore di lavoro dovrà quindi elaborare un documento di valutazione dei rischi sia - propri che quelli dell'azienda appaltatrice - che potrebbero interferire nello svolgimento dell'attività/progetto condiviso con soggetti terzi.

"CHECK LIST" FATTORI A RISCHIO		
FATTORE DI RISCHIO	MISURE	
Sovrapposizione attività	Procedura: le ditte terze non possono operare contemporaneamente negli stessi locali	[ ]
Movimentazione mezzi	Procedura: rispetto del Codice della strada e/o altra segnaletica presente lungo i percorsi carrabili	[ ]
...	...	[ ]

## SERVIZIO DI PREVENZIONE E PROTEZIONE

### Aspp e Rspg

Il servizio di prevenzione e protezione è l'insieme delle persone, dei sistemi e dei mezzi atti a garantire la prevenzione e la protezione dai rischi professionali dell'azienda ed è composto dagli addetti del servizio di prevenzione e protezione (Aspp) e dal responsabile del servizio di prevenzione e protezione (Rspg), nominati formalmente dal datore di lavoro il quale potrà nominare sé stesso quale Rspg, nei seguenti casi esplicitati dalla legge:

#### Aziende artigiane e industriali

- aziende artigiane ed industriali, fino a 30 addetti (esclusi gli impianti a rischio, le centrali termoelettriche, gli impianti e i laboratori nucleari, le aziende estrattive e le altre attività minerarie, le aziende per la fabbricazione ed il deposito separato di esplosivi, polveri e munizioni, gli ospedali e le cliniche);

#### Aziende agricole e zootecniche

- aziende agricole e zootecniche, fino a 10 addetti (addetti assunti a tempo indeterminato)

## Aziende di pesca

- aziende della pesca, fino a 20 addetti;
- altre aziende, fino a 200 addetti;

Altrimenti, il datore di lavoro potrà nominare quale Rspg:

- un socio;
- un dipendente;
- un soggetto esterno all'azienda.

## Mansioni Rspg

Le **mansioni** del **Rspg** consistono nella:

- individuazione i fattori di rischio;
- valutazione dei rischi e individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro nel rispetto delle norme vigenti sulla materia e sulla base della specifica conoscenza dell'organizzazione aziendale;

## Misure preventive e protettive

- elaborazione delle misure preventive e protettive che il datore di lavoro deve individuare nel documento di valutazione dei rischi ed i sistemi di controllo di tali misure;

## Procedure di sicurezza

- elaborazione delle procedure di sicurezza per le varie attività aziendali;

## Formazione

- proposta di programmi di informazione e formazione dei lavoratori;

## Attività di informazione

- attività di informazione sulla sicurezza che il servizio deve fornire ai lavoratori.

### ESEMPIO DI LETTERA DI NOMINA DEL RSPG

Il sottoscritto \_\_\_\_\_ nella sua qualità di \_\_\_\_\_ della \_\_\_\_\_ ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, co. 1, lett. b), D.Lgs. 81/2008, Testo Unico della sicurezza, concernente la nomina del Rspg, considerato che la SV. E' in possesso dei requisiti di cui all'art. 32, co. 1, 2, 3, D.Lgs. 81/2008 Testo Unico della sicurezza

#### NOMINA

La SV. Con decorrenza \_\_\_\_\_ Responsabile del Servizio di prevenzione e Protezione (Rspg).

Nella Sua funzione Ella dovrà provvedere a quanto indicato all'art. 33, D.Lgs. 81/2008 Testo Unico della Sicurezza, ed ogni disposizione applicabile.

Il Datore di lavoro (data e firma) \_\_\_\_\_

Il Rspg per accettazione (data e firma) \_\_\_\_\_

### RAPPRESENTANTE DEI LAVORATORI PER LA SICUREZZA (RLS O RLST)

#### Rappresentante

Il rappresentante per la sicurezza può essere eletto o designato per interpretare le istanze dei lavoratori sugli aspetti della salute e della sicurezza sul lavoro.

Al rappresentante è attribuito un ruolo principalmente consultivo con diritti di informazione e formazione e solo in alcuni casi poteri di iniziativa. Il rappresentante è in sostanza il referente dei lavoratori nelle sedi in cui vengono prese le decisioni circa il sistema di sicurezza aziendale.

### **Fino a 15 dipendenti**

Nelle aziende o unità produttive che occupano fino a 15 lavoratori, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è di norma eletto direttamente dai lavoratori al loro interno oppure è individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo. Per le aziende con più di 15 dipendenti è eletto nell'ambito delle rappresentanze sindacali ovvero tra gli stessi lavoratori in assenza di rappresentanze sindacali.

### **Comunicazioni**

Il datore di lavoro, una volta pervenuta da parte dei lavoratori la comunicazione della nomina del rappresentante, deve avviare il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza alla formazione specifica della quale lo stesso ha diritto. Il datore di lavoro ha, inoltre, l'obbligo di comunicare annualmente all'Inail il nominativo del Rls.

### **Nomina del rappresentante per la sicurezza**

Salvo diverse determinazioni in sede di contrattazione collettiva, la nomina del rappresentante per la sicurezza, avviene solitamente in un'unica giornata su tutto il territorio nazionale, come individuata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori.

### **Elezione**

Il numero, le modalità di designazione o di elezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nonché il tempo di lavoro retribuito e gli strumenti per l'espletamento delle funzioni sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva.

### **Numero dei rappresentanti**

In ogni caso il numero minimo dei rappresentanti è il seguente:

- per aziende fino a 200 lavoratori: un rappresentante dei lavoratori per la sicurezza;
- per aziende da 201 a 1.000 lavoratori: tre rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;
- per aziende con più di 1.000 lavoratori: sei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

### **Durata della carica**

Il rappresentante dura in carica tre anni ed è rieleggibile. Il testo Unico ha stabilito l'incompatibilità tra la funzione di "*rappresentante*" e quella di responsabile o addetto al servizio di prevenzione e protezione.

Nelle aziende in cui i lavoratori non hanno ritenuto di eleggere un loro rappresentante all'interno dell'azienda, il D.Lgs. 81/2008 prevede che le funzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza siano esercitate dai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali o di sito produttivo, salvo quanto diversamente disposto da intese tra le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

## **PREVENZIONE INCENDI E PRONTO SOCCORSO**

### **Sistema di prevenzione**

Nella definizione di un adeguato sistema di prevenzione, l'azienda deve dotarsi di risorse (umane e materiali) e di misure comportamentali, formative e tecnico organizzative atte a ridurre la probabilità del verificarsi di incendi e a garantire l'efficienza e la regolare funzionalità dei sistemi di prevenzione incendio (come vie di uscita, porte, porte resistenti al fuoco, sistemi di allarme, estintori, ecc.). A tal fine, il datore di lavoro deve nominare gli addetti alla prevenzione incendio (sé stesso, un socio o un dipendente) ai quali, previa adeguata formazione, dovrà essere affidato il compito di affrontare e gestire le situazioni di emergenza che possono verificarsi in azienda.

### Pronto soccorso aziendale

Per quanto concerne il pronto soccorso aziendale, la normativa stabilisce che il datore di lavoro di una azienda dove sia impiegato almeno un lavoratore dipendente o equiparato è tenuto ad adottare le misure necessarie per la sicurezza e la salute dei lavoratori e designa preventivamente i lavoratori (sé stesso, i dipendenti, i soci) incaricati dell'attuazione delle misure di pronto soccorso i quali dovranno essere formati adeguatamente con istruzione teorica e pratica per l'attuazione delle misure di primo intervento.

Sul tema, va segnalato che deve essere garantita la presenza di almeno un addetto alla prevenzione incendi e almeno un addetto al pronto soccorso per ogni unità locale durante l'intero orario di svolgimento dell'attività dell'azienda.

## SEGNALETICA DI SICUREZZA

### Condizioni di rischio

In funzione delle condizioni di rischio rilevabili in azienda e alla tipologia dell'attività esercitata, deve essere affissa nei luoghi di lavoro un'adeguata segnaletica di sicurezza atta a fornire indicazioni o una prescrizioni concernente la sicurezza o la salute sul luogo di lavoro. E' opportuno che l'azienda stabilisca una procedura e assegni la responsabilità per una corretta gestione della segnaletica di sicurezza che, a seconda dell'evento che si intende governare, potrà essere:

#### Permanente

- se si riferisce a un divieto, un avvertimento o un obbligo p se serve ad indicare l'ubicazione e ad identificare i mezzi di salvataggio o di pronto soccorso;
- se destinata ad indicare l'ubicazione e ad identificare i materiali e le attrezzature antincendio;
- se apposta su contenitori e tubazioni;
- se riguarda i rischi di urto contro ostacoli e di caduta delle persone, - Se indica vie di circolazione;

#### Occasionale

- se riguarda la segnalazione di pericoli, la chiamata di persone per un'azione specifica e lo sgombero urgente delle persone per mezzo di segnali luminosi, acustici o di comunicazioni verbali;
- se si riferiscono alla guida delle persone che effettuano manovre implicanti un rischio.

#### Segnaletica permanente

In particolare, per quanto concerne la cartellonistica, e quindi la "*segnaletica permanente*", a seconda dei casi e degli obiettivi, potranno essere utilizzati:

- cartelli di divieto;
- cartelli di avvertimento,
- cartelli di prescrizione;
- cartelli di salvataggio;
- cartelli per le attrezzature antincendio.

## SORVEGLIANZA SANITARIA

### Sorveglianza sanitaria

Uno degli aspetti più innovativi del Testo Unico rispetto al passato riguarda l'obbligo in materia di sorveglianza sanitaria, intesa come insieme delle misure preventive che l'azienda deve adottare per la salvaguardia della salute dei lavoratori.

#### Obblighi

Le aziende soggette all'obbligo di sorveglianza sanitaria devono:

- designare un medico competente;
- stabilire una programmazione di visite periodica (a seconda della mansione svolta) per controllare lo stato di salute dei lavoratori e per verificare se quel lavoratore è idoneo o meno a svolgere quel tipo di mansione.

## Sorveglianza sanitaria

L'azienda dovrà stabilire e applicare una procedura che definisca tempi, metodi e responsabilità per una corretta programmazione e gestione della sorveglianza sanitaria, tenendo conto che essa dovrà comprendere:

- a) una visita medica preventiva;
- b) una visita medica periodica, viene stabilita, di norma, in una volta l'anno;
- c) una visita medica su richiesta del lavoratore;
- d) una visita medica in occasione del cambio della mansione;
- e) una visita medica alla cessazione del rapporto di lavoro nei casi previsti dalla normativa.

Sulla base delle risultanze delle visite mediche, il medico potrà esprimere, rispetto alla mansione specifica esercitata dal lavoratore,

- a) l'idoneità;
- b) l'idoneità parziale, temporanea o permanente, con prescrizioni o limitazioni;
- c) l'inidoneità temporanea;
- d) l'inidoneità permanente.

### ESEMPI DI AZIENDE SOGGETTE A SORVEGLIANZA SANITARIA

- Lavorazioni industriali, elencate nella tabella annessa al decreto, che espongono all'azione di sostanze tossiche o infettanti o che risultano comunque nocive
- Lavorazioni nelle quali vi è il rischio di esposizione al piombo e all'amianto
- Lavorazioni nelle quali vi è il rischio di esposizioni a vibrazioni e rumore
- Rischio di esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici
- Rischio di esposizione alle radiazioni ionizzanti
- Movimentazione manuale dei carichi
- Uso di attrezzature munite di videotermini
- Rischio di esposizioni ad agenti cancerogeni e biologici
- Lavoro notturno
- Rischio silicosi
- Rischio chimico

## Adempimenti dell'azienda

L'azienda dovrà stabilire e applicare una procedura che definisca tempi, metodi e responsabilità per una corretta programmazione e gestione della sorveglianza sanitaria, tenendo conto che essa dovrà comprendere:

- a) una visita medica preventiva;
- b) una visita medica periodica, viene stabilita, di norma, in una volta l'anno;
- c) una visita medica su richiesta del lavoratore;
- d) una visita medica in occasione del cambio della mansione;
- e) una visita medica alla cessazione del rapporto di lavoro nei casi previsti dalla normativa.

## Visite mediche

Sulla base delle risultanze delle visite mediche, il medico potrà esprimere, rispetto alla mansione specifica esercitata dal lavoratore,

- a) l'idoneità;
- b) l'idoneità parziale, temporanea o permanente, con prescrizioni o limitazioni;
- c) l'inidoneità temporanea;
- d) l'inidoneità permanente.

**MEDICO COMPETENTE**

Il medico competente è un collaboratore del datore di lavoro e del servizio di prevenzione e protezione e svolge un ruolo molto importante nel complesso sistema di prevenzione aziendale.

Il medico competente, in qualità di libero professionista o come dipendente del datore di lavoro o di una struttura esterna pubblica o privata convenzionata con l'azienda, svolge attività di:

**collaborazione:**

- nella predisposizione dell'attuazione delle misure per la tutela della salute e dell'integrità psicofisica dei lavoratori;
- nella predisposizione del servizio di pronto soccorso all'interno dell'azienda;
- nella progettazione ed esecuzione di attività di formazione e di informazione.

**sorveglianza sanitaria:**

- programmazione ed alla effettuazione della sorveglianza sanitaria;
- istituisce, aggiorna e custodisce, per ogni lavoratore sottoposto a sorveglianza sanitaria, le cartelle sanitarie e di rischio;
- esprime giudizi di idoneità a mansioni specifiche;
- visita almeno una volta l'anno gli ambienti di lavoro;
- sottopone a sorveglianza sanitaria il lavoratore che ne faccia richiesta qualora la stessa sia ritenuta dal medico competente correlata con i rischi lavorativi.

**informazione:**

- fornisce ai lavoratori informazioni sul significato e sui risultati dei controlli sanitari cui sono sottoposti;
- comunica in forma anonima e aggregata i risultati degli esami clinici effettuati al datore di lavoro, al responsabile del servizio di prevenzione protezione dai rischi, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza in occasione della riunione periodica per l'esame del piano di sicurezza.

**Messa a disposizione di attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale****Sorveglianza**

Se è vero che il lavoratore è tenuto ad osservare le norme di sicurezza e a far uso delle attrezzature e dei dispositivi di protezione che gli sono stati forniti, è vero anche che il datore di lavoro ha un obbligo di sorveglianza che quanto stabilito e quindi predisposto sia poi attuato. Per garantire una sicurezza che sia sostanziale e non solo formale dei lavoratori, il datore di lavoro ha l'obbligo di esigere l'osservanza delle misure di sicurezza da parte dei lavoratori e di irrogare sanzioni disciplinari in caso di inosservanza delle medesime, giungendo anche, nei casi più gravi, ad intimare il licenziamento.

**Procedura**

E' opportuno dunque che l'azienda si doti di una procedura che stabilisca modalità e responsabilità circa la gestione, la distribuzione, il mantenimento in efficienza delle attrezzature e dei dispositivi di protezione individuale nonché di un sistema disciplinare volto a sanzionare comportamenti non conformi a quanto stabilito dalle misure indicate.

Per quel che concerne le attrezzature, va rilevato l'obbligo da parte del datore di lavoro di mettere a disposizione di attrezzature adeguate ai fini della salute e sicurezza e idonee in relazione al lavoro da svolgere. Dette attrezzature devono, in base alle indicazioni fornite dai fabbricanti, dalle pertinenti norme tecniche o dalle buone prassi o da linee guida, essere sottoposte ad una serie di controlli (iniziali, periodici e straordinari) volti sostanzialmente a garantire l'installazione corretta e il buon funzionamento nonché il mantenimento di buone condizioni di sicurezza. La prima di tali verifiche è effettuata dall'IspeSl mentre le verifiche periodiche sono di competenza dell'Asl. Al fine di garantire un uso appropriato delle attrezzature di lavoro messe a disposizione, il datore di lavoro è inoltre tenuto a fornire ai lavoratori la formazione e l'addestramento necessari, con particolare attenzione ai lavoratori incaricati dell'uso delle attrezzature che richiedono conoscenze e



responsabilità particolari che devono ricevere una formazione, informazione ed addestramento adeguati e specifici, tali da consentire l'utilizzo delle attrezzature in modo idoneo e sicuro, anche in relazione ai rischi che possano essere causati ad altre persone.

### Dispositivi di protezione

Per ciò che concerne invece i dispositivi di protezione, il datore di lavoro deve assicurarne la disponibilità e l'adeguatezza in termini di rischi da prevenire, di adeguatezza alle condizioni esistenti sul luogo di lavoro, delle esigenze ergonomiche o di salute del lavoratore e di adeguatezza di utilizzo da parte del lavoratore.

Il datore di lavoro è inoltre tenuto a mantenere in efficienza i Dpi, a provvedere che i Dpi siano utilizzati soltanto per gli usi previsti, a fornire quindi tutte le informazioni e le istruzioni necessarie, informandoli dei rischi dai quali il Dpi lo protegge e assicurando, laddove necessario, una formazione adeguata e, uno specifico addestramento circa l'uso corretto e l'utilizzo pratico dei Dpi.

### Formazione e aggiornamento dei lavoratori

#### Prevenzione e collaborazione dei lavoratori

Uno dei punti di forza per garantire in azienda un buon livello di sicurezza e **prevenzione** è la piena **collaborazione** e **cooperazione** dei **lavoratori**, che richiede come presupposto una buona conoscenza da parte loro dei rischi, delle modalità con cui affrontarli e controllarli. A tal fine, l'azienda è tenuta a fornire ai propri lavoratori una adeguata formazione in materia di salute e sicurezza, sui rischi connessi all'attività dell'impresa in generale e in relazione alle mansioni specifiche oltre che sulle misure e procedure di prevenzione e protezione adottate. La formazione dovrà riguardare anche i diritti e doveri dei lavoratori in materia di sicurezza e salute sul posto di lavoro.

La formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti deve essere periodicamente replicata in relazione all'evoluzione dei rischi o all'insorgenza di nuovi rischi e deve avvenire comunque durante l'orario di lavoro senza mai comportare oneri economici a carico dei lavoratori.

PIANO DELLA FORMAZIONE				
Destinatario	Contenuto	Modalità	Responsabile	Data prevista

## L'Esperto risponde



Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

### ■ DONAZIONE DI IMMOBILI – INDICAZIONE DEI DATI CATASTALI

**D.** *Ho intenzione di donare con un atto di «donazione modale» un immobile iscritto nella categoria catastale «F» con annessi dei terreni agricoli. Il mio tecnico mi ha fatto presente che a decorrere dall'anno scorso tutti gli immobili oggetto di donazione devono essere accatastati con relativa rendita catastale. Essendo l'immobile in questione iscritto nella categoria «F», in quanto in corso di costruzione, come mi devo comportare al fine di poter donarlo ai miei figli?*

**R.** In merito si osserva che a decorrere dall'1.7.2010 l'art. 29, L. 27.2.1985, n. 52 prevede che gli atti pubblici e le scritture private autenticate tra vivi aventi ad oggetto il trasferimento, la costituzione o lo scioglimento di comunione di diritti reali su fabbricati già esistenti, esclusi i diritti reali di garanzia (per gli immobili, l'ipoteca), debbano contenere, per le unità immobiliari urbane, i seguenti elementi:

- l'identificazione catastale (sezione, foglio, numero di particella e subalterno);
- il riferimento alle planimetrie depositate in Catasto;
- la dichiarazione, resa negli atti dagli intestatari, della conformità dei dati e delle planimetrie catastali allo stato di fatto di dette unità immobiliari (coerenza «oggettiva»), in base alle disposizioni vigenti in materia catastale. Dal 31.7.2010, la dichiarazione può essere sostituita da un'attestazione di conformità rilasciata da un tecnico abilitato alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale.

L'atto che non contenga l'indicazione di tutti tali elementi è nullo e non produce effetti.

Tra gli atti per i quali si applicano le novità introdotte dal D.L. 78/2010, conv. con modif. dalla L. 122/2010 rientrano, tra gli altri, la donazione (oltre che la compravendita e la permuta) avente ad oggetto la proprietà, la nuda proprietà o l'usufrutto, per intero o proquota, e l'attribuzione di beni ad un trustee, mentre non vi rientrano gli atti con effetti non traslativi, quali, ad esempio, i contratti preliminari.

È, inoltre, previsto, che il notaio, prima della stipula dei suddetti atti, individui gli intestatari catastali e verifichi la loro conformità con le risultanze dei registri immobiliari. Secondo la C.M. 9.7.2010, n. 2/T, la verifica di conformità prevista a carico del notaio non può avere una valenza solamente formale, limitata al riscontro della congruenza nominale tra le risultanze catastali ed i registri di pubblicità immobiliare, ma deve essere finalizzata ad accertare la corrispondenza delle intestazioni catastali attuali con i soggetti titolari del potere di disposizione sugli immobili oggetto dell'atto. In particolare, è indicato che qualora non vi sia conformità a causa della mancata volturazione di uno o più atti, i soggetti interessati devono attivarsi prima della stipula presentando una o più domande di volture.

Come precisato dalla C.M. 9.7.2010, n. 2/T, la nuova norma, che fa riferimento a fabbricati già esistenti e unità immobiliari urbane, riguarda:

- gli immobili già iscritti in Catasto;
- gli immobili per i quali sussiste l'obbligo di dichiarazione.

Risultano, invece, esclusi dalla previsione normativa:

- le particelle censite al Catasto dei terreni;
- i fabbricati rurali, censiti al Catasto terreni, che non abbiano subito variazioni, né perso i requisiti di ruralità ai fini fiscali;
- i fabbricati iscritti in Catasto come «unità collabenti», in quanto non più abitabili o servibili per l'uso cui sono destinati;

- i fabbricati iscritti in Catasto come «in corso di costruzione» o «in corso di definizione», a condizione che non siano stati ultimati o definiti;

- le aree urbane e i lastrici solari iscritti al Catasto edilizio urbano con l'indicazione della sola superficie, ai sensi dell'art. 15, D.P.R. 26.10.1972, n. 650.

Secondo la C.M. 10.8.2010, n. 3/T, sono escluse dall'ambito applicativo della nuova normativa anche tutte le porzioni immobiliari che, in relazione alle finalità proprie dell'inventario catastale, necessitano di essere dichiarate per completare la conoscenza del patrimonio immobiliare; si tratta, oltre che degli immobili (o porzioni) sopra indicati ed elencati nelle categorie del gruppo catastale «F», anche dei cd. «beni comuni non censibili», quali scale, androni, aree di passaggio, cortili e terrazzi condominiali. Per gli immobili rientranti tra i «beni comuni censibili» (ad es. l'alloggio del portiere) la dichiarazione di conformità allo stato di fatto non è obbligatoria se il trasferimento delle relative quote e diritti avviene unitamente al trasferimento dell'unità immobiliare oggetto di compravendita; invece, tale dichiarazione rileva se il bene comune censibile è oggetto di un autonomo trasferimento da parte dei condomini.

Infine, è stabilito che nei territori in cui è in vigore il regime tavolare le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome adottino disposizioni per applicare quanto previsto per assicurare il necessario coordinamento con l'ordinamento tavolare.

(Carlo Delladio, La Settimana Fiscale)

#### ■ IVA – PRESTAZIONI PROFESSIONALI RESE DA PROFESSIONISTI PUBBLICI DIPENDENTI

**D.** È stato chiesto di sapere quale sia il trattamento tributario da applicarsi ai fini Iva ai compensi per prestazioni professionali rese da un ingegnere che sia nel contempo pubblico dipendente.

-----

**R.** In via preliminare è opportuno evidenziare che gli artt. 1 e 5, D.P.R. 633/1972 prevedono che siano soggette ad Iva le prestazioni di servizi rese, nell'esercizio di arti o professioni, da parte di persone fisiche anche per l'esercizio in forma associata delle attività stesse. A tale fine si considerano effettuate nell'esercizio di arti o professioni le prestazioni rese dai citati soggetti che svolgono per professione abituale, ancorché non esclusiva, qualsiasi attività di lavoro autonomo (art. 53, D.P.R. 917/1986). Nella fattispecie in esame, secondo l'orientamento espresso dall'Amministrazione finanziaria, considerato che le prestazioni rese dagli ingegneri, analogamente a quelle rese da altri professionisti (quali medici, avvocati, ecc.), costituiscono svolgimento della specifica attività professionale, si deve ritenere che le stesse realizzino i presupposti per l'applicazione dell'Iva, qualora siano svolte in modo abituale, sistematico e non occasionale. È da considerare ininfluyente la circostanza che le stesse non siano esercitate dai professionisti interessati in modo esclusivo ma contemporaneamente ad altre attività rientranti in un rapporto di lavoro dipendente. Tale previsione di imponibilità non sussiste nel caso in cui il pubblico dipendente esegua prestazioni professionali nella detta qualità per incarico della pubblica Amministrazione di appartenenza. In tale caso, le prestazioni rese, integrando la fattispecie di lavoro dipendente, fanno venir meno il presupposto oggettivo di imponibilità ai fini Iva e restano soggette alla disciplina prevista per il lavoro dipendente.

(Mario Jannaccone, La Settimana Fiscale)



#### Edilizia e urbanistica

#### ■ DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI ABILITATIVI EDILIZI DEL VICINO

**D.** Sono proprietario di una casa che risulta limitrofa ad una costruzione edificata da un'impresa che ha costruito un muro di recinzione. Questo muro blocca lo scolo dell'acqua piovana. A causa di questa costruzione, la mia casa ad ogni temporale si allaga. Mi hanno consigliato di controllare se esiste una concessione edilizia, in quanto la costruzione risulta deformata rispetto al progetto iniziale. Si può visionare la delibera o chiedere direttamente copia del progetto?

-----

**R.** In virtù dell'articolo 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241, al proprietario del fondo vicino a quello sul quale sono state realizzate nuove opere spetta il diritto di accesso a tutti gli atti abilitativi edilizi quando faccia valere l'interesse ad accertare il rispetto delle previsioni urbanistiche. Ciò in quanto si tratta di una posizione qualificata e differenziata, e non meramente emulativa o preordinata ad un controllo generalizzato dell'azione amministrativa. Così ha stabilito il Consiglio di Stato, sezione V, con la sentenza del 14 maggio 2010 n. 2966, sposando una soluzione di trasparenza senz'altro condivisibile. Il diritto di accesso si può esercitare sia attraverso la semplice visione, sia richiedendo il rilascio di copia, e riguarda ogni documento facente parte della pratica (e quindi anche gli elaborati grafici relativi al progetto) senza che possano essere opposti profili di riservatezza, che in questo caso sono recessivi rispetto alle esigenze di trasparenza e tutela dei diritti di proprietà del vicino.

(Umberto Fantigrossi, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 12 settembre 2011)

#### ■ COIBENTAZIONE INADEGUATA: RISPONDE IL CONDOMINIO

**D.** *Gli appartamenti al piano terra di un edificio privo di interrati e intercapedini presentano sulle pareti perimetrali danni alle finiture interne a causa di risalita capillare. Tecnici nominati dal condominio sostengono che i proprietari di tali appartamenti, per risolvere il problema, dovrebbero rifare a proprie spese intonaci e tinteggiature interne, utilizzando materiali più traspiranti. Gli stessi affermano inoltre che, qualora le suddette lavorazioni non fossero sufficienti a risolvere il problema, non sarebbe dovere del condominio contribuire a pagare altre soluzioni più impegnative per bloccare la risalita capillare, in quanto la stessa è da ritenere una caratteristica di tutti gli immobili al piano terra. Al contrario, io ritengo che l'acqua di risalita capillare attraversa parti comuni dell'edificio (fondazioni, pavimentazioni del cortile) non impermeabilizzate prima di arrivare al piano terra e, pertanto, la competenza è di tutto il condominio. Quale è la giusta lettura?*

-----

**R.** Mentre l'intercapedine esistente tra il piano di posa delle fondazioni e la prima soletta del piano interrato è comune a tutti i condomini, salvo titolo contrario - in quanto destinata all'areazione e coibentazione del fabbricato (Cassazione, 17 marzo 1999, n. 2395 e 15 febbraio 2008, n. 3854) - l'umidità conseguente a inadeguata coibentazione delle strutture perimetrali dell'edificio condominiale può integrare, ove siano compromessi l'abitabilità e il godimento del bene, un grave difetto dell'edificio, ai fini della responsabilità del costruttore, ex articolo 1669 del Codice civile. Tuttavia, qualora il fenomeno sia causa di danni a singoli condomini, nei confronti di costoro è responsabile in via autonoma, ex articolo 2051 del Codice civile, il condominio, che è tenuto quale custode a eliminare le caratteristiche lesive insite nella cosa propria (Cassazione, 15 aprile 1999, n. 3753). Qualora la situazione dannosa sia potenzialmente produttiva di ulteriori danni, il condominio può essere obbligato anche a rimuovere le cause del danno stesso, ai sensi dell'articolo 1172 del Codice civile. In questo senso, la sentenza della Cassazione, 20 agosto 2003, n. 12211, ha puntualizzato che «il condominio di un edificio, quale custode dei beni e dei servizi comuni, è obbligato ad adottare tutte le misure necessarie affinché le cose comuni non rechino pregiudizio ad alcuno, e risponde in base all'articolo 2051 del Codice civile dei danni da queste cagionati alla porzione di proprietà esclusiva di uno dei condomini, ancorché i danni siano imputabili a vizi edificatori dello stabile, comportanti la concorrente responsabilità del costruttore-venditore, ai sensi dell'articolo 1669 del Codice civile, non potendosi equiparare i difetti originari dell'immobile al caso fortuito, che costituisce l'unica causa di esonero del custode dalla responsabilità ex articolo 2051 del Codice civile». Nella specie, può ritenersi la sussistenza della responsabilità del condominio, anche se non sussistano vizi di costruzione o difetti di manutenzione o se la causa dei danni sia ignota.

(Silvio Rezzonico, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 12 settembre 2011)

#### ■ UNA PORTA «REI» DIVIDE L'AUTORIMESSA INTERRATA

**D.** *Sono proprietario di una villetta a schiera. Al piano seminterrato sono presenti autorimessa doppia, taverna, lavanderia e disimpegno. Tali locali sono separati dall'autorimessa tramite una porta «Rei». All'autorimessa si accede dall'esterno, tramite rampa privata e porta basculante.*

*Al lato opposto della porta basculante è presente una finestra da seminterrato. Ora vorrei separare l'autorimessa per ricavarne una piccola cantina, dal lato della finestra. L'accesso alla nuova cantina avverrebbe solo tramite l'autorimessa. È possibile installare una porta in lamiera per accedere alla cantina, magari lasciando aperta la parete sovrastante la porta per ripristinare l'aerazione della finestra, o è necessaria una porta « Rei»? È sufficiente presentare la Scia?*

-----

**R.** Premesso che è consigliabile che il lettore si rivolga a un professionista a cui far fare un sopralluogo e una relazione sullo stato di fatto, in quanto solo con questa relazione sarà possibile definire la tipologia e l'entità degli interventi necessari, la norma di riferimento a cui attenersi è il Dm 1/02/86 (" Norme di sicurezza antincendio per la costruzione e l'esercizio d'autorimesse e simili"); questa norma definisce le prescrizioni di sicurezza per le autorimesse che non sono ubicate in edifici adibiti esclusivamente a tale uso (autosilo e similari). Nel caso del lettore, il punto 2 del Dm 1° febbraio 1986 stabilisce una serie di requisiti minimi per la sicurezza antincendio. In particolare: 1) le strutture portanti orizzontali e verticali devono essere almeno del tipo « R 60» e, se di separazione, almeno « Rei 60»; 2) le eventuali comunicazioni ammissibili con i locali a diversa destinazione, facenti parte dell'edificio nel quale sono inserite, devono essere protette con porte metalliche piene a chiusura automatica; sono comunque vietate le comunicazioni con i locali adibiti a deposito o uso di sostanze esplosive e/o infiammabili; 3) la superficie di areazione naturale complessiva deve essere non inferiore a 1/30 della superficie in pianta del locale; 4) l'altezza del locale deve essere non inferiore a 2 metri; 5) l'eventuale suddivisione interna in box deve essere realizzata con strutture almeno del tipo « Rei 30»; 6) ogni box deve avere aerazione con aperture permanenti in alto e in basso di superficie non inferiore a 1/100 di quella in pianta; l'aerazione può avvenire anche tramite aperture sulla corsia di manovra, eventualmente realizzate nel serramento di chiusura del box. In conclusione, sulla base di quanto riportato sommariamente nel quesito, sono necessari la realizzazione di una struttura di separazione e porta « Rei», il mantenimento/ripristino dell'aerazione nei due locali e la Scia (segnalazione certificata di inizio attività).

(Carmelo G. CATANOSO, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 5 settembre 2011)

#### ■ L'AMPLIAMENTO FA I CONTI CON L'INDICE DI EDIFICABILITÀ

**D.** *Il Governo ha di recente rivisto il piano casa del 2009 sperando di riavviare il settore edile e per costringere le Regioni a muoversi nella stessa direzione. Mi domando in che cosa consistono le ultime modifiche. So che è stata semplificata la disciplina sul permesso di costruire, ma questo che effetti ha in concreto? Vivo a Roma, in condominio. Ho una casa di 85 mq. circondata da un porticato di circa 60 mq. e 300 di giardino. Vorrei chiudere 20 mq. di porticato per allungare la stanza dei bambini e farne una terza. Credo che queste siano opere che sono sottoposte al permesso di costruire. Con le modifiche ultime del Governo, in particolare relative al permesso di costruire, posso già cambiare la destinazione del porticato e aumentare la cubatura di casa? Oppure c'è bisogno di un altro titolo abilitativo?*

-----

**R.** Il DI 70/2011, convertito nella legge 106/2011 ha introdotto l'istituto del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire, per cui scaduto il termine prefissato, il titolo abilitativo si intende rilasciato. La chiusura del porticato si sostanzia in un ampliamento di superficie per il quale si deve presentare l'istanza di permesso di costruire. Il problema però non risiede nel procedimento relativo al permesso di costruire, bensì nell'ammissibilità dell'ampliamento, in base alle prescrizioni dello strumento urbanistico generale, condizione indispensabile per la formazione del silenzio assenso. Nel caso in esame, pertanto, occorrerà verificare che sia presente una residua cubatura rispetto all'indice di edificabilità previsto per l'originaria costruzione, ovvero che si possano applicare le disposizioni del piano casa della Regione Lazio in corso di modifica legislativa da parte del Consiglio regionale.

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 5 settembre 2011)

### ■ UN PERMESSO IN DEROGA IN ATTESA DELLA LEGGE

**D.** *L'articolo 5, comma 13, lettera a), della legge 106/11 prevede che sia ammesso il cambio di destinazione d'uso in deroga agli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 14, del Dpr 380/01. Però l'articolo 14 del Dpr 380/01 prevede che l'approvazione del Pdc (permesso di costruire) sia deliberato dal Consiglio comunale. Preciso che l'edificio in questione consta di due piani ed è composto da un'abitazione al primo piano e da un ufficio al piano rialzato, ed è ubicato in un Piano di lottizzazione che prevede espressamente l'obbligo di edificare un ufficio e un'abitazione. Pertanto, se chiedo il cambio di destinazione d'uso da ufficio (A10) ad abitazione (A2), in modo da avere solo due alloggi, in deroga al piano di lottizzazione vigente, ai sensi dell'articolo 5, comma 13, della legge 106/11, deve essere approvato anche dal Consiglio comunale?*

-----

**R.** La legge 106/2011 ha previsto che, in attesa delle leggi regionali attuative dei principi generali di riqualificazione urbana, possa essere rilasciato il permesso di costruire in deroga per interventi sul patrimonio edilizio esistente. La deroga può riguardare la densità edilizia, l'altezza, la distanza tra fabbricati, ma anche la destinazione d'uso prevista dallo strumento urbanistico. Il permesso di costruire è rilasciato, a norma dell'articolo 14 del Testo unico edilizia, Dpr 380/2001 previa deliberazione del Consiglio comunale.

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 5 settembre 2011)

### ■ L'APERTURA DELLA FINESTRA RICHIEDE DUE «SÌ» DISTINTI

**D.** *Quattro anni fa, su delibera condominiale, ho realizzato una finestrina sulla parete esterna del palazzo. Ora vorrei mettermi a posto col permesso comunale: è possibile o è troppo tardi? Cosa devo fare? Potrebbero farmela chiudere anche dopo anni? Premetto che nelle altre pareti esistono finestrine per aria e luce di vani e sgabuzzini che neanche io da proprietaria ho mai autorizzato; può essere un precedente?*

-----

**R.** Il potere sanzionatorio amministrativo da parte del Comune non è soggetto a prescrizione e può dunque essere esercitato in qualunque momento. Per regolarizzare, però, l'abuso si può fare ricorso all'accertamento di conformità in sanatoria disciplinato dagli articoli 36 e 37 del Testo unico edilizia, Dpr 380/2011. La regolarizzazione dell'abuso non incide, però, sui diritti dei terzi anche per quanto riguarda gli aspetti legati alla disciplina del condominio relativa alle parti comuni degli edifici.

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 5 settembre 2011)



## Sicurezza ed igiene del lavoro

### ■ IL CASO - SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO E SICUREZZA

**D.** *Qual è la fisionomia del contratto di somministrazione previsto dalla riforma Biagi e quali le problematiche legate all'applicazione delle normative di tutela della sicurezza dei lavoratori?*

-----

**R.** Il D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, di rivisitazione del mercato del lavoro, quale approdo del pensiero concepito nel libro bianco del lavoro dell'ottobre 2001, ha comportato il definitivo superamento degli schemi e dei modelli giuslavoristici tradizionali. Ingrediente fondamentale della riforma del mercato del lavoro non poteva non essere la tutela delle condizioni di lavoro, sotto il profilo direttamente prevenzionistico e di salvaguardia della salute, e sebbene la consapevolezza della non rinunciabilità di questo approccio sia stata esplicitata dal legislatore delegante solo con riguardo al lavoro "a progetto" [art. 4, comma 1, lettera c), punto 4, legge-delega n. 30/2003, secondo il quale la "previsione di tutele fondamentali a presidio della dignità e della sicurezza dei collaboratori, con particolare riferimento a maternità, malattia e infortunio, nonché alla sicurezza nei luoghi di lavoro, anche nel quadro di intese collettive"], il legislatore delegato ha operato anche sulle restanti tipologie contrattuali.

Il canone normativo di cosiddetta "circularità" della sicurezza, intesa quale generale applicabilità della normativa prevenzionale a tutti i settori di attività pubblici e privati (art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 626/1994, poi confluito nell'art. 3, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008), ha trovato espressione compiuta anche per le nuove forme di lavoro atipico delineate dal D.Lgs. n. 276/2003. Questo in ragione del fatto che la legislazione prevenzionale di matrice comunitaria rappresenta, in conformità con le indicazioni del Consiglio europeo, *"un elemento concreto nell'ambito della realizzazione della dimensione sociale del mercato interno"* di ciascuno Stato membro della UE e deve essere applicata, pertanto, con valenza trasversale e con piena e pari dignità in ogni ambito di lavoro, non essendo concepibili aree di extraterritorialità esenti da tutela (bensì, più limitatamente, statuti giuridici a determinazione differenziata).

E' opportuno analizzare la fisionomia e il livello di tutela prevenzionale, accordato ai lavoratori, dallo schema negoziale di maggiore peso sociale in seno alle nuove tipologie contrattuali introdotte dalla riforma operata con il D.Lgs. n. 276/2003, ossia la somministrazione di lavoro. Il contratto di somministrazione, sorto sui residui di quello per la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (cosiddetto lavoro interinale), per il fatto di svolgersi nell'ambito di un rapporto trilaterale tra un'impresa utilizzatrice e un'impresa somministratrice che cede alla prima (di regola a tempo determinato, pena la perdita di fisionomia distintiva del contratto) energie di lavoro di uno o più dei propri dipendenti, espone la forza lavoro somministrata, a parità di altre condizioni, a un livello di esposizione al rischio infortunistico e di danno alla salute più elevato di quello dei lavoratori occupati, quali dipendenti, presso l'utilizzatore.

Questa situazione di svantaggio e di diseguaglianza iniziale, derivante dalla precarietà della prestazione lavorativa, non disgiunta da profili di rischio psicosociale, è bene espressa nei "considerando" 4, 5 e 7, direttiva 91/383/CEE, 25 giugno 1991, la quale ha considerato i *"rischi supplementari"* parzialmente imputabili alle *"particolari modalità di inserimento nell'impresa"* e la possibilità-necessità della loro diminuzione mediante l'adozione di una normativa complementare particolare che assicuri *"un'adeguata informazione e formazione all'inizio del rapporto di lavoro"*, nonché un'effettiva *"sorveglianza medica"* durante il lavoro.

Il Titolo III, D.Lgs. n. 276/2003, ha riprodotto l'ossatura generale della disciplina stabilita dalla legge n. 196/1997 (totalmente abrogata *in parte qua* artt. da 1 a 11), principalmente in ragione del fatto che entrambe le normative costituiscono, in successione temporale tra loro, attuazione della direttiva 91/383/CEE. Con riguardo alle tematiche afferenti la sicurezza del lavoro, si segnalano le seguenti questioni:

- sotto l'aspetto prevenzionale, la professionalità del lavoratore interinale poggia su due fondamentali momenti preliminari, che sono l'informazione e la formazione professionale; infatti, è in ambito organizzativo e procedurale che il comportamento dei lavoratori deve essere conforme alle esigenze di sicurezza, dal che l'importanza dell'informazione e della formazione professionale come aspetti preliminari essenziali della prevenzione. Atteso che le categorie di rischi supplementari (derivanti dall'interinalità del lavoro) e di rischi peculiari (propri di specifiche lavorazioni e a esse intrinsecamente connessi) caratterizzano inevitabilmente la somministrazione di lavoro temporaneo, alle stesse deve far fronte un sistema di informazione/formazione professionale rafforzata, idoneo a evitare l'affievolimento del livello di tutela, rispetto a quello garantito al lavoratore assunto con contratto a tempo indeterminato. E' in quest'ottica di tutela supplementare che la scelta del legislatore italiano di ripartire gli obblighi di sicurezza tra l'impresa somministratrice di lavoro e l'impresa utilizzatrice (laddove gli artt. 3 e 4, direttiva comunitaria, hanno posto questi adempimenti esclusivamente in capo all'impresa utilizzatrice) appare del tutto insoddisfacente. In realtà la ripartizione dell'obbligo informativo tra somministratore (informazione sui rischi generici) e utilizzatore (informazione sui rischi specifici), riecheggia la disciplina generale dell'art. 36, D.Lgs. n. 81/2008 (già art. 21, D.Lgs. n. 626/1994), ma ha prodotto un livello di tutela affievolito, una cosa, infatti, è l'informazione sui rischi per la sicurezza e per la salute *"connessi alle attività produttive in generale"* (art. 23, comma 5, D.Lgs. n. 276/2003), altra cosa quella sui rischi *"connessi all'attività dell'impresa in generale"* [art. 36, comma 1, lettera a), D.Lgs. n. 81/2008, già art. 21, comma 1, lettera a), D.Lgs. n. 626/1994], avendo quest'ultima come riferimento non un modello teorico ma di concreta organizzazione del lavoro in un determinato settore di attività

produttiva. Dunque, l'informazione preliminarmente effettuata dal somministratore dovrebbe avere una valenza non sostitutiva ma integrativa e rafforzativa della tutela (proprio in rapporto a quei rischi supplementari cui il lavoratore interinale è esposto, quantomeno in alcuni settori di attività); dal che deriva che la caratterizzazione come eventuale dell'obbligo informativo dell'utilizzatore è inequivocabilmente in contrasto con il dettato dell'art. 3, direttiva comunitaria 91/383/CEE, che lo ha qualificato come indefettibile (a questo si aggiunga che l'art. 2, direttiva, ha fissato il principio generale che il lavoratore interinale non può ricevere un livello di tutela diverso e inferiore a quello del lavoratore assunto a tempo indeterminato nell'impresa utilizzatrice). Anche gli obblighi relativi alla formazione professionale e all'addestramento (che i "considerando" 5 e 7, direttiva 91/383/CEE, hanno considerato come misure di tutela fisiologicamente connesse), sebbene non specificamente richiamati in capo all'utilizzatore, non possono non soggiacere a questo medesimo sistema di ripartizione a valenza non sostitutiva, bensì integrativa e rafforzativa della tutela (invero solo apparentemente l'art. 4, direttiva, non ha specificato a quale soggetto compete l'azione di formazione professionale e di addestramento, stante l'esplicito rinvio "ai casi dell'art. 3"). Del resto il somministratore non ha gli impianti, le macchine e le attrezzature di lavoro, sicché i contenuti della formazione e dell'addestramento si riducono a mere astrazioni (sia pure riferite alle "caratteristiche proprie del posto di lavoro da occupare", ai sensi dell'art. 7, direttiva), cui non può non seguire un'attività di apprendimento sul campo (non a caso sia l'art. 12, paragrafo 4, direttiva quadro 89/391/CEE, sia l'art. 37, comma 12, D.Lgs. n. 81/2008, già art. 22, comma 6, D.Lgs. n. 626/1994, hanno fissato il principio che la formazione professionale deve avvenire durante l'orario di lavoro);

- per quello che concerne l'obbligo della sorveglianza sanitaria sul lavoratore interinale, l'art. 21, comma 1, lettera d), D.Lgs. n. 276/2003 (che ha fissato quale requisito essenziale di contenuto del contratto di somministrazione, a pena di nullità, "*l'indicazione della presenza di eventuali rischi per l'integrità e la salute del lavoratore e delle misure di prevenzione adottate*"), ha depositato per la sua riconducibilità in capo al somministratore (con divieto di trasferimento, in sede di contrattazione collettiva, sull'utilizzatore, in base al principio di inderogabilità degli obblighi di sicurezza, salva beninteso una disciplina di maggiore tutela, atteso che, secondo il disposto dell'art. 23, comma 5, l'utilizzatore è "*responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dai contratti collettivi*");

- quanto alla somministrazione di lavoro in edilizia, la prospettiva della legge n. 196/1997 (la quale ne prevedeva l'introduzione in via sperimentale, con il sistema della concertazione sindacale di categoria) è stata completamente rovesciata; infatti, ora il *temporary work* è sempre ammesso e lo *staff leasing* a tempo indeterminato solo "*per costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti*" e per tutte le situazioni di lavoro che, svolgendosi in più fasi successive di lavorazione, richiedono "*l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa*" [art. 20, comma 3, lettera h), D.Lgs. n. 276/2003]. Di contro, a un'apertura così massiccia al lavoro in affitto (e ai rischi di "caporalato" che la stessa comporta), il legislatore delegato ex legge n. 30/2003 aveva ritoccato il comma 8, art. 3, D.Lgs. n. 494/1996, introducendo a carico del committente obblighi più stringenti, a fini di contrasto del lavoro irregolare da parte delle imprese esecutrici. Questa maggiore rigidità è stata confermata nell'attuale art. 90, comma 9, D.Lgs. n. 81/2008 (il riferimento alle imprese "esecutrici" dei lavori, indica chiaramente il profilo di assoluta estraneità del somministratore a questo meccanismo di accertamento e di controllo);

- l'attribuzione del potere direttivo e di controllo all'utilizzatore e l'ulteriore precisazione che durante la somministrazione il lavoratore esegue la prestazione nell'interesse dell'utilizzatore, comporta che il lavoratore in somministrazione possa svolgere la propria prestazione per la realizzazione di un contratto di appalto. Analogamente il lavoratore in somministrazione potrà essere inviato anche in distacco presso un altro utilizzatore. In entrambe le ipotesi questa possibilità è ovviamente subordinata, rispettivamente, alla genuinità dell'appalto e alla sussistenza dei requisiti dell'interesse e della temporaneità relativamente al distacco. Il potere disciplinare, invece, è per espressa previsione di legge attribuito al somministratore, l'utilizzatore ha però l'onere di comunicare al somministratore gli elementi che formeranno oggetto della contestazione disciplinare (circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 22 febbraio 2005, n. 7).



Relativamente agli altri aspetti che caratterizzano l'attuale disciplina del contratto di somministrazione di lavoro, premesso che esso è applicabile, nella forma a tempo determinato, anche alle Amministrazioni pubbliche [1], il dato complessivo è che l'intento prioritario di tracciare una fisionomia più flessibile della cornice contrattuale è stato perseguito a discapito della tutela delle condizioni di lavoro.

Non solamente in riferimento al diverso regime delle lavorazioni vietate [inesistenti nel regime del *temporary work*; non più individuate dallo Stato, ma fatte dipendere dal modo di atteggiarsi della logica della contrattazione collettiva, nello *staff leasing* ex art. 20, comma 3, lettera j), D.Lgs. n. 276/2003] o alla scomparsa delle competenze di vigilanza amministrativa delle Direzioni provinciali del lavoro (artt. 1, comma 7, e 10, comma 5, legge n. 196/1997), ma anche e soprattutto all'anestetizzazione dell'obbligo di valutazione dei rischi professionali. In particolare, occorre fare riferimento alla scomparsa dell'obbligo dimostrativo inerente alla valutazione dei rischi, previsto dall'art. 4, comma 1, lettera e), legge n. 196/1997; cosicché ora è *a fortiori* disancorata da qualunque dato normativo l'ipotesi della sussistenza dell'obbligo, per l'impresa utilizzatrice, di trasmettere al somministratore il documento di valutazione dei rischi (potendosi al più pretendere, per attestare la legittimazione a stipulare il contratto di somministrazione di lavoro, un onere di esibizione, se non una mera dichiarazione di garanzia). La scelta operata dal legislatore di ridurre l'obbligo di valutazione dei rischi (quale condizione per l'assunzione di lavoro temporaneo) a norma di semplice rinvio, appare affrettata e semplicistica, in sintesi insufficiente rispetto alla necessità di coniugare l'obbligo della valutazione dei rischi con l'esigenza, indicata a chiare lettere nell'art. 2087, c.c., di individualizzazione della prevenzione sulla persona di ogni singolo lavoratore. Sul tema è stato così formulato uno specifico interpello da parte della Confindustria (Confederazione italiana delle associazioni delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo), e il Ministero del Lavoro, con interpello 17 settembre 2007, n. 26, ha ritenuto di fornire alcune indicazioni. Il somministratore è tenuto ad accertarsi dell'avvenuta predisposizione del documento di valutazione dei rischi da parte dell'utilizzatore, quantomeno per presa visione del documento stesso, non nei termini di un'assunzione di responsabilità nel merito tecnico della valutazione dei rischi da parte del somministratore, ma almeno per accertare il fatto che la valutazione stessa sia stata effettivamente eseguita.

In ogni caso, è necessario ritenere che il documento di valutazione dei rischi dell'impresa utilizzatrice (o il POS per le imprese edili) debba essere redatto tenendo in debita ed esplicita considerazione la presenza di lavoratori interinali [pena la sussistenza del reato contravvenzionale per difetto di valutazione di un profilo di rischio specifico, alla luce del principio cosiddetto di "globalità" inerente alla valutazione dei rischi, codificato all'art. 2, comma 1, lettera q), D.Lgs. n. 81/2008, e del contenuto della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 15 novembre 2001 (Causa n. C49/00)]. Infatti, i lavoratori in regime di somministrazione rientrano a pieno titolo nella definizione di "lavoratore" ai sensi del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lettera a), e 3, comma 5, D.Lgs. n. 81/2008, e, ai fini dell'applicazione delle normative relative alla materia dell'igiene e della sicurezza sul lavoro, devono computarsi nell'organico dell'utilizzatore.

Quanto alle responsabilità in caso di infortunio, non vi è dubbio che lo *status* di datore di lavoro ai fini della sicurezza è prioritariamente assunto dal titolare dell'impresa utilizzatrice (artt. 22, comma 5, e 23, comma 5, D.Lgs. n. 276/2003, e art. 3, comma 5, D.Lgs. n. 81/2008) e solo residualmente dal somministratore. Cosicché, in caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale, sebbene sia ipotizzabile un concorso di condotte colpose (autonome e indipendenti) tra somministratore e utilizzatore (per esempio, per mancato efficace assolvimento degli obblighi informativi), più frequentemente il profilo di responsabilità del somministratore, di valenza residuale, si spegnerà e verrà meno con l'avvio del lavoratore presso l'impresa utilizzatrice (la cui responsabilità assume, quindi, dimensione e contorni assolutamente prevalenti, il più delle volte esclusivi, in virtù dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo proprio dell'area datoriale di lavoro).

Nella sostanza, è emerso come la disciplina della somministrazione di lavoro, seppur riconducibile a pieno titolo nell'area della subordinazione beneficiaria di tutela prevenzionistica, non è riuscita a coniugare efficacemente flessibilità e tutela, accettando lo stereotipo di un lavoratore *ad interim*

fisiologicamente più debole, in quanto "mercenario" di lavoro, di quello organicamente e stabilmente inserito nell'organizzazione di lavoro dell'impresa.

[1] Sul tema, si veda la circolare della Presidenza del Consiglio - Dip. Funz. Pubb. 1° agosto 2007, n. 9.

(Pierguido Soprani, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 13 settembre 2011 - n. 16 - p. 20)

#### ■ OBBLIGHI MINORI PER LAVORI SVOLTI DA UNA SOLA IMPRESA

**D.** *Per il rifacimento del tetto della mia casa ho stipulato un contratto d'appalto con un'impresa, la quale si occuperà direttamente del rifacimento del tetto mentre subappalterà ad altra società i lavori per l'allestimento dei ponteggi. Come committente ho l'obbligo di far redigere il piano di sicurezza e coordinamento (Psc)? Avrei dovuto provvedere al Psc anche qualora una sola azienda si fosse occupata di entrambi i lavori?*

-----

**R.** L'articolo 90, comma 3 del Dlgs 81/2008 stabilisce che nei cantieri edili in cui è prevista la presenza di più imprese, anche non contemporanea, il committente deve designare il coordinatore per la progettazione, che, a sua volta, deve procedere alla redazione del piano di sicurezza e coordinamento (Psc) e del fascicolo adattato (articolo 91, comma 1 del Dlgs 81/2008). Per la successiva fase di esecuzione dei lavori, il committente deve poi procedere alla nomina del coordinatore della sicurezza per la fase di esecuzione. Nel caso presentato dal quesito, l'impresa che eseguirà il rifacimento del tetto, avvalendosi di una seconda impresa, ancorché solo incaricata della fornitura, montaggio e smontaggio del ponteggio, farà ricadere l'attività nell'ambito della completa applicazione del capo I del titolo IV del citato decreto, imponendo la nomina del coordinatore della sicurezza per la fase di progettazione e del coordinatore della sicurezza per la fase di esecuzione. Nel caso di specie, vista l'entità del lavoro, la lettrice, fruendo di quanto previsto al comma 11 dell'articolo 90 del citato decreto, potrà nominare il solo coordinatore della sicurezza per la fase di esecuzione, che provvederà alla redazione del Psc e del fascicolo adattato. Resta inteso che la lettrice, quale committente, dovrà ottemperare anche agli altri obblighi previsti dall'articolo 90 nonché a quelli degli articoli 93, 99 (notifica preliminare) e 101 comma 1 del Dlgs 81/2008. Le due imprese, da parte loro, dovranno ottemperare agli obblighi previsti a loro carico dal citato decreto agli articoli 95 e 96 comma 1 e 97, tra cui la redazione del piano operativo di sicurezza e del Pimus – piano di montaggio, uso e smontaggio (quest'ultimo a carico della sola impresa installatrice del ponteggio). Nel caso in cui, invece, ci fosse stata un'unica impresa per eseguire tutto il lavoro (rifacimento tetto e montaggio ponteggio), la lettrice non avrebbe avuto l'obbligo di nominare i coordinatori per la redazione del Psc e del fascicolo adattato, ma solo di adempiere a quanto previsto dagli articoli 90, commi 1 e 9 del Dlgs 81/2008.

(Carmelo G. Catanoso, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 12 settembre 2011)

#### ■ VERIFICHE STRAORDINARIE IN CANTIERI INATTIVI

**D.** *Capita spesso di vedere cantieri edili inattivi per sospensione dei lavori, nei quali restano abbandonate per mesi o per anni macchine operatrici. Tra queste, in particolare, le gru a braccio le quali, se prive di una sorveglianza, costituiscono indubbiamente un pericolo incombente sugli edifici e sulle strutture viarie sottostanti. Desidererei sapere se sui responsabili del cantiere grava in questi casi l'obbligo di ispezioni e manutenzione periodica delle macchine di cantiere, con particolare riferimento alla gru a braccio, anche se inattiva, considerato che è perennemente soggetta alle sollecitazioni dinamiche indotte dagli eventi atmosferici. Gradirei conoscere anche la normativa di riferimento.*

-----

**R.** L'articolo 71 del Dlgs 81/2008 pone l'obbligo, a carico del datore di lavoro, di provvedere, oltre alle verifiche periodiche ordinarie, affinché le attrezzature soggette a influssi che possono provocare deterioramenti suscettibili di dare origine a situazioni pericolose siano sottoposte a interventi di controllo straordinari al fine di garantire il mantenimento di buone condizioni di

sicurezza. I controlli straordinari devono avere luogo ogni volta che intervengano eventi eccezionali che possano avere conseguenze pregiudizievoli per la sicurezza delle attrezzature di lavoro, quali riparazioni, trasformazioni, incidenti, fenomeni naturali e anche «periodi prolungati di inattività». Tali controlli straordinari devono avvenire secondo le indicazioni fornite dai fabbricanti ovvero, in assenza di queste, dalle pertinenti norme tecniche o dalle buone prassi o da linee guida. Ai controlli deve procedere una «persona competente», e i risultati devono essere riportati per iscritto e conservati a disposizione degli organi di vigilanza almeno per tre anni.  
(Pierguido Soprani, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 12 settembre 2011)



© 2011 **Il Sole 24 ORE**  
**S.p.a.**

Tutti i diritti riservati.

È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi strumento. I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità per involontari errori e inesattezze

**Sede legale e  
Amministrazione:**  
via Monte Rosa, 91  
20149 Milano