

18

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

IN QUESTO NUMERO

p.33 ANTINCENDIO E PREVENZIONE INCENDI

Semplificazione dei procedimenti

p.59 EDILIZIA E URBANISTICA

Le novità della Manovra-bis

p.68 SICUREZZA DEL LAVORO

Misure economiche urgenti: novità per la sicurezza

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

Chiuso in redazione il **31 ottobre 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

Sommario

	pag.
NEWS	
Ambiente, suolo e territorio - Appalti – Catasto - Economia, fisco, agevolazioni e incentivi - Edilizia e urbanistica – Energia – Lavoro, previdenza e professione – Rifiuti	4
RASSEGNA NORMATIVA	
Ambiente, suolo e territorio – Appalti – Pubblica Amministrazione - Sicurezza	18
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	
Ambiente suolo e territorio – Appalti – Chimica e alimentare - Edilizia ed urbanistica – Energia – Inquinamento acustico - Inquinamento elettromagnetico - Rifiuti e bonifiche – Sicurezza ed igiene del lavoro	19
APPROFONDIMENTI	
Antincendio e prevenzione incendi	
CON IL D.P.R. 151/2011 SEMPLIFICATA LA DISCIPLINA PER LA "NUOVA" PREVENZIONE	
<p>Pasquale Labate, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 25.10.2011 - n. 19</p> <p><i>Il Presidente della Repubblica, con decreto 1° agosto 2011, n. 151, "Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122", ha individuato le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi e, per il deposito e l'esame dei progetti, per le visite tecniche, per l'approvazione di deroghe a specifiche normative, ha disciplinato la verifica delle condizioni di sicurezza antincendio che sono state attribuite alla competenza del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Dopo aver fornito le opportune definizioni necessarie alla corretta interpretazione del testo normativo, tra le diverse disposizioni il legislatore ha definito le modalità di valutazione dei progetti, i controlli di prevenzione incendi, le attestazioni di rinnovo periodico di conformità antincendio, gli obblighi connessi all'esercizio dell'attività, le deroghe, i nulla osta di fattibilità ecc.</i></p>	33
Appalti	
COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE, LA MAPPA DELLE PROCEDURE LE REGOLE DELL'AUTOCERTIFICAZIONE	
<p>Carmen Chierchia, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 17.10.2011 - n. 39</p> <p><i>Il Codice delle leggi antimafia riordina e innova la normativa precedente. Guida alle differenze fra comunicazione e informazione, allenorme su rilascio e applicazione e alla possibilità di ricorrere all'autocertificazione.</i></p>	50
Appalti	
CONSOLIDATO L'ORIENTAMENTO CHE VIETA LA COMMISTIONE FRA I TITOLI DI PARTECIPAZIONE E QUELLI DELLA VALUTAZIONE	
<p>Davide Ponte, Guida al Diritto, 29.10.2011 - n. 43.</p>	53
OSSERVATORIO DEI PERITI INDUSTRIALI SU FORMAZIONE, INDUSTRIA, CULTURA DI IMPRESA, UNIVERSITÀ, MANAGEMENT	
OpificiumNews24	2

<p>Economia, fisco, agevolazioni e incentivi</p> <p>ICI - TASSA DOVUTA ANCHE CON POTENZIALITÀ EDILIZIA RIDOTTA Sergio Trovato, Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 22.10.2011 - n. 42 <i>Ancora incertezze sulla tassabilità delle aree vincolate ai fini Ici. L'orientamento dei giudici di legittimità è infatti oscillante, e continua a generare dubbi negli Enti locali sulla possibilità che le aree soggette a vincoli urbanistici siano soggette al pagamento dell'imposta.</i></p>	57
<p>Edilizia e urbanistica</p> <p>LE NOVITÀ DEL SETTORE IMMOBILIARE CONTENUTE NELLA MANOVRA-BIS Flavio Guidi, Paolo Duranti, Il Sole 24ORE - Consulente Immobiliare, ottobre 2011 - n. 893 <i>Di seguito una sintesi delle novità che interessano il settore degli immobili, contenute nella cosiddetta Manovra-bis (D.L. 138 del 13 agosto 2011, convertito con modifiche dalla legge 148 del 14 settembre 2011).</i></p>	59
<p>Energia</p> <p>L'EMILIA-ROMAGNA RIVEDE GLI STANDARD ENERGETICI DEGLI EDIFICI Luca Corazza, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 17.10.2011 - n. 39 <i>La Regione ha recepito le novità introdotte dal Dlgs 28/2011, accorciando però i tempi per il raggiungimento degli obiettivi finali che verranno conseguiti nel 2015 e non nel 2020. Gli annunci immobiliari dovranno inoltre indicare le prestazioni energetiche.</i></p>	61
<p>Rifiuti</p> <p>RIFIUTI ELETTRONICI: I CONTRIBUTI AGLI ENTI LOCALI PER POTENZIARE E ADEGUARE I CENTRI DI RACCOLTA Il Sole 24 ORE, Guida agli Enti Locali, 22.10.2011 - n. 42 <i>A seguito della determinazione del Comitato Guida ANCI - Centro di Coordinamento RAEE del 7 aprile 2010 è stato costituito un apposito Fondo, volto a sostenere il potenziamento e l'adeguamento dei Centri di Raccolta (CdR) iscritti al CdC RAEE e a promuovere l'efficienza e l'efficacia della raccolta dei RAEE sul territorio.</i></p>	64
<p>Sicurezza ed igiene del lavoro</p> <p>MISURE ECONOMICHE URGENTI: QUALI NOVITÀ PER LA SICUREZZA? Mario Gallo, Il Sole 24Ore - Ambiente & Sicurezza, 25.10.2011 - n. 19 <i>Modifiche alla tormentata disciplina della segnalazione certificata d'inizio attività, introduzione del nuovo reato di caporalato, semplificazione dei controlli ispettivi e introduzione dell'obbligo generalizzato della polizza assicurativa per i professionisti.</i></p>	68
<p>Sicurezza ed igiene del lavoro</p> <p>SALUTE E SICUREZZA DEL LAVORO: ISTITUITA LA COMMISSIONE PER GLI INTERPELLI Mario Gallo, Il Sole 24Ore - Ambiente & Sicurezza, 25.10.2011 - n. 19 <i>L'iter procedurale per proporre gli interpellati in materia di salute e sicurezza del lavoro alla nuova Commissione già prevista dall'art. 12, Dlgs n. 81/2008.</i></p>	72
<p>L'ESPERTO RISPONDE</p> <p>Appalti - Economia, fisco, agevolazioni e incentivi – Edilizia e urbanistica – Sicurezza del lavoro</p>	74

News

Ambiente, suolo e territorio

■ Ecosistema urbano: città poco sicure, inquinate, trafficate e sommerse dai rifiuti

Traffico, rifiuti, smog, siccità, frane: sono solo alcuni dei pericoli di una ipotetica mappa del rischio tracciabile con i dati del 18° rapporto "Ecosistema Urbano". Lo studio di Legambiente in collaborazione con Ambiente Italia e Sole 24 Ore ha puntato quest'anno i riflettori sul tema della mancanza di sicurezza nelle nostre città. I numeri ci dicono che una delle prime emergenze ambientali da affrontare è quella dello smog: in 50 città si rileva la presenza di aree critiche per le concentrazioni da biossido di azoto. Nessun miglioramento anche per la dispersione idrica: 12 Comuni continuano ad avere perdite superiori al 50% e per quanto riguarda la pericolosità delle nostre strade i dati parlano di 590 incidenti che ogni giorno provocano 12 morti e 842 feriti. Ma passiamo ai premi: tra le grandi città insieme a Venezia, Ecosistema Urbano ha premiato anche Bologna e Genova. Tra le città medie insieme a Bolzano, hanno ottenuto un riconoscimento Trento, La Spezia, Reggio Emilia e Perugia. Tra le piccole città oltre Belluno, sono state premiate Verbania, Aosta, Pordenone e Mantova.

Incidenti stradali: 4mila morti l'anno	Rischio industriale: in 48 città fabbriche molto pericolose
Emergenza smog: più di 2 gradi nelle città	Carenza idrica: in 50 città più del 30% di acqua perduta
Rifiuti: 82mila Tir di spazzatura smaltita illegalmente	Densità automobilistica: 63,7 veicoli ogni 100 abitanti

(Guida agli Enti Locali, 29.10.2011 - n. 43 - p. 8)

Appalti

■ Appalti di ingegneria: il trend positivo continua a settembre

Segno positivo a settembre per gli appalti pubblici di ingegneria e architettura, dopo il buon andamento del trimestre giugno-luglio-agosto: +111,9% in valore rispetto allo stesso mese del 2010. Il migliore andamento degli ultimi quattro mesi, tuttavia, non è sufficiente a recuperare quanto perso da gennaio a maggio rispetto allo scorso anno. Questi i dati salienti dell'ultimo aggiornamento dell'osservatorio Oice-Informatel sul mercato pubblico dei servizi di ingegneria e architettura. Le gare rilevate a settembre sono state 244, per un importo complessivo di 46,2 milioni di euro (38,0 sopra soglia). Rispetto a settembre 2010 il numero dei bandi scende dello 0,8% (+10,0% sopra soglia e -1,8% sotto soglia), ma il loro valore sale, come detto, del 111,9% (+191,4% sopra soglia e -6,4% sotto soglia).

I NUMERI DI SETTEMBRE	
Appalti totali	+111,9%
Gare rilevate	244
Sopra soglia Ue	22
Importo complessivo	46,2 milioni

(Guida agli Enti Locali, 22.10.2011 - n. 42 - p. 9)

■ Subappalti assistiti dalle norme Antitrust

Nei moderni "sistemi di rete" il decentramento produttivo offre, attraverso il contratto di subfornitura, una possibilità di sviluppo alle imprese che vedono affidarsi dal committente sempre maggiori fasi della produzione. Il rapporto che s'instaura tra le parti, però, può esporre il subfornitore a forme di "sopraffazione economica". Il rapporto di subfornitura, infatti, richiede, almeno da una parte, cospicui investimenti in attività specializzate, che perdono tutto o buona parte del loro valore nel caso la relazione s'interrumpa.

La minaccia, dunque, della cessazione del rapporto espone il subfornitore a condotte estorsive. Si apre così lo spiraglio alla qualificazione della condotta realizzata dalla parte forte nei confronti dell'altra alla stregua di un abuso di posizione dominante ai sensi della disciplina antitrust. A tal fine, occorre che alla situazione di soggezione economica, che nella subfornitura dispiega essenzialmente i suoi effetti tra le parti del contratto, corrisponda la titolarità di una posizione dominante sul mercato, vale a dire la capacità del soggetto che la occupa di operare in maniera sostanzialmente indipendente da concorrenti, fornitori e consumatori. Occorre, in altri termini, che la condotta contestata superi la dialettica contrattuale "interna" e si proietti "all'esterno" sul mercato, alterandone il funzionamento. In presenza di tali condizioni, quel comportamento opportunistico/abusivo influisce direttamente sul gioco del mercato e, come tale, ricade nell'ambito di applicazione della disciplina antitrust. Viceversa, in mancanza delle predette condizioni, quel comportamento è valutato rispetto al solo rapporto contrattuale e pertanto in una prospettiva privatistica, così da poter determinare un cosiddetto abuso di dipendenza economica ai sensi della legge 192/98. In verità, all'Antitrust è assegnata un'ulteriore specifica competenza in relazione a quelle condotte che abbiano «rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato». Con questo controverso e contrastato intervento, il legislatore, da un lato ha precisato che lo sfruttamento della situazione di dipendenza della controparte debole può provocare un vero e proprio abuso ai sensi antitrust. Da un altro, ha ampliato la tipologia e il novero di condotte che superano la soglia di attenzione/rilevanza per il diritto della concorrenza.

Grazie all'ampliamento della competenza dell'Antitrust, dunque, l'abuso di dipendenza economica potrebbe rilevare in una prospettiva pubblicistica e integrare un illecito antitrust anche quando non ricorrano gli stringenti presupposti dell'abuso di posizione dominante. Il condizionale è d'obbligo perché il legislatore non ha fissato né identificato dei parametri per fissare il tetto oltre il quale una condotta che sfrutti la soggezione economica della controparte sollevi un rischio per il mercato. In questo scenario, gli orientamenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato insieme ai contributi della giurisprudenza e agli approdi della dottrina saranno essenziali a garantire un ambito di operatività alla disciplina.

(Valeria Falce, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 16.10.2011 - p.19)



Catasto

■ Fabbricati rurali, rebus retroattività

Il decreto Sviluppo (DI 70/2011) interviene nuovamente sull'annoso problema dei fabbricati rurali, dando la possibilità ai contribuenti di chiedere la variazione della categoria catastale per quei fabbricati che, presentando i requisiti di ruralità in via continuativa da almeno cinque anni, non erano, alla data del 30 settembre 2011, accatastati in categoria rurale: A/6 se abitazione, D/10 se fabbricato strumentale. Con Dm 14 settembre 2011 sono state individuate le modalità applicative e la documentazione necessaria per la presentazione della certificazione per il riconoscimento della ruralità dei fabbricati. Il Dm ha istituito la classe " R" per le abitazioni, che sono ora censite in categoria A/6 senza attribuzione di alcuna rendita. Per i fabbricati strumentali classati in categoria D/10 è previsto il mantenimento della rendita catastale precedentemente attribuita. Nel breve termine concesso (il Dm è stato pubblicato in « Gazzetta Ufficiale» il 21 settembre) sono state numerosissime le richieste di variazione, e ognuna di queste potenzialmente può generare un nuovo contenzioso, visto che l'interpretazione della norma data dai contribuenti si pone (nuovamente) in aperto contrasto con quella data dagli enti impositori.

L'elemento che crea confusione e che legittimerebbe, secondo alcuni, l'uso retroattivo della nuova categoria attribuita dall'Agenzia del territorio è la previsione dell'attestazione del possesso «in via continuativa» a decorrere dal quinto anno antecedente a quello di presentazione della domanda di riconoscimento della categoria rurale. Secondo i Comuni impositori, invece, la norma fa riferimento a una «variazione della categoria catastale» e non è espressamente prevista alcuna efficacia retroattiva, peraltro in linea con le indicazioni fornite con la circolare 11/T dell'Agenzia del territorio, nella quale vengono esemplificati i casi in cui le variazioni hanno effetto retroattivo. In questa situazione, il Comune deve, in base a quanto previsto dall'articolo 5 del Dlgs 504/92, applicare l'Ici avendo riguardo esclusivamente alla rendita e categoria catastale iscritta in catasto al primo gennaio di ogni anno d'imposizione. Nessun aiuto è arrivato poi dal Dm attuativo e dalla circolare 6/2011 dell'Agenzia del territorio, che non hanno apportato, come da molti auspicato, alcuna integrazione o chiarimento del DI 70/2011. L'incertezza normativa coinvolge i cinque anni d'imposta pendenti (2006-2010) e riguarda tanto i contribuenti (domande di rimborso) tanto i Comuni (atti di accertamento) e potenzialmente potrebbe determinare una perdita di gettito per i Comuni quantificabile in diverse centinaia di milioni di euro. Mentre la Corte di cassazione continua a decidere le vecchie controversie ritenendo vincolante la categoria catastale iscritta in catasto (da ultimo si veda l'ordinanza 6 ottobre 2011, n. 20432) le Commissioni tributarie a breve dovranno risolvere la querelle sulla portata retroattiva o meno dell'art. 7, c. 2-bis, 2-ter e 2-quater del DI 70/2011. Sembra proprio che Ici e fabbricati rurali rappresentino un problema senza soluzione. (Pasquale Mirto, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 31.10.2011 - p.54)



Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

■ Edilizia, un miliardo in meno

Il Patto per la salute 2010-2012 aveva promesso di elevare da 23 a 24 miliardi il finanziamento per il programma di investimenti in edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico e di prevedere le somme nel bilancio pluriennale 2010-2012. Ma per ora nella bozza del Ddl sulla legge di stabilità 2012 del miliardo non c'è traccia. Il tutto con gran disappunto del mondo sanitario: i sindacati e gli Ordini hanno giudicato il taglio come una rinuncia "alla messa sotto controllo e in sicurezza di strutture di cui circa la metà ha più di 50 anni e quindi di per sé sono fonti di rischio". Ma anche all'abbandono di "ogni volontà di mettere mano alla prevenzione".

"C'è il project financing". Il ministro della Salute Ferruccio Fazio è intervenuto sul tema la scorsa settimana in un'audizione alla commissione Igiene e Sanità del Senato sugli effetti delle varie manovre economiche sulla Sanità. E ha detto di augurarsi che "l'articolo 20 sull'edilizia sanitaria venga rifinanziato: lotterò per questo. Ma le Regioni -ha aggiunto- hanno avuto 400 milioni di euro per il trasporto pubblico locale: in tempo di ristrettezze hanno indicato questa priorità. Credo che l'edilizia sia importante ma penso -ha precisato- che il project financing, i finanziamenti privati, all'interno della governance pubblica, possano garantire l'aggiornamento delle strutture" in mancanza di altri fondi.

Ticket per "censo". e sui codici verdi. Nell'audizione Fazio ha anche illustrato le previsioni per i nuovi ticket previsti dalla manovra di luglio dal 2014 oltre quelli sulla specialistica. L'idea della Salute è di studiare meccanismi di compartecipazione alla spesa per censo, quoziente familiare e appropriatezza. "Niente tagli lineari", ha detto Fazio. Lo strumento è un Dpr, su proposta della Salute di concerto con l'Economia, "per fissare i ticket relativi alle prestazioni individuate in base a criteri di appropriatezza, economicità ed efficacia", ha aggiunto chiarendo che i nuovi ticket, sommati ai 10 euro per la specialistica, dovrebbero consentire di raccogliere 2,8 miliardi.

Ancora sui ticket Fazio ha successivamente dichiarato al congresso Sumai (si veda "Territorio, la ricetta Sumai") di ritenere opportuna l'introduzione di quelli per la medicina d'urgenza "anche nei codici verdi. Non solo per quali bianchi", pur ribadendo che un paziente da codice verde non dovrebbe recarsi al pronto soccorso. "Imprescindibili" le reti territoriali, per dare risposte concrete ed efficienti al cittadino-paziente. "E' chiaro -ha aggiunto- che se non c'è un rete territoriale il cittadino va al pronto soccorso anche per codici bianchi o verdi e non deve essere così.

Vanno previsti percorsi separati anche fisicamente, per evitare che medici e anestesisti debbano occuparsi di patologie di lieve entità".

Spiragli sull'edilizia. Per quanto riguarda il taglio all'edilizia, comunque, nel testo su cui la Ragioneria generale dello Stato ha dato il via libera torna un riferimento -ma non il miliardo- a quella sanitaria all'articolo 5, comma 3, prima del tutto assente. Il nuovo testo incrementa il Fondo per lo sviluppo e la coesione di 2,8 miliardi (invece dei 2,5 originari) per il 2015 per il periodo di programmazione 2014-2020 e lo destina "prioritariamente alla prosecuzione di interventi indifferibili infrastrutturali, nonché per la messa in sicurezza di edifici scolastici, per l'edilizia sanitaria, per il dissesto idrogeologico e per interventi a favore delle imprese sulla base di titoli giuridici perfezionati alla data del 30 settembre 2011, già previsti nell'ambito dei programmi nazionali per il periodo 2007-2013". Gli interventi saranno individuati con decreto dell'Economia di concerto con quello "delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale su proposta del ministro interessato al singolo intervento".

Specializzandi in ansia. Nella bozza di Ddl è previsto il dimezzamento dei termini di prescrizione, che passa da dieci a cinque anni, per il risarcimento dovuto a causa del mancato tempestivo recepimento delle direttive comunitarie. La norma annullerebbe in questo modo le sentenze della Cassazione che fissavano dieci anni di prescrizione (v. *Il Sole- 24 Ore Sanità n. 21 e 32/2011*), a decorrere dal 27 ottobre 1999, per il risarcimento della mancata retribuzione degli specializzandi che hanno frequentato le scuole universitarie dal 1 gennaio 1983 all'anno accademico 1990-1991.

Fondi ai policlinici e al Bambino Gesù. Al comma 1 dello stesso articolo 5 poi, si incrementa di 1,235 miliardi il fondo speciale previsto nel bilancio dell'Economia dalla legge 33/2009 "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi" per assicurare il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili e tra le finalità indicate nell'elenco allegato alla legge c'è anche il contributo statale a policlinici universitari gestiti direttamente da università non statali e al Bambino Gesù di Roma.

Tagli alla Salute e trasferimenti alle Regioni. La riduzione di risorse prevista per Salute nel 2012 è di 20 milioni per il 2012 sulla quota dell'1% del Fondo sanitario nazionale. Nello stato di previsione del ministero della Salute poi è istituito un fondo per finanziare le convenzioni per il 2012 (11,3 milioni) con il personale sanitario di assistenza al personale navigante (Sasn), che però passerà dal 2013 alle Regioni in coerenza "con il mutato assetto costituzionale". Dal passaggio alle Regioni non derivano oneri per il Ssn, ma, secondo la relazione tecnica, economie sul fabbisogno complessivo che per medici convenzionati (generalisti, specialisti), personale (infermieri e tecnici), medici fiduciari (legali) e personale attualmente dipendente dalla Salute è di poco più di 20 milioni.

Le misure	
I TAGLI	
Ministero della Salute	
Anno 2012	20 milioni
Edilizia sanitaria	
Anno 2012	1 miliardo
I FINANZIAMENTI	
Previsto il contributo statale ai policlinici universitari gestiti direttamente da università non statali e all'ospedale pediatrico Bambino Gesù di Roma	
I RISPARMI	
Dal 2013 passano dal ministero della Salute alle Regioni le competenze sul personale sanitario di assistenza al personale navigante (porti, aeroporti ecc.) le cui convenzioni valgono oggi 11,3 milioni	

(Paolo Del Bufalo, Guida Sanità, 25.10.2011 - n. 40 - p. 8)

**Edilizia e urbanistica****■ Al giudice di pace le liti immobiliari fino a 5mila euro**

Cause immobiliari: qual è il giudice competente? Stabilirlo sin da subito è cruciale, pena la perdita di tempo e di denaro. Se infatti si sbaglia giudice, c'è il rischio che il magistrato coinvolto rilevi la sua incompetenza, anche d'ufficio (cioè senza che ci sia bisogno di un'eccezione di incompetenza di una delle parti coinvolte). Ciò vale sia se la causa è stata promossa da un proprietario o un titolare di diritti reali di un immobile, dall'amministratore in rappresentanza dei condomini o solo da uno di essi. In questa dibattuta questione è intervenuta di recente la Cassazione a Sezioni unite con l'ordinanza 19 ottobre 2011, n.21582.

La nuova divisione

Secondo il Codice di procedura civile, per sapere di chi è la competenza in materia immobiliare, occorre porsi due domande. La prima: « Cosa riguarda la causa? » (competenza per materia). La seconda: « Qual è la cifra in ballo? » (competenza per valore). Fino a ieri esisteva anche la tesi secondo cui l'oggetto della lite era il fattore chiave, mentre il valore serviva solo per discriminare nelle cause in cui la competenza era di entrambi (il giudice di pace, fino ai 5mila euro, il giudice unico oltre). Oggi, dopo l'ordinanza delle Sezioni unite la questione è stata chiarita nel senso che:

- vanno al giudice di pace tutte le cause immobiliari che riguardano certe materie, al di là del loro valore (misura e modalità d'uso dei servizi condominiali; distanze legali con piante, apposizione di confini, immissioni di fumo, calore, esalazioni, rumori per le civili abitazioni);
- vanno al giudice unico – cioè al tribunale in composizione monocratica – tutte le cause relative all'accertamento della proprietà o di diritti reali su un bene immobile, quando tale questione sia proposta in via principale (o incidentale);
- vanno al giudice di pace oppure al giudice unico, a seconda del valore della causa (rispettivamente, sotto o sopra i 5mila euro) le altre cause su beni mobili in cui, in ultima istanza, si litiga su una questione di denaro (danno sopportato o indennità da versare, ancorché derivante da un diritto reale immobiliare).

Le Sezioni unite hanno fatto perciò piazza pulita di interpretazioni troppo "letterali" della legge, che estromettevano il giudice di pace dalle cause relative agli immobili (fatta eccezione per casi precisamente individuati), affermando che quando l'immobile stesso sia il presupposto della causa, ma l'azione abbia a oggetto il pagamento di una somma di denaro, è sul denaro e non sull'immobile che si litiga. Quando la competenza è del giudice di pace, l'appello contro la sentenza dovrà essere proposto davanti al tribunale o in cassazione, negli altri due davanti alla corte d'appello. Per quanto riguarda la competenza per territorio, vale il criterio che l'organo giudicante è quello competente per il comune dove è situato l'immobile. Ovviamente le controversie fiscali, amministrative o penali continuano a seguire le proprie regole.

Chi determina il valore

Il problema della competenza per valore può provocare incertezze, quando si tratta di stabilirne l'ammontare. In particolare, nelle cause condominiali conta generalmente la cifra complessiva, non la quota attribuita a ciascun condomino (anche se è solo uno a promuovere la lite che coinvolge però tutto il condominio). Il valore è comunque stabilito in base a quanto richiesto dalla parte attrice nell'atto introduttivo del giudizio, anche qualora si scoprisse in seguito che è una cifra eccessiva. È utile chiarire comunque che, ai fini del calcolo delle spese legali, il valore della controversia è basato su quanto si è deciso (e non a quanto si è richiesto) se la domanda è solo parzialmente accolta o quando si impugni soltanto in parte in appello una decisione resa dal giudice. Se poi l'impugnazione è accolta solo in parte, si integrerà questo criterio in base alla cifra effettivamente decisa (Cassazione, Sezioni unite, n. 19014/2007).

(Silvio Rezzonico, Giovanni Tucci, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 31.10.2011 - p.51)

■ Il Tar dà i 10 giorni per il piano edilizio

Dieci giorni per depositare il piano di riqualificazione dell'edilizia scolastica. Il Tar del Lazio, terza sezione bis, continua il pressing sul ministero dell'Istruzione innescato a inizio anno dal Codacons,

promotore della class action contro il fenomeno delle cosiddette «classi pollaio». Dopo la sentenza del 21 gennaio scorso, in cui i giudici intimavano l'emanazione entro quattro mesi del piano generale – decisione ribadita il 9 giugno dal Consiglio di Stato – il Tar torna a fissare il percorso che, se ignorato, potrebbe anche portare al commissariamento. Secondo i giudici amministrativi (sentenza 552/2011), che avevano ammesso la prima class action contro la Pa, il ministero è inadempiente nella predisposizione del piano di messa in sicurezza e a norma delle strutture scolastiche. Violazione dei termini e/o mancata emanazione di un atto amministrativo, violazione di standard qualitativi stabiliti e trasparenza e integrità delle Pa sono i presupposti sui quali era stata decisa l'ammissibilità dell'azione collettiva.

Nel merito della domanda, i giudici avevano ritenuto che «nell'ordinata architettura disegnata dal legislatore nel 1996, il piano di riqualificazione dell'edilizia scolastica all'articolo 3 del Dpr 81/2009 avrebbe dovuto costituire un atto di programmazione» per individuare obiettivi e tempi per rendere sicuri e vivibili gli ambienti scolastici. Nelle more, ma solo per l'anno scolastico 2009-2010, le scuole interessate dal piano avrebbero potuto ottenere deroghe sull'indice di affollamento.

Invece – secondo il Tar – con il decreto del 23 settembre 2009 è stato «compilato un elenco di scuole in situazione potenzialmente critica» su scarse informazioni dell'anagrafe nazionale, demandando agli uffici scolastici regionali l'«elenco del disagio». Che, nei fatti, è cosa diversa dal «piano di riqualificazione». Gli istituti all'indice erano 12mila e nel decreto d'inizio anno scolastico del 2009 si chiedeva di derogare all'aumento del tetto di alunni per aula previsto dalla riforma (Dpr 81/2009 regolamento applicativo dell'articolo 64 della legge 133/2008).

Deroga «solo» per l'anno scolastico 2009-2010 per quelle scuole individuate dall'elenco in quanto a forte rischio sicurezza. La deroga di fatto non è stata mai adottata in quanto il decreto è del 23 settembre, quando ormai le classi erano state già formate.

(Alessandro Galimberti, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 29.10.2011 - p.29)

■ **Armi spuntate contro la Scia**

Non è facile impugnare la Scia del vicino. La proliferazione dei titoli edilizi e della relative procedure di formazione ha complicato l'attivazione dei rimedi giurisdizionali per contestare la costruzione di un nuovo edificio o l'ampliamento di quelli esistenti.

I titoli edilizi possono dividersi in due generali categorie a seconda che siano espressamente rilasciati dal Comune, oppure che si formino in ragione della mancata assunzione dell'ordine comunale di non eseguire l'intervento.

Nel primo gruppo, i titoli "espressi", ricadono così il permesso di costruire ordinario (anche in variante) e in sanatoria (tanto ordinaria, ai sensi cioè dell'articolo 36 del testo unico dell'edilizia, quanto straordinaria, il condono introdotto dalla legge 47/85), nonché le sanzioni pecuniarie non di natura ripristinatoria (che in sostanza autorizzano il mantenimento degli abusi, per cui è imposto solo il pagamento di una somma di denaro).

Nel secondo, i titoli "taciti", si collocano invece la Dia (denuncia di inizio attività), la Scia (segnalazione certificata di inizio attività, anche edilizia) e la comunicazione di inizio lavori introdotta dal Dl 40/2010, asseverata o meno. Sempre al secondo gruppo vanno ricondotti gli interventi liberi (quelli non soggetti ad alcun titolo edilizio) che il vicino ritiene illegittimi lamentandosi per il mancato intervento repressivo del Comune.

L'impugnativa dei titoli "espressi" non pone particolari problemi: è possibile proporre ricorso al Tar entro 60 giorni dalla loro conoscenza (termine che decorre al più tardi dal momento in cui i lavori raggiungono uno stadio tale da evidenziarne la concreta lesività per il vicino), ma impugnare i titoli "taciti" è più complicato. Per un certo periodo, la giurisprudenza amministrativa si era divisa tra la tesi secondo cui la Dia/Scia restava un atto privato, come tale non impugnabile, e la tesi che riconosceva la diretta aggredibilità al Tar della Dia/Scia (interpretazione che in sostanza afferma la natura provvedimentale del comportamento inerte mantenuto dal Comune, in questo senso). Su questo secondo punto, lo scorso 29 luglio si era assestato il Consiglio di Stato, con l'adunanza plenaria 15/2011: la situazione si è consolidata con l'articolo 6, comma 1, lettera c) del Dl 138/2011 – la manovra di Ferragosto – convertito nella legge 148 dello scorso 14 settembre.

La nuova disposizione prevede espressamente che «la segnalazione certificata di inizio attività, la

denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili». Gli interessati – prosegue la norma – possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, possono impugnare al Tar il silenzio che il Comune mantenga sulla domanda volta a impedire lo svolgimento dell'attività in contestazione.

È importante rilevare che, in questi casi, l'articolo 31, commi 1, 2 e 3 del Dlgs 104/2010 (codice del processo amministrativo) assegna normalmente al giudice soltanto il potere di ordinare al Comune di provvedere sulla verifica richiesta dal privato. La possibilità di riconoscere direttamente l'illegittimità dell'attività disponendone la cessazione è infatti riconosciuta al Tar solo quando si tratti di attività vincolata o quando risulti che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non siano necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione. Condizioni che non sempre ricorrono in edilizia, specie rispetto ai progetti più complessi, e che rendono dunque difficile la tutela rispetto ai lavori oggetto di Dia/Scia.

Le contromisure

RIMEDI CONTRO I TITOLI ESPRESSI

- Diretta impugnabilità del provvedimento al Tar entro 60 giorni dalla sua conoscenza
- Possibilità di richiedere al Tar la sospensione dei lavori in corso (sospensiva) in pendenza del giudizio
- Possibilità di richiedere al Tar la condanna del Comune al risarcimento del danno subito per l'illegittima attività edilizia comunque svolta

RIMEDI CONTRO I TITOLI TACITI

- Impugnabilità dell'inerzia del Comune ad assumere provvedimenti inibitori dell'attività edilizia ritenuta abusiva
- Possibilità di chiedere che il Tar ordini al Comune di provvedere
- Possibilità di chiedere la cessazione ed eventualmente la sospensione dell'attività edilizia limitata ai casi di attività vincolata e qualora non serva istruttoria
- Possibilità di chiedere la condanna del Comune al risarcimento del danno subito per il ritardo nella sua azione

(Guido Alberto Inzaghi, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 24.10.2011 - p.53)

■ **Incentivi speciali al «social housing»**

Alcune regioni hanno dato un'impronta sociale alle riforme delle loro leggi sui piani casa fatte per attuare le previsioni del decreto Sviluppo sugli incrementi di volumetria. In Toscana (legge regionale 40/2011), le amministrazioni comunali concedono un incremento di superficie del 35% per gli interventi edilizi necessari per realizzare programmi di riqualificazione urbana a condizione che si raggiunga «un'equilibrata composizione sociale, anche attraverso interventi di edilizia sociale, per una quota non inferiore al 20 per cento della superficie lorda complessiva» (articolo 8, comma 4). Non è una conditio sine qua non, ma anche la Regione Puglia ha posto, nella sua legge (la 21/2011), un obiettivo sociale agli incentivi al settore dell'edilizia. Nei programmi di riqualificazione urbana attuati attraverso interventi di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali, per elevare del 5% (entro il tetto massimo del 35%) il premio di volumetria, almeno del 20% della superficie complessiva dell'edificio ricostruito deve essere destinato ad edilizia sociale, con una convenzione con il Comune. La legge regionale del Lazio (la 10/2011) vincola a precise condizioni il cambiamento a residenza – anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici – della destinazione d'uso di capannoni ed altri immobili residenziali con un incremento di volumetria del 30 per cento. Se la superficie dell'immobile da trasformare in appartamenti oscilla tra 10mila e i 15mila metri quadrati, il 30% dell'intera superficie residenziale deve essere riservata ad alloggi da affittare a canone calmierato; al di sotto dei 10mila metri quadrati la percentuale si eleva al 35% per cento. Questa stessa destinazione sociale è prevista anche per il 30% della capacità edificatoria di un'area con destinazione non residenziale non ancora edificata sulla quale vengono realizzati appartamenti.

(Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 17.10.2011 - p.51)

■ Il piano-città è pronto in sei Regioni

Bastano poco più delle dita di una mano per contare le Regioni arrivate al traguardo con l'approvazione di proprie leggi con cui dare attuazione all'articolo 5 del DI 70/2011, sulla semplificazione del procedimento di rilascio del permesso di costruire, sull'estensione della segnalazione certificata di inizio attività (Scia) e sulla previsione di incentivi per la rigenerazione delle aree urbane.

Finora a legiferare sono state in sei: Lazio, Molise, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta. Quelle che non lo hanno ancora fatto hanno tempo fino alla metà del prossimo mese di novembre per allinearsi (se ritengono di non esserlo già) alla nuova normativa statale, evitando l'applicazione immediata e diretta sui loro territori delle prescrizioni dell'articolo 5. Le nuove leggi regionali disciplinano soprattutto gli incentivi di volumi o di superfici edificabili per favorire gli interventi edilizi e sostenere l'economia; in alcuni casi si sono occupate anche delle procedure edilizie (si veda l'articolo in basso).

In Toscana il recepimento delle disposizioni del decreto sviluppo è stato inserito in una legge (la 40 del 5 agosto scorso) di riforma delle norme regionali già vigenti sul governo del territorio e sul piano casa (la cui scadenza viene prolungata al 31 dicembre 2012). Per rigenerare le aree degradate di paesi e città possono essere concessi incrementi di superficie fino a un massimo del 35% di quella esistente. La percentuale effettiva di ampliamento della superficie esistente viene decisa da ogni Comune tenendo conto dei singoli contesti in cui si interviene e degli obiettivi da perseguire.

Per la realizzazione di programmi di riqualificazione urbana attraverso la demolizione e ricostruzione di edifici residenziali, la Puglia applica il decreto sviluppo prevedendo la misura premiale del 35%, con la legge 21 del 1° agosto scorso, con la quale ha modificato la legge regionale 14/2009, sul piano casa pugliese, che viene prorogato al 31 dicembre 2012. In via ordinaria il premio di volumetria che i Comuni possono concedere per favorire gli interventi di sostituzione, rilocalizzazione e rifacimento di edifici è del 10 per cento. Questa percentuale può essere raddoppiata se l'intervento di demolizione e ricostruzione è parte di un programma integrato di rigenerazione urbana. Inoltre, un premio extra del 5% è accordato per ognuna di queste ipotesi:

- con il 20% della nuova volumetria complessiva dell'edificio vengono realizzati alloggi di edilizia residenziale sociale;
- per ricostruire l'edificio viene indetto un concorso di idee o di progettazione;
- l'edificio è certificato ad elevato standard di sostenibilità.

Lo stesso livello massimo di incremento premiale delle volumetrie è previsto anche per la riqualificazione di aree produttive. Si parte da un premio base del 5%, che si eleva gradualmente per arrivare al 35% nel caso in cui, oltre a tutte le altre condizioni, si sposti un capannone localizzato in un'area a destinazione agricola, a zona verde o a servizi pubblici.

Spostato al 31 gennaio 2015 il termine ultimo per la presentazione ai Comuni della documentazione per avvalersi delle agevolazioni previste dal piano casa della regione Lazio (legge 21/2009). La legge regionale 10 del 13 agosto 2011 ha ampliato gli incentivi per realizzare il ventaglio di interventi previsti dal piano casa. Per recuperare aree degradate e anche edifici isolati dismessi con destinazione industriale o terziaria, i Comuni possono realizzare programmi di riqualificazione urbana e ambientale anche in variante ai piani regolatori vigenti. Per incentivare la loro attuazione, oltre al cambiamento della destinazione d'uso degli immobili, è possibile anche concedere incrementi di volumetrie fino al 75%, che raddoppiano se gli interventi consentono di recuperare le fasce di rispetto del territorio costiero. Anche la regione Molise (legge n. 21 del 9 settembre scorso) ha differito di due anni il termine ultimo di validità del suo piano casa.

Le ultime disposizioni

Le norme locali di recepimento del DI 70/2011

LAZIO

Legge 13 agosto 2011, n. 10, Bur 32 del 27 agosto 2011, S.O. 160

È possibile trasformare a residenza, con premio di volumetria, sia gli immobili sia le aree edificabili aventi una destinazione d'uso non residenziale. La delocalizzazione di un edificio dalla fascia

costiera è premiata con un incremento di volumetria del 150 per cento. Semplificate le procedure per l'approvazione dei piani attuativi

MOLISE

Legge 9 settembre 2011, n. 21, Bur 25 del 16 settembre 2011

La validità del piano casa regionale è prorogata di due anni. Agli interventi di demolizione e ricostruzione può essere concesso un incremento di superficie del 35 per cento. Sono permessi anche mutamenti di destinazione d'uso; quelle con destinazione commerciale possono essere trasformate in case per giovani coppie

PUGLIA

Legge 1° agosto 2011, n. 21, Bur 121 del 2 agosto 2011, S.O.

Per i programmi di rigenerazione urbana vengono concessi premi volumetrici fino a un massimo del 35 per cento. Stesso incentivo anche per recuperare aree produttive. Il premio per il rifacimento di aree urbane degradate è condizionato alla realizzazione di una quota di alloggi sociali. Il piano casa è prorogato al 31 dicembre 2012

TOSCANA

Legge 5 agosto 2011, n. 40, Bur 41 del 10 agosto 2011

I Comuni vengono autorizzati a concedere incrementi di superficie lorda fino al 35% per realizzare gli interventi di demolizione e ricostruzione necessari per migliorare le città e i paesi. Il 20% della superficie deve essere utilizzato per l'edilizia sociale. Ciò per cui non occorre il permesso di costruire può essere realizzato con la Scia

UMBRIA

Legge 16 settembre 2011, n. 8, Bur 41 del 21 settembre 2011, S.O. 1

In tutte le leggi e provvedimenti regionali la dichiarazione di inizio attività (Dia) viene sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività (Scia). Per il permesso di costruire l'inazione dell'amministrazione comunale fa scattare il silenzio-assenso; in precedenza operava il silenzio-diniego

VALLE D'AOSTA

Legge 1° agosto 2011, n. 18, Bur 34 del 16 agosto 2011

I cambiamenti di destinazione d'uso sono ammessi ma non in deroga alle previsioni di Prg. La realizzazione dei premi volumetrici può avvenire anche con la costruzione di un manufatto nuovo. Confermate le percentuali di incremento delle superfici del 35 e del 45% per riqualificare rispettivamente edifici e territorio

(Raffaele Lungarella, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 17.10.2011 - p.51)

■ **La Scia a pieno titolo negli ordinamenti locali**

In Toscana e in Umbria esce di scena la Dia e per tutti gli interventi costruttivi per la cui realizzazione non è richiesto il permesso di costruire è sufficiente la Scia (Segnalazione certificata di inizio attività). Sono i principali risultati prodotti, almeno finora, dall'adesione delle Regioni alle previsioni della parte dell'articolo 5 del Dl 70/2011 sulla semplificazione delle procedure relative all'edilizia privata.

In Toscana, con la sparizione dall'ordinamento regionale della Dia (legge 40/2001), possono essere realizzati con il ricorso alla Scia – e quindi avviati appena dopo aver presentato la documentazione in Comune – interventi per l'abbattimento delle barriere architettoniche (anche se comportano un aumento delle superfici esistenti o se sono eseguiti in deroga agli indici di edificabilità), interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia. È sufficiente la Scia anche per particolari casi di mutamento della destinazione d'uso degli immobili, edifici e aree. Tra la documentazione che deve essere allegata alla Scia vi è la relazione con la quale il progettista assevera che l'opera da realizzare è conforme agli strumenti urbanistico comunali. Il professionista che attesta il falso dovrà affrontare oltre al giudizio disciplinare dell'ordine professionale di appartenenza anche quello di una corte penale.

Anche in Umbria si restringe il ventaglio dei titoli abilitativi alla costruzione, con la sostituzione generalizzata della Dia con la Scia. Con un ampio provvedimento di semplificazione amministrativa dell'ordinamento regionale e di quello degli enti locali territoriali (legge 8/2011) viene recepito nella

normativa regionale il comma 4-ter dell'articolo 49 del DI 78/2010, che stabilisce che «le espressioni segnalazione certificata di inizio attività o Scia sostituiscono, rispettivamente, quelle di dichiarazione di inizio attività Dia, ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia». Un ribaltamento totale pure in fatto di silenzio-assenso: nella normativa previgente se il responsabile del procedimento nei 15 giorni successivi alla richiesta non rilasciava il permesso di costruire operava il silenzio-rifiuto; con la nuova legge, trascorso quello stesso periodo di tempo senza che l'amministrazione comunale «abbia adottato un provvedimento di diniego, il permesso di costruire si intende assentito».

La Regione Lazio con la legge 10/2011, di modifica del piano casa, è intervenuta per semplificare le procedure di approvazione degli strumenti urbanistici. Viene riformata la legge regionale 36/1987, sullo snellimento delle procedure urbanistiche ed edilizie, assegnando esclusivamente alla giunta regionale l'approvazione dei piani attuativi degli strumenti urbanistici. Le nuove norme elencano le modifiche che non costituiscono variante a un piano attuativo e che possono essere approvate dallo stesso organo comunale che rilascia il permesso di costruire.

(Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 17.10.2011 - p.51)

Energia

■ **Energie rinnovabili anche senza l'ok dei singoli comuni**

La realizzazione di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile non può essere condizionata all'assenso o al gradimento preventivo dei comuni sul cui territorio l'impianto verrà costruito.

La decisione del Tar di Lecce (Sezione Prima, sentenza 1670/2011, depositata il 29 settembre scorso) apre la strada alla semplificazione amministrativa, o per lo meno dei rapporti istituzionali all'interno della conferenza dei servizi nell'ambito dell'impiantistica per le fonti rinnovabili.

La questione affrontata dai giudici salentini riguardava la controversia innescata dal comune di Ginosa circa l'Autorizzazione unica per un generatore di energia elettrica da «biomasse di legno vergine» per una potenza di 5 MW. La prima conferenza dei servizi si era chiusa con il via libera per la realizzazione, pur in assenza del parere del piccolo comune. Conferenza che venne poi riaperta per la verifica dei requisiti sulla (nel frattempo intervenuta a livello legislativo regionale) "filiera corta", cioè il 40% del fabbisogno di biomasse ottenuto nel raggio di 70 km dall'impianto. In questa seconda sede Ginosa aveva espresso parere negativo, circostanza che non aveva impedito il rilascio dell'autorizzazione, e quindi il conseguente ricorso del municipio contrario.

I giudici amministrativi però hanno statuito che «il procedimento per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile, o comunque l'esito favorevole dell'istanza, non può essere in alcun modo condizionato da qualsivoglia atto di assenso o di gradimento da parte dei comuni il cui territorio è interessato dal progetto. In altre parole non si può ritenere indispensabile a tal fine la deliberazione favorevole del Consiglio comunale», in accordo, tra l'altro, sia con la giurisprudenza di merito (Tar Lazio, Prima sezione di Latina, 1343/2009) sia con la sentenza 124/2010 della Corte Costituzionale. Quindi, «in assenza di una efficacia condizionante di tale eventuale deliberazione, può dunque ritenersi pacificamente applicabile l'articolo 14-ter, comma 7, della legge n. 241 del 1990, a norma del quale "si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione ... il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata"».

(Alessandro Galimberti, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 20.10.2011 - p.37)

Lavoro, previdenza e professione

■ **Calderone: per gli Albi serve una riforma rapida**

«Le professioni hanno impiegato quindici giorni a dare un segnale, a mettere insieme le loro proposte e a portarle al ministero. Adesso il ministero della Giustizia deve essere altrettanto

efficiente e risponderci in tempi rapidi». Ieri pomeriggio a Roma Marina Calderone è stata confermata per la terza volta consecutiva alla guida del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro. E, nel discorso di apertura del triennio di presidenza, ha parlato ancora una volta nella doppia veste di guida dei consulenti del lavoro e di presidente del Comitato unione professionisti (Cup), il soggetto unitario degli Ordini che, in questa fase, sta portando avanti la difficile trattativa per la riforma delle professioni. E che, solo pochi giorni fa, ha depositato al ministero un dossier che raccoglie le proposte dei singoli Albi per gli interventi da fare su ciascun ordinamento.

Proprio la riforma sarà uno dei punti chiave del prossimo mandato di Calderone. « Adesso - spiega - ci aspettiamo una convocazione dal ministero per stabilire quale dovrà essere il veicolo normativo che conterrà la revisione». Sul punto sono state fatte molte ipotesi, a partire da un Dpr che, però, lascerebbe insoddisfatti i professionisti. « Su questa ipotesi - dice Calderone - esprimiamo perplessità perché si tratterebbe di uno strumento inadatto a riformare tutti gli ordinamenti». Insomma, serve una legge unica e, soprattutto, bisogna essere veloci. « Nelle bozze di decreto sviluppo che ho letto si parlava di allungare i tempi da dodici a 18 mesi. Abbiamo atteso un anno che si uscisse dal limbo e adesso non vogliamo aspettare ancora».

Non c'è volontà di attendere, anche perché molte categorie, consulenti del lavoro in testa, sono già parecchio avanti con la revisione delle loro regole interne. « Nel corso degli ultimi tre anni - spiega Calderone - abbiamo già avviato, insieme ai nostri 28mila iscritti, un lungo processo di ripensamento del nostro ordinamento. Abbiamo aumentato le nostre competenze, senza sottrarle a nessuno e ci siamo già mossi su fronti nuovi, come quello del praticantato, sul quale chiuderemo una convenzione con il Miur, il prossimo 1° novembre».

Oltre alla conferma di Calderone, ai vertici del Consiglio nazionale sono arrivate, in segno di forte continuità, le nomine di Vincenzo Silvestri a vicepresidente, Sergio Giorgini a segretario, Pietro Panzetta a tesoriere e Marcello De Carolis a presidente del collegio dei revisori: tutte riconferme con l'eccezione di Giorgini, unico nome nuovo del gruppo.

Ma ieri non si è parlato solo di riforma. Calderone si è anche soffermata sulla cronaca di questi giorni e sull'ipotesi, avanzata dal governo, di rendere più facili i licenziamenti. « Il tema della semplificazione è sempre stato uno dei nostri cavalli di battaglia», spiega. E prosegue: « In questo momento bisogna mettere mano al mercato del lavoro per consentire l'ingresso di coloro che sono stati esclusi e di quelli che non sono mai entrati». Anche perché questo tema si lega a quello dello sviluppo. « Il nostro apparato normativo è senza dubbio uno dei freni che le aziende trovano nella loro crescita. La quota di 15 dipendenti non deve essere più una soglia critica, che spesso porta le aziende a implodere: dobbiamo superare questo limite». Ma non si può parlare solo di articolo 18. « Bisogna anche mettere mano a una semplificazione degli adempimenti in tema di lavoro. E, soprattutto, bisogna consentire alle piccole imprese di accedere alla cassa integrazione. Oggi ne sono escluse e questo sistema non è più sostenibile».

(Giuseppe Latour, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 29.10.2011 - p.29)

■ **Notariato: poker di progetti per uscire dalla crisi con spirito unitario nel mondo professionale**

Il 46° Congresso nazionale del notariato, dedicato a «Unità di Italia e tradizione notarile», si è svolto a Torino nella cornice della prima capitale d'Italia e delle celebrazioni del 150° anniversario di quella unità che tutti gli italiani, in un momento straordinariamente difficile della vita nazionale, sentono (e devono sentire) come un'occasione eccezionale per vivificare e rinsaldare il vincolo nazionale rilanciando, al di là di ogni enfasi, l'orgoglio dell'appartenenza a un grande Paese.

Le celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia da parte di tutte le componenti della comunità nazionale è, prima ancora che un dovere, un atto di intelligenza politica fondata sull'orgogliosa consapevolezza della nostra storia, nella quale grande parte hanno avuto le professioni liberali (tra cui il Notariato) che, sia attraverso la loro attiva e incisiva presenza nel tessuto sociale del Paese, sia grazie all'impegno di tanti loro esponenti nella vita politica nazionale e locale, hanno contribuito a sviluppare e consolidare le strutture democratiche dello Stato.

Questo Congresso è stata l'occasione per rilanciare lo spirito unitario dell'intero mondo professionale, che deve mantenere salda la barra del timone proprio quando più forte e generale è

lo sbandamento nel Paese. Abbiamo ribadito con forza, la volontà e la disponibilità di tutte le professioni a costruire con i cittadini e innanzitutto con i giovani, un futuro dell'Italia da protagonista nell'Europa e nel mondo.

Non è un caso, infatti, che abbiano preso parte ai lavori congressuali i vertici delle professioni a noi più vicine, come gli avvocati e i commercialisti, rappresentati dai loro presidenti Guido Alpa e Claudio Siciliotti, in una ritrovata e forte unità non solo dei professionisti dell'area giuridico-economica, ma di tutti i professionisti italiani, rappresentati dal presidente del Cup, Marina Calderone, punto di riferimento concreto di questa politica unitaria che il Cnn persegue con determinazione.

Siamo consapevoli che i rimedi alla crisi mondiale non possono essere soltanto economici, ma di molto più ampio respiro, imponendo alla classe politica ma anche a tutti noi un ripensamento profondo.

È un impegno che ha qualche possibilità di successo soltanto se, come tante volte ha sottolineato il Capo dello Stato, ce ne facciamo carico tutti insieme e innanzitutto le professioni che sono da sempre parte importante del patrimonio sociale e culturale del Paese, producendo il 15.1% del Pil nonché due milioni di appartenenti e più di due milioni di collaboratori per rappresentare il 16% dell'occupazione nazionale.

Il Notariato è disponibile a fare la sua parte, elaborando proposte che possano sostenere scelte politiche al passo con l'Europa per adeguare la struttura e l'ordinamento dello Stato a una realtà in continua e rapida evoluzione. Vogliamo offrire un supporto giuridico a una risposta equilibrata all'accentuato pluralismo etico della nostra epoca, che sia un punto di possibile incontro tra le diverse esigenze condivisibile indipendentemente dal credo politico, etico e religioso.

Con questo spirito di collaborazione, il Consiglio nazionale ha messo a punto quattro progetti, presentati in occasione del congresso nazionale, in materia di contratti, famiglia e successioni: convenzioni pre-matrimoniali e patti di convivenza, e diritti dei legittimari e patti successori.

In particolare, le proposte del notariato prevedono l'introduzione anche nel nostro ordinamento delle convenzioni pre-matrimoniali, per l'eventualità di separazione personale o di divorzio prevenendo la difficoltà delle negoziazioni quando il matrimonio è entrato in crisi, del «Patto di convivenza» Pac, col quale non si intende assolutamente istituzionalizzare un rapporto personale (motivo per il quale non si è utilizzata la denominazione «unione civile», «di fatto» o «solidale»), ma semplicemente regolare diritti e obblighi di carattere patrimoniale.

Di qui l'inserimento nel libro IV del codice civile dedicato alle obbligazioni e ai contratti e non nel I, dedicato alle persone e alla famiglia. I Pac consentirebbero di dare una disciplina contrattuale per i cittadini che manifestino formalmente la volontà di «vivere insieme», secondo un concetto che non corrisponde necessariamente a quello di «unione», che prescinde dal tipo di legame affettivo dei contraenti e che tiene conto di quanto presentato in Parlamento nelle ultime legislature e delle norme speciali, che già in qualche modo riconoscono il legame di stabile convivenza extra-familiare.

Le altre due proposte di legge riguardano la materia successoria con la riforma dei patti successori rinunciativi e dei diritti riservati ai legittimari, dirette ad attenuare gli effetti dell'azione di riduzione nei confronti dei terzi e il divieto dei patti successori, per adeguare la giusta tutela dei diritti dei legittimari alla mutata realtà della società del nostro tempo, espressione di una concezione dei rapporti familiari che oggi non è più quella su cui venne costruito il Codice del 1942.

L'adeguamento potrebbe produrre benefici effetti sulla dinamica del mercato immobiliare e del credito, oggi ostacolati dagli eccessivi vincoli alla proprietà di provenienza successoria o a essa riconducibile.

Il Notariato, dunque, sa di essere utile ogni giorno al Paese e di contribuire nel suo insieme al funzionamento delle Istituzioni e del sistema Italia, molto più di quanto non appaia o venga compreso.

Lo testimoniano l'intensa e proficua collaborazione con le associazioni nazionali dei consumatori, sfociata tra l'altro in quelle guide per il cittadino scaricabili gratuitamente dal web (www.notariato.it), su Ipad e Iphone attraverso l'applicazione Inotai che hanno avuto straordinario successo, e in generale con il mondo del non profit, presenti come mai in passato a un nostro

Congresso, a dimostrazione del reciproco rapporto di fiducia e apprezzamento che si è venuto a creare in questi anni tra noi.

I notai vogliono essere in concreto al servizio di tutti i cittadini, anche e soprattutto dei più deboli, in questo aiutati quotidianamente dai collaboratori dei nostri studi.

Negli anni la categoria ha avuto la forza e lo slancio per rinnovarsi, adeguarsi ai tempi e alle nuove esigenze della società, che oggi può continuare a guardare con interesse a una figura che nella funzione pubblica porta e deve sempre più portare, lealtà alle Istituzioni, professionalità, efficienza e senso di responsabilità.

(Giancarlo Laurini, Guida al Diritto, 9.10.2011 - n. 43 - p. 10)

■ **Controlli superficiali, notaio responsabile**

Il grande arretrato della Conservatoria non è una giustificazione sufficiente per liberare il notaio dalla responsabilità di aver redatto il trasferimento di un immobile gravato da ipoteca bancaria.

Lo ha stabilito la Terza civile della Cassazione (sentenza 22398/11, depositata ieri), confermando la condanna al risarcimento in solido della venditrice di un immobile e della professionista che aveva "validato" la compravendita. Ai giudici di legittimità la notaia chiedeva di riconoscere la «esimente» dell'articolo 2236 del codice civile, in sostanza di considerare la visura in conservatoria come una «prestazione implicante la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà». Nel rigettare l'interpretazione proposta, la Cassazione ha sottolineato che, per l'operatività dell'esenzione di responsabilità, non solo il problema sottoposto al professionista deve avere natura tecnica «ma deve, per di più, riguardare prestazioni coinvolgenti problemi tecnici nuovi, di speciale complessità, per i quali è richiesto un impegno intellettuale superiore a quello professionale medio e con conseguente presupposizione di preparazione anch'essa superiore alla media».

Nel caso specifico invece, argomenta la Terza civile, l'inosservanza del professionista non è riconducibile a un'ipotesi di imperizia, a cui si applica la limitazione di responsabilità, «ma a negligenza o imprudenza, cioè alla violazione del dovere della normale diligenza professionale media esigibile ai sensi del secondo comma dell'articolo 1176 del codice civile, rispetto alla quale rileva anche la colpa lieve».

(Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 28.10.2011 - p.34)



Rifiuti

■ **Al via le cause per ottenere i contributi versati sul Sistri**

Le imprese avvieranno azioni legali per recuperare 70 milioni di contributi versati per il Sistri che non è mai partito. Lo annunciano Confartigianato, Cna, Casartigiani e Confesercenti. Si tratta di contributi pagati nel biennio 2010-2011 per il funzionamento del Sistri (sistema telematico per la tracciabilità dei rifiuti pericolosi), mai diventato operativo. In due anni 325.470 imprenditori italiani – dicono – hanno speso 70 milioni per iscriversi, acquistare oltre 500mila chiavette usb e quasi 90mila black box.

« Abbiamo sempre denunciato – sottolineano in una nota le associazioni – le inefficienze e gli inutili costi del Sistri per le imprese chiamate ad attuarlo. Chiediamo una revisione profonda e strutturale del sistema, per semplificare il quadro normativo e le procedure e rendere il Sistri uno strumento di semplice utilizzo, realmente efficace per contrastare le ecomafie e fondato su criteri di trasparenza ed efficienza».

« In attesa che il sistema possa davvero funzionare – sostengono le confederazioni – accompagneremo gli imprenditori nelle azioni legali che saranno aperte nei confronti del ministero dell'Ambiente per restituire alle nostre imprese risorse che sono quanto mai importanti in questo momento di grave crisi».

Il Sistri, che ha già subito cinque rinvii, e il cui debutto è adesso fissato per il prossimo febbraio, è ancora sotto osservazione. Il ministero dell'Ambiente ha concordato come le associazioni imprenditoriali, al termine di una sequenza di consultazioni, un ciclo di test di operatività del

sistema informatico. L'obiettivo è di scongiurare quell'impasse dovuta ai problemi tecnologici emersi nel click day dell'11 maggio scorso.

L'agenda delle prove simulate, che dovranno però essere il più possibile uguali alle sollecitazioni del caricamento dati a regime, prevede due tappe: la prima riguarderà i 72mila produttori di rifiuti iscritti a Sistri, la seconda le 28mila aziende di gestione e trasporto. Se i nuovi test realistici daranno risultati apprezzabili, in un secondo momento le due prove verranno accorpate in un terzo appuntamento, per raggiungere un livello di simulazione il più possibile vicino a una ordinaria giornata di caricamento dati in tempo reale. Riconosciuta la specificità della Campania: lì si farà un test mirato, nel quale il tracciamento riguarderà, per le emergenze ormai "storiche", uno spettro più ampio di rifiuti.

(Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 28.10.2011 - p.35)

Rassegna normativa

(G.U. 31 ottobre 2011, n. 254)

Ambiente, suolo e territorio

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 28 ottobre 2011

Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione alle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi nel mese di ottobre 2011 nel territorio delle province di La Spezia e Massa Carrara. (GU n. 253 del 29-10-2011)

ORDINANZA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 13 ottobre 2011

Disposizioni urgenti di protezione civile. (Ordinanza n. 3969). (11A13711)
(GU n. 246 del 21-10-2011)

Appalti

AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE: REGOLAMENTO 10 ottobre 2011

Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità. (11A13418)
(GU n. 243 del 18-10-2011)

Art. 1 - Ambito di applicazione

1. Il presente regolamento disciplina le modalità di svolgimento delle consultazioni volte all'adozione di atti regolatori di competenza dell'Autorità, quali determinazioni, atti di segnalazione, bandi tipo e linee guida, e delle audizioni periodiche degli operatori del mercato.

Pubblica Amministrazione

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE: CIRCOLARE 23 settembre 2011, n. 27

Modalità di attuazione dell'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni ai sensi del decreto ministeriale 18 gennaio 2008, n. 40, - Ulteriori chiarimenti. (GU n. 253 del 29-10-2011)

Sicurezza

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI: DECRETO 7 ottobre 2011

Disciplina delle procedure tecnico-amministrative afferenti la materia della sicurezza della navigazione (Safety) e la sicurezza marittima (Maritime security) in relazione alle misure urgenti antipirateria. (11A13854)
(GU n. 248 del 24-10-2011)

Rassegna di giurisprudenza



Ambiente, suolo e territorio

■ **CORTE DI GIUSTIZIA CE, Sez. Un. 18 ottobre 2011 procedimenti riuniti da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09**

VIA - Valutazione dell'impatto ambientale di progetti – Ambito di applicazione – Nozione di "atto legislativo nazionale specifico" – Ratifica pura e semplice - Verifica requisiti – Competenza giudice nazionale - Art. 1, n.5, Dir. 85/337/CEE s.m. Dir. 2003/35/CE – Convenzione di Aarhus.

L'art. 1, n. 5, della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 maggio 2003, 2003/35/CE, deve essere interpretato nel senso che sono esclusi dall'ambito di applicazione di tale direttiva soltanto i progetti adottati nei dettagli mediante un atto legislativo specifico, di modo che gli obiettivi della medesima direttiva siano stati raggiunti tramite la procedura legislativa. Spetta al giudice nazionale verificare che detti due requisiti siano stati rispettati tenendo conto sia del contenuto dell'atto legislativo adottato sia di tutta la procedura legislativa che ha condotto alla sua adozione e, in particolare, degli atti preparatori e dei dibattiti parlamentari. Al riguardo, un atto legislativo che non faccia altro che «ratificare» puramente e semplicemente un atto amministrativo preesistente, limitandosi a constatare l'esistenza di motivi imperativi di interesse generale, senza il previo avvio di una procedura legislativa nel merito che consenta di rispettare detti requisiti, non può essere considerato un atto legislativo specifico ai sensi della citata disposizione e non è dunque sufficiente ad escludere un progetto dall'ambito di applicazione della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35.

(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **Cassazione penale, sezione III, 27 luglio 2011, n. 29967, Pres. De Maio, Rel. Zanferrari**

Progettazione impianto a biomasse - Emissioni in atmosfera dell'impianto di compostaggio - Mancata installazione pressostato - Valutazione prescrizioni contenute nella autorizzazione - Possibilità di deroga - Legittimità - Non sussiste la legittimità - Violazione della norma incriminatrice - E' tale

Tra le prescrizioni la cui inosservanza dà luogo a sanzione penale, vanno ricomprese le disposizioni che impongono adempimenti prodromici alla messa in esercizio dell'impianto, tra le quali, di certo, rientrano, anche, quelle, come nel caso di specie, attinenti all'osservanza del progetto relativo all'esercizio delle emissioni in atmosfera dell'impianto.



La Cassazione si è occupata della valutazione delle difformità fra l'atto autorizzativo (in questo caso relativo alle emissioni in atmosfera di un impianto a biomasse) e quanto effettivamente realizzato nell'impianto; la questione, nel caso di specie, è risultata interessante perché riguarda atti prodromici alla messa in funzione dell'impianto e non tanto violazioni comportanti inquinamento o sforamenti dei limiti. In fatto, il Tribunale aveva dichiarato l'imputato colpevole del reato di cui all'art. 279, comma 2, D.Lgs. n.152/2006, per avere, quale legale rappresentante di una società, violato quanto previsto dal progetto approvato dalla Provincia, relativo all'esercizio delle emissioni in atmosfera dell'impianto di compostaggio biomasse e compost; in particolare, la

contestazione era inerente alla mancata installazione di un pressostato differenziale per il monitoraggio e la registrazione della perdita di carico, attraverso il biofiltro, e aveva condannato l'imputato alla pena di euro 700,00 di ammenda.

Aveva proposto ricorso per Cassazione la difesa dell'imputato, lamentando violazione ed errata applicazione dell'art. 279, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006, non essendo stata riscontrata, a parere del ricorrente, nella condotta posta in essere dalla prevenuta violazione alcuna della norma contestata, in quanto quello che assume penale rilevanza, ai sensi dell'art. 279, è il superamento dei limiti di emissione, non verificatosi, e la violazione di specifiche prescrizioni contenute nell'atto autorizzativo o altrimenti imposte dall'autorità competente.

In pratica, la difesa dell'imputato ha contestato la prospettazione del giudice di primo grado del reato contemplato dall'art. 277, D.Lgs. n. 152/2006, come reato di pericolo e non come reato di danno.

La difesa ha rilevato, pertanto, che all'imputato è contestata una pretesa mera difformità tra l'impianto realizzato e il progetto approvato dalla competente autorità, senza, però, che sia possibile rinvenire nella motivazione dell'impugnata pronuncia e, ancor prima, nel testo normativo la ragione per la quale la norma incriminatrice indicata in imputazione possa dirsi, nella specie, violata; quello che assume penale rilevanza ai sensi del contestato capoverso dell'art. 279, infatti, è, da un lato, il superamento dei limiti di emissione e, dall'altro, la violazione di specifiche prescrizioni, contenute nell'atto autorizzativo o altrimenti imposte dall'autorità competente. Quanto previsto e sanzionato da questa disposizione legislativa, pertanto, ha costituito addebito del tutto diverso dall'mera difformità tra approvato e realizzato, come nella specie.

La Cassazione ha rigettato il ricorso, osservando che "tra le prescrizioni la cui inosservanza dà luogo a sanzione penale, vanno ricomprese le disposizioni che impongono adempimenti prodromici alla messa in esercizio dell'impianto tra le quali, di certo, rientrano, anche, quelle, come nel caso di specie, attinenti all'osservanza del progetto relativo all'esercizio delle emissioni in atmosfera dell'impianto di compostaggio biomasse e compost" e questo in funzione di una preventiva verifica delle condizioni ambientali esistenti nel luogo in cui l'impianto stesso dovrà essere attivato. In tal caso, però, il reato si perfeziona e si esaurisce all'atto in cui l'attivazione ha effettivamente luogo (già in precedenza la Cassazione, con sentenza 20 gennaio 2006, n. 4514, si era espressa in tal senso).

In effetti, la Corte ha valutato che il giudice di merito ha ritenuto concretizzato il reato di cui all'art. 279, comma 2, D.Lgs. 152/2006, visto che era risultato provato che nell'impianto non era stato installato il meccanismo (pressostato differenziale) atto a misurare la depressione che esiste a monte e a valle tra il biofiltro, che permette di garantire il passaggio di aria e l'abbattimento delle particelle di polvere, così che l'aria sia davvero pulita, violando così quanto previsto dal progetto approvato dalla pubblica amministrazione.

La seconda fattispecie contravvenzionale, prevista dall'art. 279, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006, fa riferimento alle prescrizioni in materia di inquinamento atmosferico, in particolare, questa norma ha menzionato quattro parametri comportamentali la cui violazione integra la condotta tipica, il gestore dell'impianto o dell'attività è tenuto a osservare le prescrizioni indicate direttamente nell'autorizzazione:

- quelle contenute nell'Allegato I al Codice dell'ambiente;
- quelle indicate nei piani, nei programmi e nella normativa di cui all'art. 271, D.Lgs. n. 152/2006;
- qualunque altra prescrizione imposta dalla autorità competente ai sensi del Titolo I, Parte V, Codice ambientale.

Dunque, la violazione della norma è realizzata con la semplice inosservanza del provvedimento autorizzativo e non con il superamento di un parametro, questo in considerazione del fatto che è un reato a consumazione istantanea, nel momento in cui l'impianto è attivato deve essere conforme a quanto prescritto, a nulla rilevando, per la Cassazione, l'esistenza o meno di un danno o di uno sforamento dei limiti imposti.

(Gabriele Taddia, Il Sole24Ore - Ambiente & Sicurezza, 25.10.2011 - n. 19 - p. 67)

**Appalti****■ Tar Lazio n. 7785/2011****Gare d'appalto: esclusione e criterio formalistico**

In ordine al delicato problema dell'interpretazione delle clausole del bando di gara la giurisprudenza stabilisce ancora una volta l'illegittimità dell'esclusione quando questa sia dovuta ad un formalismo esasperato. La decisione del Tar Lazio n. 7785/2011, riferendosi al nuovo articolo 46 comma 1 bis del D.Lgs. n. 163/2006 richiama infatti il principio della tassatività delle clausole di esclusione e la ratio sottesa alla norma introdotta dal D.L. 70/2011 (c.d. decreto sviluppo).

Nel caso trattato dai giudici romani, attinente ad una gara per l'affidamento del servizio di manutenzione di alcuni impianti elevatori suddiviso per lotti, il bando di gara prevedeva la dimostrazione del requisito tecnico – professionale in modo generico ovvero, attraverso la dimostrazione di aver già compiuto tale servizio in "due città". La stazione appaltante aveva proceduto all'esclusione della ricorrente in quanto per uno dei lotti aveva dimostrato esclusivamente di aver svolto il servizio, seppur in termine quantitativi notevolmente superiori rispetto a quanto richiesto dalla lex specialis, per la sola città di Roma. Il seggio di gara, nel provvedere l'esclusione aveva tuttavia ommesso di considerare che "... per "città" si intende comunemente un centro abitato piuttosto esteso, con sviluppo edilizio organizzato, che sul piano amministrativo, economico, politico e culturale rappresenta il punto di riferimento del territorio circostante; il termine "comune" ha, invece, una connotazione prettamente tecnica, e rappresenta la più piccola suddivisione territoriale amministrativa dello Stato. Tanto precisato, non vi è dubbio che non sussista una piena e sicura sovrapposizione tra i due termini, come invece il seggio di gara ha ritenuto di fare, con una operazione che ha condotto all'aberrante conseguenza di espellere dalla gara una concorrente in possesso del requisito di capacità tecnica in misura di gran lunga superiore rispetto ai limiti minimi indicati nel bando, come, peraltro, successivamente ammesso dalla stessa stazione appaltante. Ed invero, un comune, in senso tecnico, può non essere una città nella accezione di cui sopra, e, viceversa una città, ancorché giuridicamente non possa essere qualificata quale ente locale territoriale, può avere una estensione ben più consistente del primo."

I giudici amministrativi si premurano dunque di censurare quelle clausole che contrastano con uno dei principi fondamentali delle procedure ad evidenza pubblica, il favor participationis. Il potere discrezionale dell'amministrazione aggiudicatrice di stabilire determinati requisiti per la partecipazione alle gare pubbliche trova infatti un limite nella funzione delle singole clausole del bando. Tale funzione consiste "...nel delineare, attraverso l'individuazione di specifici elementi indicati della capacità economica, finanziaria e tecnica, il profilo delle imprese che si presumono idonee a realizzare il programma contrattuale perseguito dall'Amministrazione ed a proseguire nel tempo l'attività espletata in modo adeguato." La stazione appaltante ha quindi il dovere di valutare i reali requisiti tecnici forniti in gara dal concorrente e connetterli con il principio della più ampia partecipazione degli operatori economici alla procedura. Si deve comunque considerare che a seguito delle continue evoluzioni legislative il compito delle amministrazioni aggiudicatrici si dimostra spesso assai arduo ed al fine di non incorrere in evidenti errori procedurali è necessaria una interpretazione normativa attenta e diligente.

(Marco Porcu, Studio Legale Rusconi & Partners)

■ TAR PUGLIA, Bari, Sez. 1[^] - 19 ottobre 2011, n. 1552**APPALTI – Revoca della gara – Responsabilità precontrattuale della P.A. – Configurabilità.**

La responsabilità precontrattuale per la revoca della gara può sempre ritenersi configurabile, quando il fine pubblico venga attuato attraverso un comportamento obiettivamente lesivo dei doveri di lealtà, sicché anche dalla revoca legittima degli atti di gara può scaturire l'obbligo di risarcire il danno, nel caso di affidamento suscitato nell'impresa (in tal senso la più recente

giurisprudenza amministrativa: Cons. Stato, ad. plen., 5 settembre 2005 n. 6; Id., sez. V, 30 novembre 2007 n. 6137; Id., sez. V, 8 ottobre 2008, n. 4947; Id. sez. V, 7 settembre 2009 n. 5245; Id., sez. VI, 12 luglio 2011 n. 4196; TAR Campania, Napoli, sez. I, 8 febbraio 2006 n. 1794; TAR Lazio, sez. II-quater, 2 aprile 2010 n. 5621; TAR Puglia, Bari, sez. I, 14 settembre 2010 n. 3459; Id., sez. I, 12 gennaio 2011 n. 20).

APPALTI – Violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte della P.A. – Direttiva 89/665/CE – Responsabilità oggettiva – Procedure di aggiudicazione – Componente soggettiva dell'illecito.

La direttiva 89/665/CE, che coordina le disposizioni sulle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa processuale nazionale che subordini il diritto ad ottenere il risarcimento, in relazione ad una violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di un'Amministrazione aggiudicatrice, al carattere colpevole di tale violazione (così Corte Giust. CE, sent. 30 settembre 2010, C-314/09, Stadt Graz; Cons. Stato, sez. V, 24 febbraio 2011 n. 1193). Tuttavia, la nuova regola della responsabilità oggettiva in materia di appalti pubblici deve trovare applicazione puntuale e rigorosa per il solo ambito indicato dal giudice comunitario, senza possibilità di effetto espansivo ad ogni fenomeno di condotta illecita posta in essere dall'Amministrazione. Solo nel settore degli appalti di rilevanza comunitaria appare infatti giustificabile una forma di responsabilità aggravata in capo al committente pubblico, perché in questo settore l'ordinamento comunitario persegue la tutela dell'interesse oggettivo alla concorrenza, che assume così rango primario e viene anteposto all'interesse pubblico particolare facente capo alla stazione appaltante. Nel campo delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, la colpa dell'Amministrazione continua ad essere rilevante nelle ipotesi di responsabilità risarcitoria da atto legittimo, per violazione dei generali doveri di correttezza e buona fede nel corso delle trattative negoziali (Cass. civ., sez. III, 9 febbraio 2004 n. 2424; Id., sez. III, 3 settembre 2007 n. 18511; Id., sez. III, 28 ottobre 2010 n. 22021). (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sez. 5[^] – 18 ottobre 2011, n. 5571**

APPALTI – LEGITTIMAZIONE AD AGIRE – A.T.I. – Singola impresa in associazione (mandante o mandataria) – Legittimazione ad agire in giudizio – Persistenza.

Sussiste la legittimazione attiva ad agire in giudizio della singola impresa in associazione, sia essa mandataria o mandante e anche se il raggruppamento sia stato già costituito (al momento dell'offerta o della costituirsi all'esito dell'aggiudicazione), in quanto il mandato conferito alla capogruppo di un'associazione temporanea non preclude alla singola impresa mandante di proporre un'impugnazione sulla base della propria autonoma e persistente legittimazione, ricollegabile all'interesse di cui è titolare all'interno del raggruppamento, mancando una espressa previsione in tal senso nella normativa comunitaria di riferimento ed in quella nazionale di recepimento, in materia di appalti di servizi, di lavori e di forniture (C.d.S., sez. V, 15 ottobre 2010, n. 7524; 6 marzo 2007, n. 1042; 29 marzo 2006, n. 1600; sez. VI, 8 ottobre 2008, n. 4931). (Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)



Chimica e alimentare

■ **CORTE DI CASSAZIONE Sez. Fer., 21/09/2011 (Ud. 13/09/2011) Sentenza n. 34396**

DIRITTO DEGLI ALIMENTI – Analisi di campioni e garanzie per l'interessato - Alimenti detenuti per la vendita - Verifica sullo stato di conservazione - Revisione delle analisi di un alimento - Non deteriorabilità del campione - Reato di cui all'art. 5, lett. b) L. n.283/62 - Art. 223 disp. att. C.P.P. .

La concreta possibilità di effettuare la revisione delle analisi di un alimento è collegata al dato obiettivo della non deteriorabilità del campione, sussistendo altrimenti la fisica impossibilità di

reiterazione delle stesse, cosicché quando il campione non è deteriorabile, deve ritenersi legittimamente esclusa dalla legge la partecipazione degli interessati alle prime analisi, proprio perché la revisione consentirebbe comunque, sebbene in un momento successivo, l'esercizio delle garanzie difensive (Cass. Sez. III n. 2360, 19/01/2010; Cass. Sez. III n. 21286, 15/05/2003).

DIRITTO DEGLI ALIMENTI – Accertamenti analitici su sostanze alimentari - Procedura - Sostanze deteriorabili e non deteriorabili - Revisione delle analisi di un alimento - Utilizzabilità dei risultati analitici - Garanzie difensive e principio del contraddittorio - Artt. 230 e 431 C.P.P. .

In tema di accertamenti analitici su sostanze alimentari effettuati in base al disposto contenuto nell'articolo 223 disp. att. C.P.P., la particolarità dell'accertamento, che non prevede ulteriori verifiche, impone che l'interessato sia avvisato, anche oralmente, a cura dell'organo procedente, del giorno, dell'ora e del luogo dove le analisi verranno effettuate e del fatto che gli è consentito di presenziare alle analisi, personalmente o per il tramite di persona di sua fiducia appositamente designata, anche con l'eventuale assistenza di un consulente tecnico. La norma attribuisce a tali soggetti i poteri previsti dall'articolo 230 C.P.P.. Il secondo comma, invece, disciplina la diversa ipotesi in cui le analisi di revisione siano previste e siano state richieste dall'interessato. In tal caso, l'organo incaricato della revisione deve dare avviso all'interessato e al difensore eventualmente nominato, almeno tre giorni prima, del giorno, dell'ora e del luogo di svolgimento di tale attività. E' garantita, anche in tale ipotesi, la possibilità di presenziare, eventualmente con l'ausilio di un consulente tecnico e l'attribuzione dei poteri di cui all'articolo 230 C.P.P. Il rispetto delle predette procedure costituisce, requisito di utilizzabilità dei risultati analitici mediante allegazione al fascicolo processuale ai sensi dell'articolo 431 C.P.P.. Pertanto, le garanzie difensive ed il principio del contraddittorio sono assicurati, seppure in momenti diversi, tanto con riferimento alle analisi su sostanze deteriorabili, quanto riguardo ai medesimi accertamenti su sostanze non deteriorabili e tale diversa tempistica è ampiamente giustificata proprio dall'oggetto della verifica. (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)



Edilizia e urbanistica

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sez. 5[^] – 26 ottobre 2011, n. 5711**

DIRITTO URBANISTICO – PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO - Convenzione negoziale tra Comune e costruttore – Natura – Giurisdizione del G.A.

La convenzione stipulata tra il Comune ed un privato costruttore, con la quale questi, per ottenere il rilascio di una licenza di costruzione, si obblighi a determinati adempimenti trasferibili nei confronti del Comune, non costituisce atto di diritto privato, fonte negoziale del regolamento di contrapposti interessi, e rappresenta invece un atto intermedio del procedimento amministrativo volto al conseguimento del provvedimento finale, sicché dalla convenzione promanano poteri autoritativi e le relative controversie attengono al provvedimento concessorio, con giurisdizione del G.A..

DIRITTO URBANISTICO – PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO – Accordi sostitutivi del provvedimento – Autonomia di cui all'art. 1322 c.c. – Estraneità – Fattispecie.

Gli accordi sostitutivi del provvedimento, devoluti alla giurisdizione del giudice amministrativo (Consiglio Stato, sez. IV, 22 gennaio 2010, n. 214), hanno la funzione di individuare convenzionalmente il contenuto di provvedimenti da emettersi da parte della p.a. medesima a conclusione di un procedimento preordinato all'esercizio di una pubblica funzione amministrativa e sono imposti come momento necessario del procedimento amministrativo finalizzato al rilascio del provvedimento, tanto da condizionarne l'adozione. Essi non possono però ritenersi dotati della specifica autonomia (art. 1322 c.c.), fonte negoziale di regolamento dei contrapposti interessi delle parti stipulanti (di conseguenza, nella specie, non è stata riconosciuta la natura di accord

procedimentale alla convenzione stipulata tra Comune e costruttore, riguardante un rapporto privatistico qualificabile come "garanzia a prima richiesta") che ha invece caratterizzato l'apposizione della clausola di cui trattasi alla convenzione intercorsa tra le parti, in deroga alla normativa urbanistica comunale.

(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **TAR SICILIA, Palermo, Sez. 1[^] - 13 ottobre 2011, n.1829**

BENI CULTURALI E AMBIENTALI – DIRITTO URBANISTICO – Costruzione realizzata in fascia di inedificabilità assoluta - Soprintendenza – Dichiarazione di non luogo a procedere – Espressione di valutazione urbanistica estranea alla competenza della Soprintendenza – Inconfigurabilità.

La declaratoria di non luogo a pronunciarsi per l'esistenza di un vincolo di inedificabilità assoluta, non può ritenersi come espressione di valutazioni urbanistiche, estranee alle competenze della Soprintendenza, in quanto, essendo il divieto di edificazione (nella specie, nella fascia dei 150 metri dal mare di cui alle leggi regionali siciliane n. 78/1976 e n. 15/1991) immediatamente precettivo per chiunque (Cassazione civile, sez. II, 19 dicembre 2006, n. 27129; TAR Sicilia Palermo, I, 23 aprile 2008, n. 509; III, 24 maggio 2007, N. 1149), è corretto che qualsiasi amministrazione, a qualunque titolo chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una costruzione ivi ricadente, preliminarmente all'esame di altri profili, rilevi l'assorbente contrarietà dell'intervento con il vincolo di inedificabilità esistente per legge. Nel vigente ordinamento, in particolar modo per il settore urbanistico – ambientale, non è più d'altra parte possibile considerare i diversi apparati pubblici e gli interessi che rappresentano come impenetrabili e non comunicanti. (CGA n. 1415 del 23 novembre 2010 e n. 792 del 1° giugno 2010).

(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3[^] 5/10/2011 (Cc. 22/09/2011) Sentenza n. 36104**

DIRITTO URBANISTICO - Intervento edilizio strutturale e funzionale - Incidenza sul carico urbanistico - Verifiche - D.M. n.1444/68.

L'incidenza di un intervento edilizio sul carico urbanistico deve essere considerata con riferimento all'aspetto strutturale e funzionale dell'opera ed è rilevabile anche nel caso di una concreta alterazione della originaria consistenza sostanziale di un manufatto in relazione alla volumetria, alla destinazione o alla effettiva utilizzazione tale da determinare un mutamento dell'insieme delle esigenze urbanistiche valutate in sede di pianificazione con particolare riferimento agli standard fissati dal D.M. n.1444/68.

DIRITTO URBANISTICO - Mutamento della destinazione d'uso - Carico urbanistico - Aggravamento - Pericolo degli effetti pregiudizievoli del reato - Requisito della concretezza - Necessità - Motivazione - Fattispecie.

L'aggravamento del carico urbanistico è riconosciuto anche con riferimento alle ipotesi di realizzazione di opere interne comportanti il mutamento della originaria destinazione d'uso di un edificio (Cass. Sez. III n. 22866, 13/06/2007; conf. Cass. Sez. IV n. 34976, 28/09/2010). Tuttavia, il pericolo degli effetti pregiudizievoli del reato, anche relativamente al carico urbanistico, deve presentare il requisito della concretezza, in ordine alla sussistenza del quale deve essere fornita dal giudice adeguata motivazione (Cass. Sez. III n. 4745, 30/01/2008; conf. Cass. Sez. VI n. 21734, 29/05/2008; Cass. Sez. II n. 17170, 5/05/2010) e chiarendo che, a tal fine, l'abuso va considerato unitariamente (Cass. Sez. III n. 28479, 10/07/2009; Cass. Sez. III n. 18899, 9/05/2008). Nella specie, il giudice del riesame non ha fornito alcuna indicazione delle ragioni per le quali le opere realizzate non incidono sul carico urbanistico, limitandosi ad una sommaria descrizione delle stesse ed alla affermazione di non condividere le diverse valutazioni del G.I.P. risolvendosi in una motivazione meramente apparente.

DIRITTO URBANISTICO - Disponibilità del manufatto pertinente al reato - Valutazione del giudice.

In materia urbanistica, il giudice di merito deve valutare attentamente e, conseguentemente, motivare, la sussistenza del pericolo derivante dalla libera disponibilità del bene pertinente al reato, considerando, in particolare, la reale compromissione degli interessi attinenti al territorio ed ogni altro dato utile a stabilire in che misura il godimento e la disponibilità attuale della cosa da parte dell'indagato o di terzi possa implicare una effettiva ulteriore lesione del bene giuridico protetto, ovvero se l'attuale disponibilità del manufatto costituisca un elemento neutro sotto il profilo della offensività. A titolo di esempio, con specifico riferimento all'incidenza sul carico urbanistico, si aggiunge che la delibazione in fatto sotto tale profilo deve essere effettuata considerando la consistenza reale e l'intensità del pregiudizio temuto, tenendo conto della situazione esistente al momento dell'adozione della misura. (Cass. SS. UU. n. 12878, 20/03/2003).

(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. III, 04/10/2011, Ordinanza n. 35900**DIRITTO URBANISTICO – Permesso di costruire - Decadenza per mancato inizio dei lavori - Elusione attraverso interventi fittizi e simbolici - Inizio dei lavori - Nozione - Mera esecuzione di lavori di sbancamento – Insufficienza - Art. 15, d.P.R. n. 380/2001.**

La mera esecuzione di lavori di sbancamento è, di per sé, inidonea per ritenere soddisfatto il presupposto dell'effettivo "inizio dei lavori" entro il termine di un anno dal rilascio del permesso di costruire a pena di decadenza del titolo abilitativo (art. 15, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), essendo necessario, al fine di escludere la configurabilità del reato di costruzione abusiva, che lo sbancamento sia accompagnato dalla compiuta organizzazione del cantiere e da altri indizi idonei a confermare l'effettivo intendimento del titolare del permesso di costruire di realizzare l'opera assentita (Cass. sez. III, 27.1.2010 n.7114, Viola e altro). E' stato precisato, nell'occasione che la legge non precisa la nozione di "inizio dei lavori": tale nozione, però, secondo l'interpretazione giurisprudenziale costante, deve intendersi riferita a concreti lavori edilizi. In questa prospettiva i lavori debbono ritenersi "iniziati" quando consistano nel concentramento di mezzi e di uomini, cioè nell'impianto del cantiere, nell'innalzamento di elementi portanti, nella elevazione di muri e nella esecuzione di scavi coordinati al gettito delle fondazioni del costruendo edificio. Va salvaguardata, infatti, l'esigenza di evitare che il termine prescritto possa essere eluso con ricorso ad interventi fittizi e simbolici.

(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3[^] 4/10/2011, Sentenza n. 35857**BOSCO - DIRITTO URBANISTICO - Realizzazione di una strada sterrata in ambito boschivo - Rilascio di idonei titoli abilitativi - Necessità - Art. 44, c. 1, lett. c), d.P.R. n. 380/2001 - Art. 181 d.Lgs. n. 42/2004 - Art. 734 c.p..**

La realizzazione di una strada sterrata in ambito boschivo integra una trasformazione urbanistica del territorio, per la quale è necessario il rilascio di idonei titoli abilitativi, sia sotto il profilo urbanistico, sia sotto quello paesaggistico (Cass. Sez. III, 3/06/2004, n. 30594; Cass. Sez. III, 13/01/2005, n. 3725; Cass. Sez. III, 5/04/2006, n. 15948; Cass. Sez. III, 10/01/2008, n. 6802; Cass. Sez. III, 16/03/2010, n. 18534).

CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3[^] 4/10/2011 (Ud. 18/05/2011) Sentenza n. 35857**DIRITTO URBANISTICO - Installazione di manufatti leggeri o prefabbricati che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee - Nuova costruzione - Art. 3, c. 1, lett. e.5), d.P.R. n. 380/2001.**

L'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001, prevede che sia considerata «intervento

di nuova costruzione» l'installazione «di manufatti leggeri, anche prefabbricati, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee».

(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. III, 29/09/2011, Ordinanza n. 35308**

BOSCO - BENI CULTURALI ED AMBIENTALI - Decespugliamento, disboscamento, taglio o distruzione di ceppaie - Assenza di autorizzazione- Modificazione del territorio – Art. 181 D. L.vo n. 42/2004

In materia di tutela ambientale, qualsiasi modificazione del territorio, al di fuori delle ipotesi consentite, purché astrattamente idonea a ledere il bene protetto, configura il reato di cui all'articolo 181 del decreto legislativo n. 42 del 2004 (Cass. n. 29483/2004, Cass. n. 35689/2004, Cass. n. 16036/2006). Quindi anche il decespugliamento, il disboscamento, il taglio o la distruzione di ceppaie, al di fuori di qualsiasi pratica colturale ed in assenza di autorizzazione o in difformità da essa, configura il reato di cui all'articolo 181 del decreto legislativo n. 42 del 2004. Nell'occasione si è peraltro affermato anche che il possesso dell'autorizzazione per il taglio di un bosco non legittima il danneggiamento delle ceppaie (Cass. Sez. 3 n. 20135/2009).

(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. III, 29/09/2011, Ordinanza n. 35283**

DIRITTO URBANISTICO - Manufatto principale abusivo - Opera edilizia accessoria - Applicazione del regime delle pertinenze urbanistiche - Esclusione - Locali interrati - Computo a fini volumetrici - Art. 38 D.P.R. 380/2001 in relazione all'art. 44 DPR 380/2001.

In materia urbanistica, deve escludersi l'applicabilità del regime delle pertinenze urbanistiche ove l'opera edilizia accessoria acceda ad un manufatto principale abusivo (Cass. Sez.3, n.4087 del 22/11/2007, Ghignoni). Inoltre, è principio consolidato che i locali interrati debbano essere computati a fini volumetrici (Cass. sez.3, n.11011 del 9/7/21999, Boccellari).

(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)



Energia

■ **TAR MOLISE, Sez. 1[^] – 21 ottobre 2011, n. 638**

DIRITTO DELL'ENERGIA – Art. 12 d.lgs. n. 387/2003 – Pareri espressi al di fuori della conferenza di servizi – Radicale illegittimità – Provvedimento conclusivo positivo subordinato al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica – Illegittimità.

I pareri espressi al di fuori della conferenza di servizi disciplinata dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, stante la sua natura obbligatoria, devono ritenersi radicalmente illegittimi. Ne consegue l'illegittimità del pur positivo provvedimento conclusivo della conferenza di servizi, subordinato però al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, previo parere della competente autorità.

(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)



Inquinamento acustico

■ **TAR PIEMONTE, Sez. 2[^] - 27 ottobre 2011, n. 1127–**

INQUINAMENTO ACUSTICO – Verifiche – Organo tecnico deputato – ARPA.

Le Agenzie Regionali per l'Ambiente rappresentano l'organo tecnico deputato a svolgere le verifiche

ed i riscontri in materia di inquinamento acustico (cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. III, 16.02.2005 n. 1127).

INQUINAMENTO ACUSTICO – Ordinanza ex art. 9, c. 1 L. n. 447/1995 – Finalità – Assoggettamento alla disciplina regolante le sanzioni amministrative – Esclusione.

In tema di inquinamento acustico, l'ordinanza prevista dall'art. 9 comma 1, l. 26 ottobre 1995 n. 447, non ha, a termini di legge, natura sanzionatoria, ma ha il diverso e tipizzato scopo di contenere o abbattere le emissioni sonore, sicché non può assoggettarsi alla diversa disciplina regolante, in via generale, le sanzioni amministrative (T.A.R. Abruzzo L'Aquila, sez. I, 10.12.2010, n. 840)

INQUINAMENTO ACUSTICO – Ordinanza ex art. 9, c. 1 L. n. 447/1995 - Tutela della salute pubblica – Fattori estranei – Mancanza di agibilità degli appartamenti ove si è riscontrato il superamento dei limiti di emissione – Irrilevanza.

L'ordinanza di cui all'art. 9, c. 1 della L. n. 447/1995, per la sua natura di provvedimento volto a tutelare la salute pubblica, non può essere influenzata nella sua validità da fattori estranei a tale interesse primario, quale, ad esempio, la mancanza di agibilità degli appartamenti nei quali si è riscontrato il superamento dei limiti di emissioni sonore.

INQUINAMENTO ACUSTICO – Ordinanza sindacale – Tutela della salute pubblica – Coinvolgimento di un numero limitato di persone – Sufficienza.

L'accertata presenza di un fenomeno di inquinamento acustico - pur se non coinvolgente l'intera collettività - deve ritenersi sufficiente a concretare l'eccezionale ed urgente necessità di intervenire a tutela della salute pubblica, con la conseguenza che l'ordinanza sindacale ben può essere adottata anche a seguito dell'esposto di una sola famiglia, non constando nella norma alcun parametro numerico o dimensionale (T.A.R. Lombardia Brescia, sez. II, 2.11.2009, n. 1814, cfr. anche TAR Piemonte, Sez. I, 2.03.2009 n. 199, TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 27.12.2007 n. 6819).

(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)



Inquinamento elettromagnetico

■ **TAR SICILIA, Palermo, Sez. 2^a – 24 ottobre 2011, n. 1866**

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Regione Siciliana – Artt. 6 e 7 L.r. Sicilia n. 65/1981 – Applicabilità agli impianti di telefonia mobile – Esclusione.

Gli artt. 7 e 6 L.r. Sicilia 65/1981 sono riferibili solo alla realizzazione di opere pubbliche da parte di Amministrazioni statali o regionali e non anche alla realizzazione di opere eseguite da privati, ancorché equiparate ad opere infrastrutturali, per cui per l'installazione degli impianti di telefonia mobile non occorre alcuna variante urbanistica (v. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 11 gennaio 2007, ordinanza n. 15/2007; 16 febbraio 2007, n. 297; 9 marzo 2007, n. 450); la collocazione degli impianti in questione deve ritenersi, infatti, consentita sull'intero territorio comunale, non assumendo carattere ostativo le specifiche destinazioni di zona (residenziale, verde, agricola, etc.) rispetto ad infrastrutture di interesse generale che presuppongono la realizzazione di una rete capillare sul territorio, in quanto la loro localizzazione nelle sole zone espressamente e preventivamente individuate si porrebbe in contrasto proprio con l'esigenza di assicurare l'uniforme erogazione del servizio (in tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 10 febbraio 2003, n. 673; C.G.A. ordinanza 28 giugno 2006, n. 543).

(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **TAR PUGLIA, Bari, Sez. 3[^] - 6 ottobre 2011, n. 1488**

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO - Impianti di telecomunicazione – Autorizzazione ex art. 87 d.lgs. n. 259/2003 – Permesso di costruire ex artt. 3 e 10 d.P.R. n. 380/2011 – Necessità – Esclusione.

La realizzazione di impianti di telecomunicazione è subordinata soltanto all'autorizzazione prevista dall'art. 87 del d. lgs. n. 259 del 2003, che pone una normativa speciale ed esaustiva che include anche la valutazione della compatibilità edilizio-urbanistica dell'intervento, non occorrendo perciò il permesso di costruire di cui agli artt. 3 e 10 del D.P.R. n. 380 del 2001 (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sezione III, n. 915 del 15 giugno 2011 ed ex multis Consiglio di Stato Sezione VI, n. 2436 del 28-04-2010);

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO - Autorizzazione per la costruzione di una stazione radio-base – Termine per la formazione del silenzio assenso – Decorrenza – Presentazione della domanda – Successiva ricezione, da parte del Comune, del parere dell'Arpa – Irrilevanza – Ragioni.

In tema di autorizzazione per la costruzione di una stazione radio-base o relative alla modifica delle caratteristiche di emissione degli impianti già esistenti, il termine per la formazione del silenzio-assenso di cui all'art. 87, comma 9, del d.lgs. n. 259 del 2003 decorre dalla presentazione della domanda corredata dal progetto, mentre non rileva la data della ricezione da parte del Comune del parere dell'A.R.P.A. in quanto il deposito del parere preventivo favorevole dell'A.R.P.A. non è prescritto per la formazione del titolo edilizio ovvero per l'inizio dei lavori, ma solo per l'attivazione dell'impianto (cfr. da ultimo T.A.R. Puglia, Bari, Sezione III, n. 324 del 24 febbraio 2011 ed ex multis Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 7128/2010).

(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)



Rifiuti e bonifiche

■ **TAR LOMBARDIA, Brescia, Sez. 1[^] - 24 ottobre 2011, n. 1463**

RIFIUTI – Trattamento – Attività propedeutiche al recupero o allo smaltimento – Art. 2, c. 1, lett. h) d.lgs. n. 36/2003 – Art. 183, c. 1 lett. s) d.lgs. n. 152/2006.

Il trattamento dei rifiuti per cui è necessario chiedere l'autorizzazione può consistere in attività propedeutiche al recupero o allo smaltimento, descritte in modo più dettagliato nella norma speciale (art. 2, co.1, lett. h), d.lgs. n. 36/2003) e più sintetica nel codice dell'ambiente (art. 183, c. 1, lett. s).

RIFIUTI – Insufflazione di aria nel rifiuto – Forma di trattamento – Autorizzazione specifica – Necessità – Allegato C alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006.

Nel sistema normativo vigente (Allegato C alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006) la ventilazione è una forma di trattamento rifiuti da autorizzare specificamente: l'attività di insufflazione di aria nel rifiuto, è infatti un'attività che svolge un suo ruolo importante nel processo fisico di recupero del rifiuto ed un suo ruolo importante nella valutazione dell'autorizzabilità dell'impianto di trattamento, attività che pertanto non è libera ma deve essere specificamente autorizzata.

RIFIUTI – Art. 208 d.lgs. n. 152/2006 – Autorizzazione per relationem – Configurabilità – Esclusione – Diversità rispetto al titolo abilitativo edilizio.

Il sistema dell'art. 208 codice dell'ambiente non prevede la possibilità di autorizzazione per relationem, ma anzi individua un contenuto specifico e molto puntuale che ciascuna autorizzazione deve possedere, dovendo esser indicati i requisiti tecnici di ciascun tipo di operazione autorizzata, nonché il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione. In definitiva, il sistema

dell'autorizzazione ex art. 208 è molto diverso da quello del titolo abilitativo di tipo edilizio dove la prassi in uso del permesso di costruire per relationem si giustifica con la natura vincolata del provvedimento (una volta che il progetto goda di conformità urbanistica), vincolo che non sussiste nel provvedimento in esame dove invece lo stesso legislatore chiede che il provvedimento sia molto puntuale nelle attività che esso autorizza.

(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sez. 5[^] – 21 ottobre 2011, n. 5643**

RIFIUTI – Progetti di di impianti di recupero e di smaltimento – L.r. Veneto n. 3/2000 – Provvedimento di approvazione – Decadenza – Applicabilità della disciplina – Mancata espressa previsione di disciplina transitoria – Applicazione dei principi generali – sottrazione dei rapporti già esauriti.

La l.r. Veneto n. 3 del 2000, che reca , nell'ambito della disciplina sulla gestione dei rifiuti, le procedure per l'approvazione dei progetti di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, prevede all'art. 24, comma 4, che il provvedimento di approvazione del progetto decada automaticamente qualora, salvo diversi termini fissati nel provvedimento o salvo proroga accordata su motivata istanza dell'interessato, i lavori non siano iniziati entro dodici mesi o l'impianto non sia messo in esercizio entro trentasei mesi. In carenza di una disposizione che regoli l'applicazione in via transitoria della disposizione in materia di decadenza alla realizzazione degli impianti in corso all'entrata in vigore della disciplina regionale, occorre necessariamente rifarsi ai generali principi per ciascun fatto deve essere assoggettato alla normativa del tempo in cui esso si verifica (tempus regit actum). All'applicazione della disciplina sopravvenuta si sottraggono, pertanto, solo i rapporti già esauriti

RIFIUTI – Dichiarazione di decadenza ex art. 24 l.r. veneto n. 3/2000 – Decorso del termine triennale – Gravi omissioni di durata superiore ai dodici mesi.

La dichiarazione di decadenza ai sensi dell'art. 24 , comma 4, lett b) della L.R. Veneto n. 3/2000 appare riferita non soltanto alla fattispecie del decorso del termine triennale per la messa in esercizio dell'impianto, ma anche al presupposto di gravi omissioni di durata superiore ai dodici mesi nell'adempire alle prescrizioni degli atti approvativi dei progetti.

(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **TAR VENETO, Sez. 3[^] - 13 ottobre 2011, n. 1549**

RIFIUTI – DIRITTO DELL'ENERGIA – Biomassa combustibile – Olio crudo di palma – Sottoposizione a processo di filtrazione e deacidificazione – Mantenimento della natura di biomassa – Allegato X, parte II, sezione IV d.lgs. n. 152/2006.

La sottoposizione a processo di filtrazione e deacidificazione dell'olio crudo di palma, per garantire il rispetto delle caratteristiche necessarie ad ottenere una ottimale combustione, unitamente alla minima produzione di inquinanti, non ne comporta la perdita della caratteristica, già acquisita, di biomassa combustibile, come individuata dall'allegato X, parte II, sezione IV del d.lgs. n. 152 del 3/04/2006.

(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **TAR VENETO, Sez. 3[^] - 13 ottobre 2011, n. 1554**

ESPROPRIAZIONE – RIFIUTI – Rischio di contaminazione delle falde per infiltrazione di percolato – Ricorso all'occupazione d'urgenza ex art. 49, c. 5 DPR 327/2001 – Presupposto del pericolo grave ed imminente – Necessità – Esclusione.

L'art. 49, comma 5 del DPR 8 giugno 2001, n. 327 consente l'occupazione temporanea di beni non soggetti ad esproprio "per urgenti ragioni di pubblica utilità", che non implicano la sussistenza di quei pericoli gravi ed imminenti richiesti invece per giustificare l'adozione di ordinanze contingibili

ed urgenti, né i più pregnanti requisiti della "forza maggiore" o della "assoluta urgenza" che invece erano richiesti dall'abrogato art. 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359. L'esistenza di un pericolo di contaminazione delle falde per il rischio di infiltrazione del percolato costituisce pertanto una ragione sufficientemente urgente di pubblica utilità atta a giustificare l'occupazione temporanea del terreno (cfr. Tar Veneto, Sez. III, 5 ottobre 2007, n. 3180), ed è del tutto irrilevante che la condizione di pericolo sia risalente, in quanto il decorso del tempo può rendere ancor più urgente l'intervento (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 28 settembre 2009, n. 5807).
(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. III, 7/10/2011, Sentenza n. 36377**

RIFIUTI - Attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi prodotti da terzi - Procedura ordinaria e procedure semplificate - Requisiti minimi - Forme differenti di controlli - Fattispecie - Artt. 212 c.5°, 256 c. 1° D. L.vo 152/06.

Colui il quale - iscritto all'Albo delle imprese esercenti attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi prodotti da terzi con procedura ordinaria - intenda iscriversi con procedura semplificata, dovrà dimostrare il possesso dei requisiti minimi richiesti per la nuova categoria, oltre, naturalmente, a quelli richiesti per la categoria per la quale risulta iscritto: tale esigenza è correlata alla diversità delle due procedure implicanti forme differenti di controlli (Cass. Sez. 3^a 6.4.2000 n. 1492). Nella specie, i rifiuti non pericolosi trasportati provenivano da terzi e tanto è stato ritenuto sufficiente per negare la possibilità di ricorso alla procedura semplificata.
(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)



Sicurezza ed igiene del lavoro

■ **Tribunale di Treviso 11 aprile 2011**

Infortunio sul lavoro - Responsabilità del datore

Il Tribunale di Treviso individua quale obbligazione contrattuale l'onere che incombe sul datore di lavoro di tutelare la sicurezza dei propri dipendenti (fattispecie: un dipendente, eseguendo una lavorazione non autorizzata, si trovava ad operare su di una macchina diversa da quella alla quale era addetto. Subisce un infortunio e l'azienda, convenuta in giudizio, deduce a propria discolta un comportamento abnorme del lavoratore).

(Guida al Lavoro, 28.10.2011 - n. 42 - p. 7)

■ **Cassazione penale, Sezione IV, 3 febbraio 2011 n. 4113, Pes. Marzano, Rel. D'Isa**

Lavori edili - Subappalto - Interdipendenza delle lavorazioni dell'appaltatore e del subappaltatore - Valutazione - Sussistenza - Responsabilità prevenzionistica di entrambi - Valutazione - Condizioni

L'esclusione della responsabilità dell'appaltatore è configurabile solo qualora al subappaltatore sia affidato lo svolgimento di lavori, ancorché determinati e circoscritti, che svolga in piena ed assoluta autonomia organizzativa e dirigenziale rispetto all'appaltatore, e non nel caso in cui la stessa interdipendenza dei lavori svolti dai due soggetti escluda ogni estromissione dell'appaltatore dall'organizzazione del cantiere.

Nella ricorrenza delle anzidette condizioni, trattandosi di norme di diritto pubblico che non possono essere derogate da determinazioni pattizie, non potrebbero avere rilevanza operativa, per escludere la responsabilità dell'appaltatore, neppure eventuali clausole di trasferimento del rischio e della responsabilità intercorse tra questi e il subappaltatore.



Nota. *L'appaltatore di lavori edili, ritenuto responsabile della morte di un dipendente del subappaltatore (il quale aveva "patteggiato" la pena), in relazione a lavori svolti in quota senza l'adozione di adeguate impalcature, di ponteggi o di opere atte a eliminare il pericolo di caduta delle persone, ricorrendo in Cassazione, senza contestare la sussistenza del fatto, aveva ritenuto insussistente la propria posizione di garanzia, rilevando che:*

- *il lavoratore deceduto era stato assunto formalmente dal subappaltatore;*
- *lo stesso lavoratore aveva eseguito in maniera autonoma i lavori assunti (con conseguente trasferimento del rischio a suo carico);*
- *in ogni caso l'infortunio era accaduto di domenica, allorché le lavorazioni erano sospese e in quanto il lavoratore era andato in cantiere a recuperare un indumento dimenticato.*

La Cassazione ha rigettato il ricorso rilevando che, nonostante il subappalto, l'imputato aveva mantenuto i poteri direttivi generali e li aveva esercitati realmente e che i materiali e la maggior parte delle attrezzature, salvo le dotazioni individuali, erano stati forniti dal committente; laddove l'esclusione della responsabilità dell'appaltatore è configurabile solo qualora al subappaltatore sia affidato lo svolgimento di lavori, ancorché determinati e circoscritti, che svolga in piena e assoluta autonomia organizzativa e dirigenziale rispetto all'appaltatore, e non nel caso in cui la stessa interdipendenza dei lavori svolti dai due soggetti escluda ogni estromissione dell'appaltatore dall'organizzazione del cantiere. Nella ricorrenza di queste condizioni, trattandosi di norme di diritto pubblico che non possono essere derogate da determinazioni pattizie, non potrebbero avere rilevanza operativa, per escludere la responsabilità dell'appaltatore, neppure eventuali clausole di trasferimento del rischio e della responsabilità intercorse tra questi e il subappaltatore.

Quanto all'argomentazione difensiva relativa al giorno festivo (domenica) di verifica dell'infortunio, questa è stata ritenuta irrilevante, atteso che la presenza della vittima sul cantiere era ricollegabile, in ogni caso, alla sua attività lavorativa.

(Pierguido Soprani, Il Sole24Ore - Ambiente & Sicurezza, 25.10.2011 - n. 19 - p. 63)

■ **Cassazione penale, sez. IV, 3 febbraio 2011 n. 4106, Pre. Brusco, Rel. Marinelli**

Sicurezza sul lavoro - Individuazione del datore di lavoro prevenzionale - Non coincidenza con il datore di lavoro giuslavoristico - Eventualità - Valutazione - Condizioni - Necessità del conferimento di una delega di funzioni - Valutazione - Non è necessaria

L'art. 2, comma 1, lett. *b*) del D.Lgs. n. 626/94 [attuale art. 2, comma 1, lett. *b*) del D.Lgs. n. 81/2008] considera datore di lavoro "il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore" o comunque "il soggetto che, secondo il tipo e l'organizzazione dell'impresa, ha la responsabilità dell'impresa stessa ovvero dell'unità produttiva, quale definita dalla lettera *i*) in quanto titolare dei poteri decisionali di spesa".

Con l'avverbio "comunque" il legislatore ha inteso dare netta preminenza al criterio sostanziale che deve essere in ogni caso rispettato e che prevale quando vi è discordanza tra la situazione formale e quella reale. Quindi, specie nelle aziende di grandi dimensioni, è frequente il caso in cui il soggetto dotato della legale rappresentanza non coincide con quello in grado di esercitare l'effettivo potere di organizzazione dell'azienda e del lavoro dei dipendenti: è a quest'ultimo che devono attribuirsi le connesse responsabilità prevenzionali, poiché il dato normativo consente di distinguere un datore di lavoro in senso giuslavoristico da uno o più datori di lavoro (qualora sussistano distinte unità produttive) in senso prevenzionale.



Nota. *Il legale rappresentante di una società era stato condannato per il reato di lesioni colpose in seguito a infortunio sul lavoro. Era accaduto che il lavoratore, nell'ispezionare l'interno della tramoggia, annessa alla pressa a iniezione, in mancanza di supporto adeguato, aveva perso l'equilibrio e, nel tentativo di proteggersi, si era agghiacciato al bordo tagliente della tramoggia con la mano destra, riportando una ferita lacero-contusa a un dito della mano destra, con lesioni tendinee e invalidità permanente. Secondo i giudici di merito l'imputato era responsabile, nella sua*

qualità di datore di lavoro, per non avere messo a disposizione dei lavoratori attrezzature adeguate, in particolare una scala-pedana di dimensione e conformazione tali da realizzare un posto di lavoro stabile e sicuro per eseguire le attività inerenti alla manutenzione della pressa.

Con il ricorso per Cassazione l'imputato aveva addotto che la società della quale era legale rappresentante aveva sette stabilimenti dislocati in due regioni, occupava oltre 600 dipendenti con un fatturato annuo di circa 140 milioni di euro e che nello stabilimento nel quale si era verificato l'infortunio c'era un direttore munito di poteri decisionali e di autonomia di spesa almeno fino a 5.000 euro (senza alcuna necessità di preventiva autorizzazione), il quale proprio in base alla delega poteva disporre le manutenzioni necessarie. Nella fattispecie, trattandosi di infortunio dipendente da carenze nelle modalità operative di svolgimento del lavoro (o, in alternativa, dall'inidoneità dell'attrezzatura), doveva essere il direttore a potervi e a dovervi porre rimedio, in quanto la spesa necessaria rientrava nei limiti della sua autonomia. Né, al riguardo, era necessaria l'esistenza di una delega scritta.

La Cassazione, dopo avere valutato che la sentenza impugnata aveva ritenuto sussistere la responsabilità dell'imputato in relazione alla mancanza di una delega scritta ma che il costo per l'intervento per mettere a norma la scala messa a disposizione del lavoratore era di 500 euro, a fronte di una disponibilità di cassa di circa 1.000 euro, ha concluso per l'inesistenza dell'obbligo del conferimento di una delega di funzioni al direttore dello stabilimento.

Invero, l'art. 2, comma 1, lettera b), D.Lgs. n. 626/1994 [attuale art. 2, comma 1, lettera b), D.Lgs. n. 81/2008], ha considerato datore di lavoro "il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore" o comunque "il soggetto che, secondo il tipo e l'organizzazione dell'impresa, ha la responsabilità dell'impresa stessa ovvero dell'unità produttiva, quale definita dalla lettera i) in quanto titolare dei poteri decisionali di spesa "; e, con l'avverbio "comunque", il legislatore ha inteso dare netta preminenza al criterio sostanziale che deve essere in ogni caso rispettato e che deve prevalere quando è presente una discordanza tra la situazione formale e quella reale. Quindi, specie nelle aziende di grandi dimensioni, è frequente il caso in cui il soggetto dotato della legale rappresentanza non coincide con quello in grado di esercitare l'effettivo potere di organizzazione dell'azienda e del lavoro dei dipendenti; infatti, è a quest'ultimo che devono essere attribuite le connesse responsabilità prevenzionali, poiché il dato normativo ha consentito di distinguere un datore di lavoro in senso giuslavoristico da uno o più datori di lavoro (qualora sussistano distinte unità produttive) in senso prevenzionale.

Secondo i giudici di legittimità la responsabilità del soggetto preposto alla direzione dell'unità produttiva è condizionata alla congruità dei suoi poteri decisionali e di spesa rispetto alle concrete esigenze prevenzionali; pertanto, lo stesso sarà qualificabile come datore di lavoro ai fini della sicurezza solo se gli saranno attribuiti poteri e disponibilità finanziarie adeguate a effettuare gli adempimenti prescritti dalla legge. Nel caso di specie, rientrando l'intervento sulla scala nel potere di spesa e nell'autonomia di cui disponeva il direttore dello stabilimento, questi era autonomamente onerato a titolo originario, senza la necessità di una delega da parte del legale rappresentante della società.

(Pierguido Soprani, Il Sole24Ore - Ambiente & Sicurezza, 25.10.2011 - n. 19 - p. 63)

Approfondimenti



Antincendi - Con il D.P.R. 151/2011 semplificata la disciplina per la "nuova" prevenzione

Il Presidente della Repubblica, con decreto 1° agosto 2011, n. 151, "Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122", ha individuato le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi e, per il deposito e l'esame dei progetti, per le visite tecniche, per l'approvazione di deroghe a specifiche normative, ha disciplinato la verifica delle condizioni di sicurezza antincendio che sono state attribuite alla competenza del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Dopo aver fornito le opportune definizioni necessarie alla corretta interpretazione del testo normativo, tra le diverse disposizioni il legislatore ha definito le modalità di valutazione dei progetti, i controlli di prevenzione incendi, le attestazioni di rinnovo periodico di conformità antincendio, gli obblighi connessi all'esercizio dell'attività, le deroghe, i nulla osta di fattibilità ecc.

Pasquale Labate, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 25.10.2011 - n. 19 - p. 4

Il decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151, ha operato una sostanziale rivisitazione della disciplina di prevenzione incendi, ispirata a logiche di semplificazione e informatizzazione, lasciando assolutamente inalterato il livello di sicurezza che deve essere garantito. Il nuovo regolamento ha ridefinito i procedimenti di prevenzione incendi, ha aggiornato l'elenco delle attività sottoposte ai controlli di prevenzione incendi e le ha ripartite in tre categorie (A, B, C), individuate in ragione della gravità del rischio, della dimensione o del grado di complessità dell'attività stessa.

Sono state escluse dal campo di applicazione del provvedimento le attività industriali a rischio di incidente rilevante, soggette alla presentazione del rapporto di sicurezza ai sensi dell'art. 8, D.Lgs. n. 334/1999 (cosiddetta "normativa Seveso").

Il regolamento ha previsto che per le "attività a basso rischio" non è più necessario richiedere il parere di conformità sul progetto, considerando sufficiente la SCIA da parte di un tecnico abilitato, con successive visite (anche) a campione da parte dei VVF (entro 60 giorni); invece, per le "attività a rischio medio" è necessario il deposito di un progetto, che sarà esaminato entro 60 giorni e verranno effettuati controlli (anche) a campione. Infine, per le "attività a elevato rischio" il D.P.R. n. 151/2011 ha previsto la necessità del deposito di un progetto che sarà esaminato entro 60 giorni ma, in questo caso, i controlli saranno effettuati in ogni caso. All'esito di questi controlli e in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per l'esercizio delle attività previsti dalla normativa di prevenzione incendi, il Comando deve adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi dalla stessa prodotti, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa antincendio e ai criteri tecnici di prevenzione incendi questa attività entro un termine di quarantacinque giorni. È opportuno evidenziare, infine, che l'entrata in vigore del nuovo regolamento, il 7 ottobre 2011, ha portato alla contestuale abrogazione di numerose disposizioni legislative tra cui il D.P.R. 26 maggio 1959, n. 689, e il decreto del Ministro dell'Interno 16 febbraio 1982.

Il recente intervento legislativo operato con il D.P.R. 1° agosto 2011, n. 151 [1], recante il nuovo regolamento per la semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alle attività soggette ai controlli di prevenzione incendi e alla verifica delle condizioni di sicurezza antincendio, è innestato nel quadro normativo già disciplinato in precedenza dal regolamento di semplificazione adottato con D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37 [2], nonché nella successiva rilegificazione operata dal D.Lgs 8 marzo 2006, n. 139 [3], il quale, all'art. 16, comma 7, aveva previsto di rimettere a un ulteriore regolamento le disposizioni attuative e di dettaglio sul procedimento per il rilascio del certificato di prevenzione incendi, disposizioni che, in ogni caso, sono fatte salve dalla nuova regolamentazione.

In questo fluido contesto normativo, inoltre, era stato già inserito l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) a opera dell'art. 49, comma 4-*bis*, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 [4], convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122 [5], che ha riscritto per l'ennesima volta il testo dell'art. 19, legge 7 agosto 1990, n. 241 [6].

In particolare, questo nuovo istituto, nelle intenzioni del moderno legislatore, sostituendo la cosiddetta "*dichiarazione di inizio attività*", che a sua volta era subentrata alla "*denuncia di inizio attività*", ha il chiaro obiettivo di realizzare un ulteriore e più incisivo intervento di liberalizzazione di certe attività economiche private per le quali è necessario il preventivo rilascio di un provvedimento di consenso da parte della pubblica amministrazione quale ne sia la qualificazione giuridica rivestita dall'atto sia esso autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale.

Questo nuovo assetto aveva destato, però, non poche perplessità intorno alla sorte del certificato di prevenzione incendi (CPI), in quanto il legislatore, nel rivedere la tipologia di interessi che erano rimasti esclusi dal campo di applicazione della SCIA [7], ha inopinatamente soppresso quelli inerenti alla "salute" e alla "incolumità pubblica", nell'ambito dei quali rientra, appunto, il certificato di prevenzione incendi.

Tuttavia, successivamente, con l'introduzione della previsione legislativa sulla semplificazione e sul riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), contenuta nel D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 [8], anche i procedimenti amministrativi in materia di salvaguardia della salute e della pubblica incolumità, tra i quali rientrano proprio i procedimenti di prevenzione incendi, sono stati ricompresi oltre che nell'ambito delle funzioni del SUAP, anche tra i procedimenti parzialmente soggetti alla disciplina della SCIA.

Quindi, come peraltro già previsto dall'art. 14, comma 4, D.Lgs. 8 marzo 2006, n. 139, secondo il quale "*le attività di prevenzione incendi sono esercitate in armonia con le disposizioni sugli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia*", il nuovo regolamento di prevenzione incendi ha reso possibile raccordare i procedimenti amministrativi di prevenzione incendi con i nuovi istituti giuridici della SCIA e dello stesso SUAP, in modo da garantire certezza giuridica alla complessità del nuovo quadro normativo così riconfigurato e coniugare l'esigenza di semplificazione con quella di tutela dell'incolumità pubblica sotto il profilo della sicurezza antincendi.

Infatti, poiché è possibile considerare che l'attività di prevenzione incendi costituisce una funzione di preminente interesse pubblico, diretta a conseguire gli obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente, mentre il CPI rappresenta, di fatto, l'atto strumentale con cui è attestata da parte dei Vigili del Fuoco la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio, nonché il rispetto delle prescrizioni previste dalla specifica normativa, sarebbe stato inaccettabile, anche sotto il profilo della ragionevolezza, non includere nella clausola di salvaguardia dei beni e degli interessi pubblici regolati da specifico procedimento, la pubblica incolumità nei suoi aspetti di sicurezza pubblica e di prevenzione incendi, precedentemente assorbiti nella generale applicazione della SCIA.

I procedimenti di prevenzione incendi disciplinati dal regolamento possono essere configurati, pertanto, come dei *sub*-procedimenti all'interno del procedimento unico autorizzativo che è possibile instaurare presso la struttura dello sportello unico; pertanto, i Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco diventano parte integrante del procedimento principale con conseguenti responsabilità.

Semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi

Il regolamento di prevenzione incendi è stato emanato, dunque, in attuazione dell'art. 49, comma 4-*quater*, D.L. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, il quale ha apprestato la semplificazione della disciplina procedurale sulla base dei criteri direttivi di cui alle lettere a), b), c) e d).

In particolare, il regolamento, oltre a individuare le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi di competenza del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, ha disciplinato la verifica delle condizioni di sicurezza antincendio per il deposito e l'esame dei progetti, per le visite tecniche, nonché per l'approvazione di deroghe a specifiche normative.

Il regolamento ha inteso, quindi, far fronte all'esigenza di pervenire all'applicazione della normativa in materia di semplificazione delle procedure amministrative e di riduzione degli oneri amministrativi e di assicurare, nel contempo, che la prevenzione incendi, quale funzione di preminente interesse pubblico, possa garantire, pur nel mutato quadro normativo, secondo criteri applicativi uniformi sul territorio nazionale, gli obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente, in ogni ambito caratterizzato dall'esposizione al rischio di incendio, che costituiscono una delle missioni fondamentali del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco.

Così, riguardo alla riduzione degli adempimenti amministrativi, nonché dei costi connessi con le attività delle piccole e medie imprese, in ottemperanza al previsto taglio degli oneri di cui all'art. 25, D.L. 26 giugno 2008, n. 112 [9], convertito con la legge 6 agosto 2008, n. 133 [10], che ha seguito l'approccio della cosiddetta "*better regulation*", strategia normativa adottata a livello europeo per la politica di riforma della pubblica amministrazione, il cui obiettivo è appunto quello di evitare l'imposizione di vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese e in linea con lo "*small business act*" [11] adottato a livello comunitario, sono state conseguite in un sol colpo le seguenti agevolazioni amministrative:

- la semplificazione del rinnovo del CPI alla sua scadenza, che nella nuova disciplina è sostituito da una attestazione di conformità, con contestuale eliminazione del giuramento della perizia. In questo modo è stata prodotta un'estensione dell'autocertificazione e delle attestazioni dei tecnici abilitati e delle agenzie per le imprese;
- l'eliminazione, per le attività soggette agli obblighi di cui al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni, delle duplicazioni dei registri antincendi con quelli previsti dallo stesso provvedimento. Anche qui è stata registrata un'eliminazione, una riduzione o una semplificazione delle procedure inutili o sproporzionate in relazione alla dimensione, all'attività esercitata dall'impresa o alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti;
- l'informatizzazione delle procedure per le imprese, assicurata dal coordinamento con la disciplina dello sportello unico per le attività produttive. In particolare, l'informatizzazione delle procedure è stata realizzata attraverso il sistema "Prevenzione incendi *on-line*". La completa informatizzazione potrà consentire finalmente di unificare due fasi, oggi separate, necessarie per l'avvio di un'impresa:
- l'iscrizione nel registro delle imprese, semplificata con la cosiddetta "*comunicazione unica*" (che già oggi consente, al momento dell'iscrizione al registro delle imprese, la contestuale iscrizione all'Agenzia per le entrate, all'INPS e all'INAIL) e le necessarie autorizzazioni (Comuni, ASL, Vigili del Fuoco ecc.) per avviare la propria attività;
- la differenziazione, in relazione alle esigenze di tutela degli interessi pubblici, degli adempimenti connessi alla valutazione dei progetti, tanto che, in ossequio al principio di proporzionalità, sono state distinte le attività sottoposte ai controlli di prevenzione incendi in tre categorie, "A", "B" e "C", assoggettate a una disciplina differenziata in relazione al rischio di incendio connesso al settore di attività, alla dimensione dell'impresa, all'esistenza di specifiche regole tecniche e alle esigenze di tutela della pubblica incolumità. Questa distinzione, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di semplificazione, comporterà di conseguenza anche una graduale riduzione degli adempimenti e degli oneri amministrativi in proporzione ai differenti rischi esistenti in ciascuna categoria.

Come è possibile notare, l'intervento normativo ha valenza per gli enti e i privati responsabili delle attività civili, commerciali, artigianali e industriali, individuate nell'Allegato I al regolamento n. 151/2011, per cui l'idea di segmentare la disciplina sulla base della pericolosità statistica delle attività, come quelle inserite negli elenchi "A", "B" e "C", Allegato, ha assunto una valenza centrale e conclusiva riguardo agli obiettivi declinati nei criteri di semplificazione richiesti dalla legislazione in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Questi elenchi, contenuti nell'Allegato I al regolamento, a loro volta sono soggetti a revisione in relazione al mutamento delle esigenze di salvaguardia delle condizioni di sicurezza antincendio. La revisione è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica che dovrà essere emanato a norma dell'art. 17, comma 1, legge n. 400/1988, acquisito il parere del Comitato centrale tecnico-scientifico per la prevenzione incendi. Restano escluse dall'ambito di applicazione del regolamento le attività industriali a rischio di incidente rilevante, soggette alla presentazione del rapporto di sicurezza di cui all'art. 8, decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 [12] [13].

Lo SUAP e la SCIA in materia di prevenzione incendi

Occorre cercare di coniugare le varie discipline normative e gli istituti che, nel tempo, si sono susseguiti, in modo da armonizzarne i contenuti, nonché le disposizioni che hanno presentato elementi di antinomia; pertanto, il nuovo regolamento di prevenzione incendi deve essere combinato e riletto alla luce delle disposizioni inerenti alla disciplina delle funzioni sia dello sportello unico per le attività produttive, sia della segnalazione certificata di inizio attività.

Premesso questo, per avviare un'attività, al posto della miriade di autorizzazioni richieste fino a oggi, sarà sufficiente la segnalazione certificata di inizio attività.

Basterà, quindi, una semplice comunicazione con allegate autocertificazioni e attestazioni dei tecnici abilitati per documentare il possesso dei requisiti previsti dalla legge. E' opportuno rammentare che sono esclusi i casi in cui sussistono vincoli ambientali e paesaggistici, la tutela della pubblica sicurezza, nonché per adempimenti imposti dalla normativa comunitaria.

Lo Sportello unico per le attività produttive, accessibile per via telematica attraverso il portale www.impresainungiorno.it, è diventato, invece, l'unico punto di contatto a livello territoriale per tutte le formalità relative all'esercizio delle attività produttive; un punto di accesso e di risposta per l'impresa alla quale rilascia un riscontro telematico unico e tempestivo in luogo di tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento, comprese quelle preposte alla tutela degli interessi sensibili come quelli inerenti alla salute e alla sicurezza pubblica.

Pertanto, il Comando provinciale dei Vigili del Fuoco competente per territorio, quando il procedimento di prevenzione incendi può costituire un *sub*-procedimento rispetto a quello principale di competenza del SUAP, non potendo trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, è tenuto a trasmettere immediatamente allo stesso SUAP, dove presente, altrimenti il tutto è delegato alla camera di commercio territorialmente competente, tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione allo stesso eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente.

Al contrario, sarà il SUAP a trasmettere alle altre amministrazioni pubbliche, coinvolte nel procedimento, le comunicazioni e i documenti attestanti atti, fatti, qualità, stati soggettivi, nonché gli atti di autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta comunque denominati, rilasciati dallo stesso sportello unico per le attività produttive o acquisiti da altre amministrazioni ovvero comunicati dall'impresa o dalle agenzie per le imprese, comprese le certificazioni di qualità o ambientali.

Oltre a questo, visto il collegamento esistente tra le varie discipline, per una loro puntuale integrazione, il regolamento contenuto nel D.P.R. n. 160/2010 aveva previsto le seguenti scadenze:

- entro fine gennaio 2011 i Comuni devono dichiarare se hanno istituito lo sportello con i requisiti previsti dal regolamento, in caso contrario, a fine marzo diviene operativa la delega alle Camere di Commercio;
- a fine marzo 2011 sarà operativo il procedimento automatizzato;
- il 30 settembre 2011 sarà operativa la disciplina per i procedimenti più complessi, dove dovrà essere considerata la valutazione discrezionale dell'amministrazione (procedimento ordinario).

Per i comuni che, entro la data del 30 settembre 2011, non hanno provveduto ad accreditare lo sportello unico per le attività produttive ovvero a fornire alla camera di commercio competente per territorio gli elementi necessari ai fini dell'avvalimento della stessa, il prefetto deve inviare, entro trenta giorni, una diffida e, sentita la regione competente, nominare un commissario *ad acta*, scelto in relazione alle specifiche situazioni, tra i funzionari dei comuni, delle regioni o delle camere di commercio competenti per territorio, al fine di adottare gli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento degli sportelli unici.

E' previsto, inoltre, che il Ministero dello Sviluppo economico e il Ministero per la Semplificazione normativa, sentito il Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, emanino un decreto con il quale sia possibile individuare le eventuali misure che risultino indispensabili per attuare, sul territorio nazionale, lo sportello unico e per garantire, nelle more della sua attuazione, la continuità della funzione amministrativa, anche attraverso parziali e limitate deroghe alla relativa disciplina.

Mentre, al fine di garantire l'uniformità delle procedure, nonché la trasparenza e la speditezza dell'attività amministrativa, è prevista, a cura del Ministero dell'Interno, l'emanazione di un apposito decreto che disciplini le modalità di presentazione delle istanze, il loro contenuto, nonché la relativa documentazione che dovrà essere allegata. Fino all'adozione di questo decreto saranno applicate le disposizioni di cui al D.M. 4 maggio 1998 [14].

E' auspicabile, pertanto, che in questo quadro magmatico, al fine di favorire la semplificazione dei vari procedimenti sottesi al rilascio delle relative autorizzazioni, sia attuata la sottoscrizione di "protocolli di intesa" tra gli enti locali preposti e le varie amministrazioni che, nel rispetto delle relative competenze istituzionali, sono finalizzati ad assicurare la standardizzazione dei procedimenti e l'unificazione, quantomeno in ambito regionale, della modulistica delle amministrazioni responsabili dei *sub* procedimenti, nonché la definizione di criteri minimi di omogeneità della modulistica a livello nazionale, con il precipuo scopo di facilitare l'accesso ai servizi offerti al cittadino-imprenditore e, nel contempo, assicurare la certezza nei tempi e la trasparenza negli *iter* procedurali previsti.

In particolare, per quanto concerne la concreta attuazione dei protocolli, gli accordi tra l'ente interessato e i Comandi provinciali dei VVF competenti per territorio possono assumere la forma di vere e proprie "convenzioni", il cui principale scopo è quello di disciplinare le "modalità operative" inerenti ai vari procedimenti contemplati per il funzionamento della struttura unica.

In definitiva, il riordino dello sportello unico non ha prodotto alcuna sostanziale alterazione delle competenze autorizzatorie complessivamente configurate dall'ordinamento per la realizzazione di un insediamento produttivo; ha fissato, invece, un nuovo meccanismo procedimentale per cui il Comune (tramite la struttura di cui lo sportello unico è espressione) è diventato l'unico interlocutore presso il quale le autorizzazioni per gli impianti produttivi possono essere acquisite e verificate, con evidenti ricadute organizzative e con la conseguenza che la nuova vera funzione che è attribuita al Comune è quella di "interfacciare" direttamente il richiedente e le amministrazioni effettivamente titolari della cura degli interessi coinvolti, fungendo da centro di diffusione di tutte le informazioni sul quadro normativo, economico e territoriale dell'ambito di riferimento.

Inoltre, per completare questo quadro normativo, occorre fare riferimento a un altro importante istituto, che bisogna tenere nel debito conto, e, quindi, coniugare con le procedure del SUAP, cioè, la "*comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*", contemplato dall'art. 10-bis, legge n. 241/1990.

Secondo questa disposizione, l'autorità competente, prima della formale adozione di un "*provvedimento negativo*", deve comunicare tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda e prevedere che entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti, del cui eventuale mancato accoglimento l'amministrazione deve dar ragione nella motivazione del provvedimento finale. Invero, con il "preavviso di diniego" è previsto in capo all'Amministrazione un nuovo obbligo di comunicazione quando, all'esito della fase istruttoria, dovrebbe rigettare l'istanza del privato, al fine di rendere edotto quest'ultimo dei motivi che indurrebbero l'amministrazione a esprimersi negativamente dandogli modo di "*eliminare gli ostacoli dell'accoglimento della domanda, prima che essa sia definitivamente respinta*".

Il procedimento automatizzato

Esposti i motivi che hanno indotto il legislatore a intervenire nel campo della prevenzione incendi, è possibile esaminare i principali contenuti del nuovo regolamento, cominciando proprio dal raccordo con le procedure dello sportello unico per le attività produttive. A questo proposito, è previsto che per tutte le attività di cui all'Allegato I di competenza del SUAP sia applicato il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160.

E' opportuno rammentare che sono esclusi dalla disciplina del SUAP gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici, nonché le attività industriali a rischio di incidente rilevante soggette alla presentazione del rapporto di sicurezza di cui all'art. 8, decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334.

In particolare, ai soli fini antincendio, per quanto concerne le attività ricomprese nella categoria "A", per le quali non è più previsto il parere di conformità, è applicato il "procedimento automatizzato" di cui al Capo III, D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, fatti salvi i casi in cui può essere applicato il procedimento ordinario di cui al Capo IV.

Queste tipologie di attività sono considerate a basso rischio e l'attività dell'amministrazione è per lo più vincolata in quanto regolata da specifiche norme tecniche che lasciano poco spazio al suo esercizio discrezionale; in questi casi, prima dell'esercizio dell'attività, la SCIA è presentata al SUAP contestualmente al deposito delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati *ex lege* n. 818/1984 [15], nonché dagli "elaborati tecnici" necessari per consentire le verifiche tecniche, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese [16].

Gli elaborati tecnici, posti a corredo delle attestazioni e delle asseverazioni, saranno conformi al punto B, Allegato I e II al D.M. 4 maggio 1998.

In particolare, finché non sarà emanato il decreto di cui al comma 7, art. 2, regolamento, questi saranno costituiti da:

- una "*scheda informativa generale*";
- una "*relazione tecnica*" che può limitarsi a dimostrare l'osservanza delle specifiche disposizioni tecniche di prevenzione incendi;
- "*elaborati grafici*" con la planimetria generale;
- "*piante*" in scala da 1:50 a 1:200, recanti l'indicazione degli elementi caratterizzanti il rischio di incendio e le misure di sicurezza riportate nella relazione tecnica;
- "*sezioni*" ed eventuali "*prospetti*" degli edifici in scala adeguata;
- "*tavole*" relative a impianti e macchinari di particolare importanza ai fini della sicurezza antincendio;
- relativa "*documentazione tecnica*" atta a comprovare la conformità delle opere alla normativa vigente.

Inoltre, per completare la SCIA, ai fini della rispondenza dell'opera alle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione incendi, l'interessato è tenuto a inoltrare al SUAP, una volta ultimati i lavori, anche la dichiarazione del direttore dei lavori con la quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità.

La segnalazione, inoltre, corredata sempre dalle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni, nonché dai relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, a eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione sarà considerata presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione [17].

Quindi, sarà il SUAP a verificare, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati.

Lo stesso SUAP, in caso di verifica positiva, deve rilasciare automaticamente la ricevuta e trasmettere immediatamente in via telematica la segnalazione e i relativi allegati al Comando provinciale VVF competente.

La ricevuta, oltre ad avere l'efficacia di un provvedimento amministrativo favorevole, con tempi

immediati per l'avvio dell'impresa, può costituire anche titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione [18].

Nei casi in cui la legge ha previsto l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, questi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, dalle attestazioni e dalle asseverazioni o dalle certificazioni, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

Per queste tipologie di attività ritenute a basso rischio, resta in facoltà dell'interessato richiedere, a titolo oneroso, l'istruttoria della pratica con l'esame del progetto per il rilascio del parere di conformità, nonché della richiesta del sopralluogo tecnico per l'eventuale rilascio del verbale di verifica tecnica. In tal caso, l'intero procedimento istruttorio deve essere espletato entro i termini previsti, quindi, entro sessanta giorni dalla presentazione completa dell'istanza.

I controlli relativi all'accertamento del rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione incendi, nonché la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio, avvengono entro 60 giorni dal ricevimento della segnalazione certificata, anche mediante metodo a campione o in base a programmi settoriali o nelle situazioni di potenziale pericolo comunque segnalate o rilevate.

In realtà, non sussiste per l'Amministrazione un vero e proprio obbligo giuridico per procedere ai controlli, bensì un'ampia facoltà legata alle situazioni contingenti che di volta in volta hanno un ordine di successione secondo la priorità.

Il procedimento unico ordinario

Negli altri casi, vale a dire per i procedimenti più complessi e quelli in cui l'Amministrazione è chiamata a esprimere una valutazione di carattere tecnico, in sostanza dove è chiamata a esercitare un potere decisionale di natura tecnico-discrezionale, rimane il provvedimento espresso regolato dal "*procedimento ordinario*".

Così, nel caso in cui la procedura per il rilascio del provvedimento finale o provvedimento unico necessiti di autorizzazioni, di assensi, di concerti, di intese, di pareri, di nulla osta di competenza di diversi enti o di pubbliche amministrazioni, quando quindi questi sono collocati all'interno di un procedimento amministrativo complesso, grazie alla nuova disciplina sulla conferenza dei servizi, sono assicurati anche in questo caso tempi più brevi e certi.

In questi casi, il responsabile del SUAP può indire una conferenza di servizi ai sensi e per gli effetti previsti dagli artt. da 14 a 14-*quinquies*, legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero dalle altre normative di settore, anche su istanza del soggetto interessato o dell'Agenzia. La conferenza di servizi è sempre indetta nel caso in cui i procedimenti necessari per acquisire queste intese, nulla osta, concerti o assensi abbiano una durata superiore ai novanta giorni ovvero nei casi previsti dalle discipline regionali.

Scaduto il termine di sessanta giorni previsto per l'adozione del provvedimento conclusivo da parte del SUAP, ovvero in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, l'amministrazione procedente deve concludere in ogni caso il procedimento prescindendo dall'avviso alle altre amministrazioni interessate; in tal caso, salvo il caso di omessa richiesta dell'avviso, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi.

Il provvedimento conclusivo del procedimento, assunto nei termini di cui agli artt. da 14 a 14-*ter*, legge 7 agosto 1990, n. 241, è, a ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste.

Per quanto concerne, in particolare, l'ambito amministrativo della prevenzione incendi, alcune ipotesi di assoggettamento a procedimento ordinario degne di esempio, in quanto prevedono l'esercizio di un'attività tecnico-discrezionale da parte del Comando VVF competente, sono rappresentate:

- dal procedimento di "deroga" che può essere applicato a tutte quelle attività che presentino caratteristiche tali da non consentire l'integrale osservanza delle regole tecniche di prevenzione incendi vigenti;
- dalle procedure che fanno riferimento all'applicazione dell'ingegneria della sicurezza antincendio [19];

- dai procedimenti che hanno a oggetto attività che non sono regolate da specifiche norme tecniche di prevenzione incendi;
- da quelle attività che, pur essendo oggetto di specifiche regole tecniche, presentino una particolare complessità dal punto di vista tecnico-gestionale tale da far ritenere la valutazione diretta dei fattori di rischio prevalente rispetto alla mera verifica della rispondenza dell'attività alla normativa [20].

Queste circostanze hanno implicato, da parte del Comando dei Vigili del Fuoco, una scelta fra più soluzioni dipendenti dall'accertamento di fatti che sono tecnici, complessi e che possono essere accertati solo attraverso l'utilizzo dei criteri valutativi fondati su principi tecnici di base, previsti dalla specifica disciplina rappresentata, nello specifico caso, proprio dalla prevenzione incendi che deve essere considerata ormai come una vera e propria scienza in quanto è fondata sullo studio sistematico del coordinamento delle misure tecnico-scientifiche, degli atti e modalità finalizzati al perseguimento dell'obiettivo di impedire il più possibile che l'incendio si produca e, una volta prodotto, fare in modo che esso abbia uno sviluppo limitato nella sua gravità, che sia garantita la sicurezza delle persone, e che siano predisposte le condizioni più favorevoli per lo svolgimento delle operazioni di salvataggio e di spegnimento da parte dei Vigili del Fuoco.

La SCIA nelle attività a medio ed elevato rischio

Chiusa questa necessaria premessa, è necessario tornare a esaminare le varie disposizioni oggetto dell'analisi, volgendo l'attenzione alle attività soggette ai controlli dei Vigili del Fuoco di cui alle categorie "B" e "C", cosiddette "attività a medio ed elevato rischio".

Anche qui, gli enti e i privati responsabili sono tenuti a richiedere con apposita istanza, al SUAP competente per territorio, l'esame dei progetti di nuovi impianti o di costruzioni, nonché dei progetti di modifiche che devono essere apportate a quelli esistenti, che comportino variazioni delle preesistenti condizioni di sicurezza antincendio.

Sarà lo stesso SUAP a verificare la completezza formale dell'istanza, della documentazione e dei relativi allegati e, in caso di esito positivo, dovrà rilasciarne ricevuta, per poi trasmettere la documentazione, entro cinque giorni, al Comando dei Vigili del Fuoco competente, che è tenuto a effettuare l'esame dei progetti, corredati dalla prevista documentazione, entro sessanta giorni.

Poiché, è considerato un procedimento ordinario, per cui occorre che il Comando esprima previamente il proprio parere di conformità sul progetto, la ricevuta non può costituire ancora un titolo per l'immediato avvio dell'attività. Infatti, il Comando potrebbe richiedere, entro trenta giorni dal ricevimento dell'istanza e dei relativi allegati, della documentazione integrativa, pronunciandosi comunque sulla loro conformità alla normativa e ai criteri tecnici di prevenzione incendi, entro i successivi sessanta giorni dalla data di presentazione della documentazione completa. In questi casi, sarà sempre il SUAP a trasmettere con modalità telematica al soggetto interessato le eventuali richieste istruttorie.

Per le categorie di attività ricomprese nell'elenco "B", l'attività istruttoria riguardante l'esame progetto per il rilascio del parere di conformità è prestata a titolo oneroso, mentre l'attività di controllo su istanza di parte, essendo facoltativa, può essere eseguita dietro il pagamento del relativo servizio di sopralluogo per il rilascio del verbale di verifica tecnica.

I controlli relativi all'accertamento del rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione incendi, nonché la sussistenza dei requisiti di sicurezza, sono disposti dal Comando, entro i successivi sessanta giorni dalla presentazione della SCIA. Anche qui gli accertamenti sono effettuati mediante metodo a campione o in base a programmi settoriali o nelle situazioni di potenziale pericolo comunque segnalate o rilevate, secondo un'ampia discrezionalità riservata alla stessa amministrazione.

L'interessato, nel tempo intercorrente per l'effettuazione dei controlli, può procedere all'immediato avvio dell'attività con la presentazione allo sportello unico della SCIA, corredandola con la dichiarazione del direttore dei lavori, una volta ultimati, con la quale può essere attestata la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità.

Per le attività di cui alla categoria "C", soggette al rilascio del CPI, il Comando, invece, è tenuto in ogni caso, entro i successivi sessanta giorni dal ricevimento della SCIA, a effettuare i controlli,

attraverso visite tecniche, volti all'accertamento del rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione incendi, nonché la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio.

Analogamente con quanto previsto per le attività di cui alla categoria "B", l'interessato, una volta ultimati i lavori, nelle more della visita tecnica per il rilascio del CPI, può inoltrare allo sportello unico la SCIA corredata della dichiarazione del direttore dei lavori con la quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità, nonché dal certificato di collaudo effettuato da un professionista abilitato nei casi previsti dalla normativa vigente.

In materia di "approccio ingegneristico alla sicurezza antincendio", la relativa dichiarazione deve essere corredata anche della dichiarazione in merito all'attuazione del programma relativo al sistema di gestione della sicurezza antincendio. La trasmissione di questa documentazione consente l'immediato esercizio dell'attività.

Per le categorie di attività ricomprese nell'elenco "C", sia l'attività istruttoria riguardante l'esame progetto per il rilascio del parere di conformità che l'attività di controllo per il rilascio del CPI sono prestate a titolo oneroso, con corrispettivi stabiliti con decreto del Ministero dell'Interno in concorso con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 23, comma 2, D.Lgs 8 marzo 2006, n. 139.

Comunque, fino all'adozione di questo decreto, sono applicate le disposizioni del D.M. 3 febbraio 2006 [21].

In relazione ai procedimenti disciplinati dal SUAP, sarà il responsabile di quest'ultimo a porre a carico dell'interessato il pagamento delle spese e dei diritti previsti, provvedendo alla loro riscossione e all'immediato trasferimento al Comando, in via telematica, degli importi; in assenza del collegamento telematico dovrà provvedere al trasferimento dei relativi importi non oltre il mese successivo a quello in cui è stato effettuato il versamento.

Ulteriori adempimenti

Ogni modifica delle strutture o degli impianti, ovvero delle condizioni di esercizio dell'attività, che comportano un aggravio delle preesistenti condizioni di sicurezza antincendio, obbliga l'interessato ad avviare nuovamente le procedure previste per la valutazione dei progetti, nonché per il successivo controllo della sussistenza delle condizioni di sicurezza antincendio.

Gli enti e i privati responsabili delle attività di cui all'Allegato I, che alla data di entrata in vigore del nuovo regolamento di prevenzione incendi avessero già acquisito il parere di conformità, sono tenuti a espletare gli adempimenti relativi ai controlli di prevenzione incendi secondo le modalità prescritte nello stesso; mentre gli enti e i privati responsabili delle nuove attività introdotte all'Allegato I ed esistenti alla data di pubblicazione del nuovo regolamento di prevenzione incendi, devono espletare i prescritti adempimenti entro un anno dalla data di entrata in vigore del regolamento n. 151/2011.

Inoltre, gli enti e i privati responsabili delle attività rientranti nelle categorie "B" e "C", in caso di progetti particolarmente complessi, possono richiedere direttamente al Comando l'esame preliminare della fattibilità dei progetti di particolare complessità, ai fini del rilascio del nulla osta di fattibilità. I medesimi possono richiedere, inoltre, sempre direttamente al Comando, l'effettuazione di visite tecniche, che devono essere eseguite nel corso della realizzazione dell'opera. Naturalmente, simili istanze, dato che comportano la prestazione di un servizio, devono essere espletate a pagamento.

E' previsto, oltre a tutto, che i titolari di tutte le attività soggette ai controlli inviino ogni cinque anni una dichiarazione di conformità, corredata dalla prescritta documentazione che attesti l'assenza di variazioni alle condizioni di sicurezza antincendio. L'attestazione di conformità, per le attività soggette al rilascio del CPI, ha sostituito sia il suo rinnovo sia la perizia giurata prevista dal precedente regolamento. Il Comando deve rilasciare contestuale ricevuta dell'avvenuta presentazione della dichiarazione.

Il rinnovo periodico di conformità antincendio, per le attività di cui ai numeri 6, 7, 8, 64, 71, 72 e 77, dell'Allegato I [22], invece, ha cadenza decennale. In particolare, gli enti e i privati responsabili di queste attività, presentano la prima attestazione di rinnovo periodico, entro i seguenti termini:

- entro sei anni dalla data di entrata in vigore del regolamento, per le attività con certificato di prevenzione incendi *una tantum* rilasciato antecedentemente al 1° gennaio 1988;
- entro otto anni dalla data di entrata in vigore del regolamento per le attività con certificato di prevenzione incendi *una tantum* rilasciato nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1988 e il 31 dicembre 1999;
- entro dieci anni dalla data di entrata in vigore del regolamento per le attività con certificato di prevenzione incendi *una tantum* rilasciato nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 e la data di entrata in vigore del nuovo regolamento.

Inoltre, il Comando dovrà comunicare alla struttura dello sportello unico le proprie determinazioni, che saranno assunte dopo avere effettuato le valutazioni di propria competenza. Stessa procedura è valida anche per le istanze di voltura del CPI inoltrate al Comando.

Gli enti e i privati responsabili delle attività di cui all'Allegato I, esistenti alla data di entrata in vigore del regolamento di prevenzione incendi, già in possesso del CPI, alla scadenza del medesimo CPI, devono espletare questi adempimenti per l'attestazione di rinnovo della conformità antincendio.

Infine, per gli enti e i privati responsabili delle attività, non soggette alla disciplina del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, hanno l'obbligo di mantenere in stato di efficienza i sistemi, i dispositivi, le attrezzature e le altre misure di sicurezza antincendio adottate e di effettuare verifiche di controllo e interventi di manutenzione secondo le scadenze temporali che sono indicate dal Comando nel certificato di prevenzione o all'atto del rilascio della ricevuta a seguito della presentazione della SCIA, nonché di assicurare una adeguata informazione sui rischi di incendio connessi con la specifica attività, sulle misure di prevenzione e di protezione adottate, sulle precauzioni che devono essere osservate per evitare l'insorgere di un incendio e sulle procedure che devono essere attuate in caso di incendio.

I controlli, le verifiche, gli interventi di manutenzione e l'informazione, devono essere annotati in un apposito registro a cura dei responsabili dell'attività. Questo registro deve essere mantenuto aggiornato e reso disponibile ai fini dei controlli di competenza del Comando.

La deroga

A volte può capitare che i soggetti tenuti a richiedere i controlli non possano rispettare integralmente la normativa di prevenzione incendi, perché particolari esigenze tecnico-produttive lo impongano o per motivi connessi alla particolare conformazione dei luoghi di lavoro, delle peculiarità dei cicli di lavorazione ecc., insomma a cause delle cosiddette "caratteristiche dell'attività". E' rilevante, in tutte queste ipotesi, la necessità di attuare misure ritagliate sulle esigenze di singoli ambiti, laddove oggettivamente, non possono essere resi conformi alle disposizioni generali.

In tutti questi casi è prevista, quindi, la possibilità di presentare, da parte degli interessati, un'istanza motivata di "deroga", un procedimento che si applica a tutte quelle attività che presentino caratteristiche tali da non consentire l'integrale osservanza delle regole tecniche di prevenzione incendi vigenti.

In tal caso è necessario spingersi oltre i normali adempimenti, indicando misure di sicurezza suppletive che compensino il mancato rispetto della norma considerata, tanto che la documentazione tecnico-illustrativa dovrà evidenziare in modo esauriente il motivo della deroga e le misure alternative proposte che garantiscano una sicurezza equivalente a quella richiesta dalla normativa.

In tali casi, la documentazione tecnica a corredo della richiesta di deroga deve essere integrata da una valutazione sul "rischio aggiuntivo" conseguente alla mancata osservanza delle disposizioni cui si intende derogare e delle misure tecniche ritenute idonee a compensare lo stesso rischio aggiuntivo.

Così, in presenza di una simile situazione, tutt'altro che rara nella pratica effettuazione del servizio di prevenzione incendi offerto dai Vigili del Fuoco, gli interessati possono presentare al SUAP l'istanza di deroga al rispetto della normativa antincendio, che dovrà verificare la sua completezza formale, quella della documentazione e dei relativi allegati e, in caso di esito positivo, ne deve rilasciare ricevuta, che però non costituisce titolo per l'immediato inizio dell'attività.

Il SUAP trasmetterà tempestivamente l'intera documentazione, assieme all'istanza di deroga, al Comando dei Vigili del Fuoco competente, che è tenuto a effettuare l'esame, per poi trasmetterla a sua volta, con proprio motivato parere, entro trenta giorni, alla Direzione regionale dei Vigili del Fuoco competente per territorio. Inoltre, novità introdotta dal regolamento è quella che ha previsto che possono presentare istanza di deroga anche i titolari di attività disciplinate da specifiche regole tecniche di prevenzione incendi, che non rientrano tra quelle riportate all'Allegato I.

Il Direttore regionale, sentito il Comitato Tecnico Regionale per la prevenzione incendi, deve pronunciarsi entro i successivi sessanta giorni dalla ricezione dell'istanza e ne deve dare comunicazione sia al Comando che al SUAP, il quale, a sua volta, ne deve dare immediata comunicazione al richiedente.

Anche in tal caso, prima della formale adozione di un eventuale provvedimento negativo, debitamente motivato, dovrà analogamente essere osservata la procedura prevista per il parere di conformità sul progetto ex art. 10-*bis*, legge n. 241/1990, secondo il quale sarà cura del responsabile del procedimento di deroga notificare all'interessato e, contestualmente, al competente Comando provinciale VVF, i motivi che ostano all'accoglimento della deroga, nonché vagliare la fondatezza delle eventuali osservazioni presentate dall'istante.

Il silenzio dell'amministrazione antincendi

Premesso che contro gli atti negativi del Comando è consentito, ai sensi dell'ancora vigente art. 15, comma 5, D.P.R. 29 luglio 1982, n. 577 [23], impugnare in sede sia giurisdizionale (TAR, Consiglio di Stato) che amministrativa (ricorso straordinario al Presidente della Repubblica), le eventuali decisioni contrarie al rilascio degli atti di competenza del Comando, proprio in virtù del disposto che prevede che *"le determinazioni dei Comandanti provinciali dei Vigili del Fuoco sono atti definitivi"*, occorre comprendere cosa accade, invece, nei casi in cui lo stesso Comando non dovesse esprimere il proprio parere entro i termini stabiliti dalla normativa e, quindi, rimanere in silenzio.

Anche se il nuovo regolamento non ne ha accennato, in ossequio a quanto previsto dall'art. 20, comma 4, legge n. 241/1990, l'istituto del "silenzio-assenso" non è applicabile agli atti e ai procedimenti riguardanti la salute e la pubblica incolumità, quindi, non può essere riferito ai procedimenti di prevenzione incendi, in cui è prevista sia l'emissione di un giudizio tecnico, come il parere di conformità sul progetto, che il rilascio di un provvedimento espresso come il certificato di prevenzione incendi.

E' opportuno precisare che il parere di conformità sul progetto ha costituito un atto preliminare, obbligatorio e vincolante per il successivo rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle attività di cui alla categoria dell'elenco "B". Pertanto, la mancata espressione favorevole del cosiddetto "parere di conformità" entro i termini previsti, non può consentire all'interessato di presentare la segnalazione certificata per l'avvio dell'attività, né permettere, a maggior ragione, di avviare la successiva fase procedurale finalizzata al rilascio del certificato di prevenzione incendi prevista per le attività di cui alla categoria "C".

A questo proposito, è opportuno ricordare che il CPI, ai soli fini antincendio, ha costituito un nullaosta o un'autorizzazione all'esercizio dell'attività soggetta ai controlli di prevenzione incendi, questo lo riconduce tra gli atti cosiddetti di "benestare", cioè tra quegli atti che rientrano all'interno di un procedimento già avviato da un'altra amministrazione *leader* in quanto unica competente e legittimata a concluderlo.

A ogni modo, questo suo inserimento in un procedimento già in atto, sebbene gli precluda la possibilità di assumere un suo autonomo rilievo in ordine al rapporto amministrativo che potrà essere costituito solo con il provvedimento finale autorizzatorio, non può impedire che l'omessa pronuncia da parte del Comando, entro i termini previsti, equivalga a un provvedimento negativo; la legge in questo caso ha attribuito all'inerzia della PA il significato di "silenzio-rigetto", tramite il quale, l'interessato può adire il giudice amministrativo per far dichiarare illegittimo questo comportamento omissivo. Tra l'altro, si rammenta che già l'art. 2, comma 2, D.P.R. n. 37/1998, aveva disposto una simile previsione, quando appunto aveva stabilito che *"ove il comando non si esprima nei termini prescritti, il progetto si intende respinto"*.

In ogni caso, è in facoltà degli interessati sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti

all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire l'azione avverso il suo silenzio *ex art.* 31, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 [24].

Questo silenzio, trattandosi di un fatto di inadempimento e non di esercizio del potere, può essere impugnato fintanto che perdura l'inadempimento stesso e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza dei termini fissati dall'obbligo di provvedere, diversamente dal termine decadenziale di sessanta giorni della conoscenza o conoscibilità di un provvedimento amministrativo che rigetta l'istanza.

Controlli e sanzioni amministrative

Nel caso in cui, a seguito della visita tecnica, sia riscontrata la carenza dei requisiti e dei presupposti per l'esercizio dell'attività previsti dalla normativa di prevenzione incendi, il Comando (*rectius*, il SUAP) può vietare, con provvedimento motivato, la prosecuzione delle attività di cui alle categorie "A", "B" e "C", e adottare provvedimenti di rimozione degli eventuali effetti dannosi a meno che, dove sia possibile, l'interessato non provveda a conformare la propria attività alla normativa antincendio e ai criteri tecnici di prevenzione incendi entro un termine di 45 giorni.

Anche qui, il legislatore italiano ha adottato il cosiddetto "principio di precauzione" derivante dai procedimenti comunitari posti a tutela non solo dell'ambiente, ma anche della salute degli esseri umani, nei casi in cui sussistano ragionevoli motivi per temere che potenziali pericoli, inerenti all'esercizio dell'attività, possano mettere a rischio la sicurezza pubblica. In pratica, il principio di precauzione ha configurato un modello normativo, di natura cautelativa, che, in forza di un'intrinseca tendenza espansiva, tende a proiettarsi sull'intero ordinamento. Alla logica della "prevenzione", basata sul modello procedurale amministrativo e orientata all'eliminazione o alla riduzione dei rischi, è affiancato un "approccio precauzionale" impostato sulla sanzione per la violazione della stessa procedura amministrativa, in altri termini, è posto a carico dell'amministrazione, in una sorta di inversione dell'onere della prova, la responsabilità di dimostrare la natura di un pericolo e il livello di rischio associato al relativo procedimento.

Posto questo, è necessario esaminare dapprima l'ipotesi in cui è possibile all'interessato adeguare la propria attività alla normativa antincendio; i Vigili del Fuoco in questo caso, al fine di consentirne la prosecuzione, possono adottare, nelle more di questa regolarizzazione, qualora se ne ravvisasse la necessità, ai sensi dell'art. 19, comma 3, D.Lgs. n. 139/2006, dei provvedimenti di urgenza per la messa in sicurezza delle opere, dandone comunicazione dell'esito dei provvedimenti adottati sia ai soggetti interessati che al sindaco, al prefetto e alle altre autorità competenti, ai fini degli atti e delle determinazioni da assumere nei rispettivi ambiti di competenza.

Naturalmente, le prescrizioni, che possono rientrare anche tra quelle disciplinate dal decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 [25], e, quindi, avere natura penale-amministrativa, possono consistere in disposizioni contenenti misure tecnico-gestionali temporanee, atte a far cessare il pericolo per la pubblica e privata incolumità, fino alla sospensione provvisoria della stessa attività, sempre per un periodo non superiore ai 45 giorni, dove appunto non fosse possibile conformare la situazione attraverso l'adozione dei suddetti provvedimenti, capaci di mantenere gli ipotetici rischi entro soglie minimali.

L'eventuale ordine di sospensione o limitazione dell'attività, adottato in forza dell'art. 19, comma 3, D.Lgs. n. 139/2006, è ascrivibile alla categoria delle ordinanze libere in senso stretto, in quanto volto a fronteggiare una situazione eccezionale, mediante l'indicazione al responsabile di un percorso tecnico-amministrativo di salvaguardia della pubblica incolumità, nonché nell'adozione di tutte le misure possibili, anche non tipizzate, per scongiurare la situazione di pericolo.

In tal caso, la misura della sospensione dell'attività, ha assunto natura di misura "cautelare", con finalità di prevenzione, non già di sanzione nei confronti della condotta del gestore dell'attività stessa, per il verificarsi di condizioni potenzialmente pericolose per la salvaguardia della pubblica incolumità, quindi di impedire (proprio attraverso la temporanea chiusura dell'attività) il protrarsi di una situazione di pericolosità per la stessa incolumità pubblica, impossibile da tutelare mediante l'adozione di misure alternative.

In particolare, per quanto concerne la comunicazione che deve essere eseguita al soggetto interessato dal provvedimento, ai sensi dell'art. 7, legge n. 241/1990, rivestendo questo

provvedimento di sospensione, appunto, natura cautelare, quindi, emanato per ragioni di particolare celerità derivanti dall'esigenza di salvaguardare l'incolumità pubblica, è di per sé assistito da ragioni di urgenza, tali da consentire un eventuale esonero dell'Amministrazione dalla comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento.

Al riguardo, inoltre, l'autorità amministrativa titolare del potere di provvedere, ossia il Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, possiede una discrezionalità oggettivamente ampia nel valutare i fatti di potenziale pericolo per la sicurezza e l'incolumità pubblica, con la conseguenza che l'apprezzamento di merito che conduce all'adozione della misura sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvi i casi di macroscopica irrazionalità o disomogeneità.

In ragione di quanto detto, sotto il profilo motivazionale diviene sufficiente la mera rappresentazione della sussistenza dei presupposti che, a giudizio dell'organo preposto alla tutela dell'incolumità pubblica, configurino la situazione di pericolo da prevenire e da evitare.

Inoltre, questo termine ha natura perentoria, in quanto ha prescritto il tempo massimo entro cui conformare la propria attività; infatti, dove non fosse possibile, *prima facie*, adeguare l'attività entro i previsti 45 giorni, il Comando è tenuto a comunicare immediatamente al SUAP la situazione non conforme e quest'ultimo ad adottare un motivato provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività sin dall'inizio, non appena è riscontrata la carenza dei requisiti e dei presupposti che ne avrebbero consentito il regolare esercizio.

Pertanto, solo allorché non sia stato possibile prescrivere la regolarizzazione della situazione, ovvero alla scadenza del termine fissato, la stessa non sia stata regolarizzata da parte dell'interessato, tra i provvedimenti che il SUAP può adottare, dopo aver ricevuto la relazione da parte del Comando, rientra oltre che il divieto della prosecuzione dell'attività, anche la riduzione in pristino a spese dell'impresa, dandone contestualmente comunicazione all'interessato entro e non oltre quindici giorni dal ricevimento della suddetta relazione del Comando; l'intervento di riduzione in pristino può essere direttamente realizzato anche da parte dell'imprenditore stesso. Sarà, quindi, il SUAP su richiesta delle amministrazioni o degli uffici competenti, a comunicare all'interessato i provvedimenti adottati.

Fatti salvi i poteri di autotutela e di vigilanza, le amministrazioni e le autorità competenti non possono comunque adottare, in questa fase di controllo, interventi difforni dagli adempimenti pubblicati sul portale [26], tra i quali rientra l'informazione sulla tipologia di attività che possono avviare immediatamente l'esercizio.

Successivamente al periodo dedicato ai controlli, il Comando può intervenire, ai sensi dell'art. 19, comma 4, legge n. 241/1990, solo in caso di pericolo di un danno grave e irreparabile per l'ambiente, la salute o la sicurezza pubblica e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque questi interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

In caso, invece, di esito positivo, per le attività di cui alle categorie "A" e "B", per le quali i controlli possono essere disposti anche con metodo a campione o in base a programmi settoriali per categorie o nelle situazioni di potenziale pericolo comunque segnalate o rilevate, è previsto, su richiesta dell'interessato, il rilascio di copia del verbale della visita tecnica; mentre per le attività di cui alla categoria "C", per le quali, invece, le visite tecniche volte ad accertare il rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa, nonché la sussistenza dei requisiti e dei presupposti antincendio sono obbligatorie, in caso di esito positivo del sopralluogo, il Comando deve rilasciare, entro 15 giorni dalla visita tecnica, il CPI.

Qualora il sopralluogo debba essere effettuato dal Comando nel corso di un procedimento di autorizzazione per il quale è previsto un atto deliberativo propedeutico emesso da organi collegiali, dei quali è chiamato a far parte il Comando stesso, devono essere applicati i diversi termini stabiliti per questi procedimenti.

In questo modo gli accertamenti saranno tempestivi e proporzionali alle esigenze di tutela della pubblica incolumità attraverso i controlli mirati sulle attività che, dalle evidenze statistiche, presentano un rischio più elevato.

Infine, ferme restando le sanzioni penali previste dalle disposizioni vigenti, il prefetto può disporre la sospensione dell'attività nelle ipotesi in cui i soggetti responsabili omettano di richiedere il

rilascio del certificato di prevenzione incendi, ovvero il suo rinnovo, mediante dichiarazione di conformità antincendio, attestata con apposita ricevuta da parte del Comando.

Responsabilità penali

Il Comando deve acquisire dai soggetti responsabili delle attività le certificazioni e le dichiarazioni attestanti la conformità delle attività alla normativa di prevenzione incendi, rilasciate da enti, laboratori o professionisti, iscritti in albi professionali, autorizzati e iscritti, a domanda, in appositi elenchi del Ministero dell'Interno.

Resta fermo, pertanto, quanto previsto dalle prescrizioni in materia di prevenzione incendi a carico dei soggetti responsabili delle attività e a carico dei soggetti responsabili dei progetti e della documentazione tecnica richiesta.

Premesso questo, nell'ambito della falsità in atti, diverse possono essere le fattispecie punite in caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà falsi o mendaci.

Così, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al capo VI, Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 [27], che per il dichiarante comportano l'applicazione dell'art. 483, comma 1, c.p. (falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico, secondo il quale "*chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a due anni*"), nel caso particolare di dichiarazioni o di attestazioni o asseverazioni che corredano la SCIA, ai sensi dell'art. 19, comma 6, legge n. 241/1990, lo stesso soggetto che "*dichiari o attesti falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti previsti, è punito con la reclusione da uno a tre anni*". Come è possibile notare, quest'ultima fattispecie, costituendo un fatto particolare rispetto a quello disciplinato in via generale dal codice penale, è punita in maniera più grave in quanto "speciale" rispetto al primo.

Alla stessa stregua, nel caso in cui la falsità ideologica in certificati, che attestino dei fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, sia commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità, come nel caso del progettista abilitato, ai sensi degli artt. 359 e 481, c.p., la pena prevista è della reclusione fino a un anno o della multa da 51 a 516 euro.

Nel caso in cui, invece, chi attesti il falso o falsifichi o alteri le certificazioni e dichiarazioni nelle attività di cui alla categoria "C", per le quali è previsto il rilascio del CPI, è contemplata l'applicazione delle speciali sanzioni penali contenute nell'art. 20, comma 2, D.Lgs. n. 139/2006, secondo il quale "*chiunque, nelle certificazioni e dichiarazioni rese ai fini del rilascio o del rinnovo del certificato di prevenzione incendi, attesti fatti non rispondenti al vero è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa da 103 a 516 euro. La stessa pena si applica a chi falsifica o altera le certificazioni e dichiarazioni medesime*", questo perché la procedura per il rilascio del CPI costituisce un procedimento speciale rispetto a quello disciplinato in via generale dalla legge n. 241/1990.

In questi casi, l'amministrazione può sempre e in ogni tempo adottare, comunque, i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi della stessa, senza poter ammettere a regolarizzazione l'attività e i suoi effetti a legge e, quindi, a sanare l'attività intrapresa illegalmente.

Infine, con l'individuazione delle attività soggette ai controlli di prevenzione incendi, sono espressamente abrogati, oltre che il D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37, anche il D.M. 16 febbraio 1982, recante modificazioni del D.M. 27 settembre 1965, concernente la determinazione delle attività soggette alle visite di prevenzione incendi, nonché il D.P.R. 26 maggio 1959, n. 689, recante il regolamento per la determinazione delle aziende e delle lavorazioni soggette, ai fini della prevenzione degli incendi, al controllo dei Comandi del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco.

Finalmente sono state poste le basi per il superamento delle incertezze e delle ambiguità normative che, a causa della dicotomia delle attività soggette ai controlli, hanno per tanto tempo contraddistinto l'azione tecnico-giuridica dei Vigili del Fuoco, consentendo, pertanto, la concreta applicazione dell'art. 20, comma 1, D.Lgs. n. 139/2006, secondo il quale "*chiunque, in qualità di titolare di una delle attività soggette al rilascio del certificato di prevenzione incendi, ometta di richiedere il rilascio o il rinnovo del certificato medesimo*" è punito con "*l'arresto sino a un anno o*

con l'ammenda da 258 a 2.582 euro", in tutte quelle "attività che comportano la detenzione e l'impiego di prodotti infiammabili, incendiabili o esplosivi, da cui derivano in caso di incendio gravi pericoli per l'incolumità della vita e dei beni".

Da questo disposto deriverebbe, per il principio di tassatività, che sono assoggettabili alla sanzione penale solo quelle attività in cui esistono pericoli specifici di incendio, come nelle aziende o negli stabilimenti nei quali sono prodotti, impiegati, sviluppati, manipolati o detenuti materie o prodotti infiammabili, incendiabili o esplosivi, nonché nei luoghi in cui sia presente il pericolo di esplosione o di incendio per la presenza di gas, di vapori o di polveri, suscettibili di reagire fra di loro dando luogo alla formazione di gas o di miscele esplosive o infiammabili, o che per dimensioni, ubicazione e altre ragioni presentino, in caso di incendio, gravi pericoli per la incolumità pubblica.

I Vigili del Fuoco, quindi, ogniqualvolta rilevino la mancanza del CPI nelle attività di cui alla categoria "C", Allegato I, sono tenuti a evidenziarne queste particolari caratteristiche, affinché possano farle rientrare nelle fattispecie sanzionate penalmente.

E' opportuno precisare che, inoltre, qualora si tratti di una contravvenzione rilevata in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro, ai sensi dell'art. 301, D.Lgs 9 aprile 2008, n. 81, sono applicate le disposizioni in materia di prescrizione e di estinzione del reato di cui agli artt. 20 e seguenti, decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.

Pertanto, essendo in presenza di una fattispecie prevista da una disposizione avente forza di legge per la quale "è fissata la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero la pena della sola ammenda", anche all'omessa richiesta del rilascio o del rinnovo del CPI è estesa l'applicazione del procedimento estintivo del reato che ha consentito di evitare la pena detentiva, una volta che il contravventore abbia eliminato la causa dell'illecito e pagato la sanzione pecuniaria comminata dopo aver adempiuto correttamente alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza.

Conclusioni

In conclusione, è possibile affermare che le finalità degli istituti illustrati sono quelle di garantire, per il soggetto in possesso dei requisiti di legge, il diritto di iniziativa economica di cui all'art. 41, Costituzione, mediante l'avvio di attività imprenditoriale che deve essere tutelata sin dalla presentazione della segnalazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio.

Inoltre, è possibile confermare che questo complesso di leggi è in sintonia con il principio introdotto dalla più recente manovra finanziaria di aggiustamento dei conti pubblici [28], secondo la quale l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto quello che non è espressamente vietato dalla legge, a eccezione, tra le altre disposizioni, dei casi in cui derivi danno alla "sicurezza pubblica" e alla "salute umana", beni tra l'altro costituzionalmente tutelati.

Alla luce di questi orientamenti è prospettata la necessità, da un lato, di semplificare e di razionalizzare le procedure, dall'altro di improntare le autorizzazioni a maggiore prudenza ed esercitare di fatto maggiore assistenza e controllo nella gestione delle attività umane pericolose per l'ambiente e la salute, ricorrendo agli strumenti giuridici ormai differenziati oggi disponibili.

Pertanto, il nuovo regolamento di prevenzione incendi, costituendo uno strumento di semplificazione amministrativa compatibile con quanto disposto dalle normative sullo sportello unico, sulla segnalazione di inizio attività e sull'autocertificazione, ha consentito di intendere l'attività dei Vigili del Fuoco non solo in termini prescrittivi e di controllo, ma anche quale fattore positivo di sviluppo delle attività economiche in condizioni di sicurezza, valore quest'ultimo al quale non può derogarsi nemmeno di fronte al più estremo orientamento liberista.

[1] "Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4^{quater}, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122", in Gazzetta Ufficiale del 22 settembre 2011, n. 221.

[2] "Regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione incendi a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59", in Gazzetta Ufficiale del 10 marzo 1998, n. 57. Questo regolamento ha semplificato, ai sensi dell'art. 20, comma 8, legge 15 marzo 1997, n. 59, i procedimenti di prevenzione incendi contenuti nelle disposizioni normative delle leggi n. 966/1965 e n. 818/1984, nonché nel D.P.R. n. 577/1982.

- [3] "Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni e ai compiti del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229", in *S.O. n. 83 alla Gazzetta Ufficiale del 5 aprile 2006, n. 80*.
- [4] "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", in *S.O. n. 114 alla Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2010, n. 125*.
- [5] "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", in *S.O. n. 174 alla Gazzetta Ufficiale del 30 luglio 2010, n. 176*.
- [6] "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", in *Gazzetta Ufficiale del 18 agosto 1990, n. 192*.
- [7] *Gli interessi sono quelli della difesa nazionale, della pubblica sicurezza, dell'immigrazione, dell'amministrazione della giustizia, dell'amministrazione delle finanze, della tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente e degli atti imposti dalla normativa comunitaria*.
- [8] "Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133", in *S.O. n. 227 alla Gazzetta Ufficiale del 30 settembre 2010, n. 229*.
- [9] "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", in *S.O. n. 152 alla Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2008*.
- [10] *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", in S.O. n. 196 alla Gazzetta Ufficiale del 21 agosto 2008, n. 195*.
- [11] *Lo small business act ha mirato a migliorare e a promuovere la crescita delle PMI aiutandole ad affrontare i problemi che continuano ad ostacolarne lo sviluppo; si applica, pertanto, a tutte le società indipendenti che hanno meno di 250 dipendenti; il 99% di tutte le imprese riflette la volontà politica della Commissione di riconoscere il ruolo centrale delle PMI nell'economia dell'UE*.
- [12] "Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose", in *S.O. n. 177 alla Gazzetta Ufficiale del 28 settembre 1999, n. 228*.
- [13] *Decreto legislativo 21 settembre 2005, n. 238, "Attuazione della direttiva 2003/105/CE, che modifica la direttiva 96/82/CE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose", in S.O. n. 189 alla Gazzetta Ufficiale del 21 novembre 2005, n. 271*.
- [14] "Disposizioni relative alle modalità di presentazione e al contenuto delle domande per l'avvio dei procedimenti di prevenzione incendi, nonché all'uniformità dei connessi servizi resi dai Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco", in *Gazzetta Ufficiale del 7 maggio 1998, n. 104*.
- [15] *E' opportuno ricordare che in materia di antincendio, in caso di richiesta di parere di conformità ex art. 2, D.P.R. n. 37/1998, il tecnico abilitato a sottoscrivere le autocertificazioni per gli aspetti inerenti alla prevenzione incendi deve essere un professionista iscritto negli elenchi del Ministero dell'Interno ai sensi dell'art. 1, legge 7 dicembre 1984, n. 818*.
- [16] *Soggetto privato accreditato che svolge funzioni di natura istruttoria e di asseverazione nei procedimenti amministrativi concernenti l'accertamento dei requisiti e dei presupposti di legge per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione delle attività di produzione di beni e di servizi da esercitare in forma di impresa*.
- [17] *Si veda l'art. 5, comma 2, lettera b), punto 2, D.L. 13 maggio 2011, n. 70, in Gazzetta Ufficiale del 13 maggio 2011, n. 110, convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106, "Semestre Europeo -Prime disposizioni urgenti per l'economia", in Gazzetta Ufficiale del 12 luglio 2011, n. 160*.
- [18] *Si veda artt. 21quinquies (revoca del provvedimento) e 21nonies (annullamento d'ufficio), legge 7 agosto 1990, n. 241*.

[19] *Si veda D.M. 9 maggio 2007, "Direttive per l'attuazione dell'approccio ingegneristico alla sicurezza antincendio", in Gazzetta Ufficiale del 22 maggio 2007, n. 117.*

[20] *Si veda la lettera-circolare della Direzione Centrale per la Prevenzione e Sicurezza Tecnica del Dipartimento dei Vigili del Fuoco 24 marzo 2011, n. 3791.*

[21] *"Aggiornamento delle tariffe dovute per i servizi a pagamento resi dal Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, ai sensi della legge 26 luglio 1965, n. 966", in Gazzetta Ufficiale del 13 aprile 2006, n. 87.*

[22] *Le attività sono:*

- *reti di trasporto e di distribuzione, di gas infiammabili, compresi quelli di origine petrolifera o chimica, con esclusione delle reti di distribuzione e dei relativi impianti con pressione di esercizio non superiore a 0,5MPa (n. 6);*

- *centrali di produzione di idrocarburi liquidi e gassosi e di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, piattaforme fisse e strutture fisse assimilabili, di perforazione e/o produzione di idrocarburi di cui al D.P.R. 24 maggio 1979, n. 886, e al D.Lgs. 25 novembre 1996, n. 624 (n. 7);*

- *oleodotti con diametro superiore a 100 mm. (n. 8);*

- *centri informatici di elaborazione e/o di archiviazione dati con oltre venticinque addetti (n. 64);*

- *aziende e uffici con oltre 300 persone presenti (n. 71);*

- *edifici sottoposti a tutela ai sensi del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, aperti al pubblico, destinati a contenere biblioteche e archivi, musei, gallerie, esposizioni e mostre, nonché qualsiasi altra attività soggetta ai controlli dei Vigili del Fuoco (n. 72);*

- *edifici destinati a uso civile, con altezza antincendio superiore a 24 metri (n. 77).*

[23] *"Approvazione del regolamento concernente l'espletamento dei servizi di prevenzione e di vigilanza incendi", in Gazzetta Ufficiale del 20 agosto 1982, n. 229.*

[24] *"Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n°69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo", in S.O. n. 148 alla Gazzetta Ufficiale del 7 luglio 2010, n. 156.*

[25] *"Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro", in S.O. n. 9 alla Gazzetta Ufficiale del 26 gennaio 1995, n. 21.*

[26] *Il sito web impresainungiorno.gov.it che ha consentito di ottenere informazioni e interoperare telematicamente con gli enti coinvolti.*

[27] *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa", in Gazzetta Ufficiale del 20 febbraio 2001, n. 42.*

[28] *Si veda il D.L. 13 agosto 2011, n. 138, "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", in Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2011, n. 188, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148, in Gazzetta Ufficiale del 16 settembre 2011, n. 216.*

Appalti

**Comunicazione e informazione, la mappa delle procedure Le regole dell'autocertificazione**

Il Codice delle leggi antimafia riordina e innova la normativa precedente. Guida alle differenze fra comunicazione e informazione, allenormesu rilascio e applicazione e alla possibilità di ricorrere all'autocertificazione.

Carmen Chierchia, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 17.10.2011 - n. 39 (Inserito) - p. 5

La disciplina della documentazione antimafia, prima dettata dal Dpr n. 252 del 3 giugno 1998, è oggi contenuta nel Libro II del nuovo Codice delle leggi antimafia (decreto legislativo n. 159 del 6 settembre 2011 recante Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia a norma degli articoli 1 e 2 della legge 136/2010).

Per documentazione antimafia si intende la comunicazione e l'informazione antimafia, ossia i due tipi di certificazioni attestanti l'assenza o la presenza di cause di decadenza, sospensione e divieto a contrarre con la pubblica amministrazione e di tentativi di infiltrazione antimafia nella compagine societaria dei contraenti con le stazioni appaltanti. In caso di esito negativo della documentazione antimafia, i soggetti privati non potranno stipulare contratti con la pubblica amministrazione.

La comunicazione

La comunicazione antimafia è l'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto individuate dall'articolo 67 del Codice antimafia ossia conseguenti all'applicazione di una misura di prevenzione applicata dall'autorità giudiziaria. In caso di applicazioni di misure di prevenzione, l'articolo 67 del Codice antimafia impone il divieto di ottenimento di una serie di autorizzazioni, contributi, licenze, concessioni, iscrizioni in elenchi ecc. L'applicazione di una misura di prevenzione successiva all'ottenimento del beneficio pubblico comporta la decadenza di diritto da tale beneficio.

Dalla data del suo rilascio, la comunicazione antimafia è utilizzabile per un periodo di sei mesi e può essere impiegata anche per altri procedimenti.

La comunicazione è rilasciata dal prefetto della provincia in cui hanno sede le amministrazioni pubbliche che devono procedere con la stipula del contratto pubblico o, nel caso in cui i richiedenti siano questi ultimi, dal prefetto della provincia in cui hanno sede le persone fisiche, imprese, associazioni o consorzi.

Il procedimento

Al fine del conseguimento della comunicazione da parte del prefetto, è necessario che sia consultata la banca dati nazionale della documentazione antimafia; come si è indicato nell'articolo a pagina II la banca dati è accessibile solo a determinati soggetti debitamente autorizzati, ossia le amministrazioni pubbliche, le camere di commercio e gli Ordini professionali.

Qualora dall'accesso alla banca dati non emerga la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto la comunicazione antimafia liberatoria è rilasciata immediatamente a seguito della consultazione della banca dati. Al contrario, quando dalla consultazione della banca dati emerge la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto, il prefetto approfondisce le risultanze della banca dati i) effettuando le necessarie verifiche e ii) accertando la corrispondenza dei motivi ostativi emersi dalla consultazione della banca dati alla situazione aggiornata del soggetto sottoposto agli accertamenti.

Se l'esito di tale approfondimento conferma quanto emerso dalla banca dati (e quindi la persistenza delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto) il prefetto rilascia la comunicazione antimafia interdittiva; se, invece, a seguito delle verifiche il prefetto accerta l'inesistenza delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto rilascia la comunicazione antimafia liberatoria attestando che la stessa è emessa utilizzando il collegamento alla banca dati. I termini per il rilascio della comunicazione antimafia sono fissati in quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta, ma tale termine è prorogabile di ulteriori trenta giorni in caso di verifiche di particolare complessità.

L'AUTOCERTIFICAZIONE

A eccezione dei casi in cui si prevede il ricorso all'informazione antimafia, il Codice Antimafia ammette la cosiddetta autocertificazione da parte del privato, ossia di un documento di parte che attesti che nei propri confronti non sussistono le cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'articolo 67 del Codice.

Si può ricorrere all'autocertificazione nei seguenti casi:

- contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi o forniture dichiarati urgenti;
- provvedimenti di rinnovo conseguenti a provvedimenti già disposti; - quando gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione riguardano i) attività private, sottoposte a regime autorizzatorio, che possono essere intraprese tramite Scia da parte del privato alla pubblica amministrazione competente, ii) attività private sottoposte alla disciplina del silenzio-assenso e indicate nella tabella C annessa al regolamento approvato con Dpr n. 300 del 26 aprile 1992, n. 300.

L'informazione

L'informazione antimafia consistenell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto individuate dall'articolo 67 del Codice antimafia, nonché nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate.

L'informazione antimafia è utilizzabile per un periodo di dodici mesi dalla data del rilascio, qualora non siano intervenuti mutamenti nell'assetto societario e gestionale dell'impresa oggetto dell'informazione. Essa è utilizzabile anche per altri procedimenti riguardanti i medesimi soggetti.

I tempi

Le amministrazioni pubbliche e i general contractor devono acquisire l'informazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67 del Codice antimafia, il cui valore sia:

- a) pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie in materia di opere e lavori pubblici, servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati;
- b) superiore a 150.000 euro per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali, ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali;
- c) superiore a 150.000 euro per l'autorizzazione di subcontratti, cessioni, cottimi, concernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche.

Il frazionamento dei contratti, delle concessioni o delle erogazioni compiuto allo scopo di eludere la disciplina in tema di informazioni antimafia è vietato a pena di nullità.

L'iter

La richiesta di informativa antimafia deve essere presentata:

- al momento dell'aggiudicazione del contratto; o
- trenta giorni prima della stipuladel subcontratto.

La richiesta deve essere completa dei seguenti dati: i) denominazione dell'amministrazione aggiudicatrice, ii) oggetto e valore del contratto, subcontratto, concessione o erogazione, iii) estremi della delibera dell'appalto o della concessione o dell'erogazione, iv) dati del soggetto privato contraente (nell'accezione larga di cui all'articolo 85 - si veda lo Schema a pagina IV).

Nell'ambito dei propri poteri di indagine il prefetto ha la libertà di estendere il controllo anche ai soggetti che in qualsiasi modo possono determinare le scelte o gli indirizzi dell'impresa.

Qualora a seguito dell'indagine del prefetto non emerga la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto il rilascio dell'informazione antimafia liberatoria è immediatamente conseguente alla consultazione della banca dati.

Quando, al contrario, l'attività di controllo evidenzia la sussistenza di una causa di decadenza, di sospensione o di divieto o di un tentativo di infiltrazione mafiosa, il prefetto rilascia l'informazione antimafia interdittiva entro quarantacinque giorni, termine che può essere prorogato, nei casi di particolare complessità, di trenta giorni.

Nel caso di informazioni interdittive le amministrazioni pubbliche non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni.

È possibile, tuttavia, per le amministrazioni pubbliche e per i general contractor, procedere anche in assenza dell'informazione antimafia quando i termini di legge per l'emanazione dell'informazione sono decorsi o allo scadere dei 15 giorni successivi alla richiesta nei casi di urgenza. In tale caso, tuttavia, i contributi, i finanziamenti, le agevolazioni e le altre erogazioni sono corrisposti sotto condizione risolutiva, pertanto, in caso di informazione interdittiva, il contratto o il beneficio in generale si intenderà risolto e, in aggiunta, le amministrazioni pubbliche revocheranno le autorizzazioni e le concessioni e recederanno dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione della parte rimanente.

La possibilità di procedere alla revoca e al recesso resta ferma anche nel caso in cui, a seguito di una prima indagine dall'esito favorevole, gli elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa siano accertati successivamente alla stipula del contratto, alla concessione dei lavori o all'autorizzazione del subcontratto.

A tale principio fa eccezione il caso in cui le opere siano in corso di ultimazione ovvero qualora, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, il soggetto privato non sia sostituibile in tempi rapidi. In tali casi, le amministrazioni non procedono a revoche o a recessi.

Ati e prefetti

Il Codice antimafia introduce, inoltre, norme volte a fare da cerniera con le previsioni del codice appalti.

In particolare, in caso di Ati (ma anche di consorzi non obbligatori) qualora siano accertati tentativi di infiltrazione mafiosa in capo a un'impresa diversa da quella mandataria che partecipa a un'associazione o raggruppamento temporaneo di imprese, le cause di divieto o di sospensione non operano nei confronti delle altre imprese partecipanti quando la predetta impresa sia estromessa o sostituita anteriormente alla stipulazione del contratto. La sostituzione può essere effettuata entro trenta giorni dalla comunicazione delle informazioni del prefetto qualora esse pervengano successivamente alla stipulazione del contratto.

Inoltre, si estende il potere del prefetto - che compie accertamenti preventivi - nel caso di contratti il cui valore sia pari o superiore a quello determinato dalla legge, il prefetto della provincia interessata all'esecuzione dei contratti è tempestivamente informato dalla stazione appaltante della pubblicazione del bando di gara e svolge gli accertamenti preliminari sulle imprese locali per le quali il rischio di tentativi di infiltrazione mafiosa, nel caso di partecipazione, è ritenuto maggiore. L'accertamento di una delle situazioni da cui emerge un tentativo di infiltrazione mafiosa comporta il divieto della stipula del contratto, nonché del subappalto, degli altri subcontratti, delle cessioni o dei cottimi, comunque denominati, indipendentemente dal valore.

Appalti

**Consolidato l'orientamento che vieta la commistione fra i titoli di partecipazione e quelli della valutazione**

Davide Ponte, Guida al Diritto, 29.10.2011 - n. 43 - p. 96

■ Consiglio di Stato - Sezione VI - Decisione 17 maggio-4 ottobre 2011 n. 5434

La materia degli appalti costituisce un vero e proprio banco di prova per gli operatori del diritto amministrativo, fornendo ripetutamente argomenti di discussione, sia in ambito processuale che in termini di diritto sostanziale. Ciò è dovuto sia alla consistenza degli interessi economici in gioco, sia alla giovane età delle norme e di alcuni dei principi regolatori della materia.

A quest'ultimo proposito, sotto il versante processuale l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo costituisce l'occasione per sottoporre a tagliando numerose prese di posizione giurisprudenziali, consolidate negli anni successivi all'entrata in funzione dei tribunali amministrativi, con conseguente trasformazione del Consiglio di Stato in giudice di appello; peraltro, ciò che impegna maggiormente i giudici amministrativi è l'adeguamento del rito all'accelerazione dello stesso e, soprattutto, alle nuove regole derivanti dalla cosiddetta direttiva ricorsi.

Sotto il versante sostanziale, risultano in via di consolidamento alcuni principi che, seppur all'inizio faticosamente, ormai incontrano il favore della costante giurisprudenza, impegnata nell'improbabile compito di dare qualche indicazione agli operatori, i quali si trovano alle prese con un testo, quello del codice degli appalti, che, rispetto al beneficio derivante dall'aver riunito la disciplina in materia, sconta continue scosse di assestamento del legislatore d'urgenza.

La fattispecie esaminata dalla sentenza in esame fornisce adeguate e interessanti esemplificazioni sotto entrambi i profili: sul versante processuale all'inquadramento dell'appello incidentale si accompagna il riassunto circa l'effettiva estensione dell'onere di immediata impugnativa del bando; sul versante sostanziale vengono ribaditi e fatti oggetto di applicazioni principi ormai consolidati (o consolidatisi in norma), di origine comunitaria, in tema di requisiti di partecipazione e criteri di valutazione delle offerte. Il pregio e l'interesse della decisione derivano peraltro, oltre che dalla rilevanza e attualità degli argomenti trattati, dalla chiarezza del percorso argomentativo seguito dalla motivazione nonché dal conseguente contributo al preminente obiettivo della certezza del diritto, specie in una materia così contrassegnata da interessi e novità normative.

La fattispecie controversa - Un breve riassunto della vicenda contenziosa è quanto mai necessario al fine della piena comprensione dei principi espressi dal Consiglio di Stato.

Una società mista avviava una procedura aperta per l'affidamento della progettazione definitiva e il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione in relazione alla costruzione di un tratto di metropolitana, con bando pubblicato sulla gazzetta ufficiale della Comunità europea, con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'esito della procedura di gara veniva impugnato dal raggruppamento secondo classificato; tra i vari profili di contestazione vi era la paventata illegittimità della clausola paragrafo 5, lettera B1, del disciplinare di gara, la quale prevedeva l'attribuzione di un punteggio sino a 25 in relazione al complessivo requisito della "professionalità" del concorrente da desumersi in base a «documentazione grafica, descrittiva e fotografica riferita alle attività di progettazione definitiva di massimo 3 opere scelte tra quelle ritenute dal concorrente significative della propria capacità e riferite a incarichi relativi a interventi qualificabili affini a quello oggetto dell'incarico».

All'esito del giudizio di primo grado (nel corso del quale la società mista proponeva regolamento preventivo di giurisdizione poi rinunciandovi, mentre parte ricorrente all'istanza di risarcimento in forma specifica insistendo per il riconoscimento del solo equivalente pecuniario), il Tar adito accoglieva il ricorso, disponendo l'annullamento degli atti di gara, sotto l'assorbente profilo per cui, nel fissare il criterio di valutazione predetto, avrebbe violato il principio - di matrice comunitaria - secondo cui occorre tenere del tutto distinti i requisiti di partecipazione e i criteri di selezione dei concorrenti.

La pronuncia in questione veniva impugnata sia in via principale dalla parte soccombente, sia in via incidentale da quella vincitrice, in specie sotto i profili non esaminati in quanto assorbiti.

Con la pronuncia in questione il giudice di appello confermava *in toto* la pronuncia di primo grado, enunciando i principi riassunti nelle massime di cui sopra.

Impugnazione del bando e relative conseguenze - Le contestazioni dei bandi e più in generale delle regole dettate per la singola gara costituisce uno degli ambiti maggiormente dibattuti negli ultimi dieci anni. La pronuncia in esame, oltre a riprendere alcuni dei punti di arrivo degli orientamenti via via consolidatisi, anche grazie all'apporto della giurisprudenza al più alto livello (quello dell'Adunanza plenaria, sin dalla decisione n. 1 del 2003), detta alcune interessanti indicazioni in merito alle conseguenze dell'impugnativa e dell'annullamento della *lex specialis*.

Anche cronologicamente, rispetto allo svolgersi della procedura, occorre prendere le mosse dalle indicazioni in tema di contestazione della legge di gara

Preliminarmente va evidenziato come, in termini pratici e applicativi, la complessità via via assunta dai bandi e dai disciplinari abbia costituito occasione di ulteriore aggravamento del contenzioso, tanto da spingere di recente il legislatore d'urgenza (nell'ambito del cosiddetto primo decreto legge sviluppo, n. 70 del 2011, recante disposizioni urgenti per l'economia) a introdurre una nuova disposizione di principio nel codice degli appalti pubblici, tesa a escludere rilevanza alle cause di esclusione dettate autonomamente dalla *lex specialis*.

Invero, la norma meriterebbe un approccio critico ben più meditato, sotto due distinti profili: per un verso l'introduzione di un nuovo principio nel corpo di un codice in via d'urgenza, e senza la necessaria meditazione propria del percorso tipico di un decreto legislativo di riordino, come avvenuto per l'originaria stesura del codice stesso e dei successivi decreti "correttivi"; per un altro verso il tenore tutt'altro che chiaro del testo, sia in termini di inquadramento teorico (ad esempio laddove si qualificano in termini di nullità le ulteriori previsioni di gara dettate a pena di esclusione), sia di applicazione pratica (ad esempio in termini di effettiva tassatività e predeterminazione delle regole in grado di far scattare l'esclusione, stante la genericità di alcune previsioni). In termini positivi va peraltro evidenziato l'intento deflativo del contenzioso e la finalità di incentivazione a una rapida conclusione delle gare per l'affidamento dei contratti pubblici.

Tornando alla contestazione delle regole di gara, in materia si pone di frequente la questione, di carattere soggettivo, circa l'effettiva legittimazione all'impugnazione.

Ancora di recente l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (decisione n. 4 del 2011) ha tentato di rimettere un po' di ordine, ridisegnando in termini restrittivi il campo applicativo: in particolare, prendendo spunto dalla rimediazione del rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale, il più elevato collegio di Palazzo Spada ha ribadito la regola («la legittimazione al ricorso in tema di gare deve essere correlata a una situazione differenziata, in modo certo, per effetto della partecipazione alla stessa procedura di gara oggetto di contestazione») e le uniche eccezioni ammissibili (la legittimazione:

- del soggetto che contrasta, in radice, la scelta della stazione appaltante di indire la procedura;
- dell'operatore economico "di settore", che intende contestare un "affidamento diretto" o senza gara;
- dell'operatore che manifesta l'intenzione di impugnare una clausola del bando "escludente", in relazione alla illegittima previsione di determinati requisiti di qualificazione).

L'aula più prestigiosa di Palazzo Spada, prendendo le mosse, a livello teorico, dalla distinzione tra la titolarità di una posizione sostanziale differenziata che abilita un determinato soggetto all'esercizio dell'azione (legittimazione al ricorso) e l'utilità ricavabile dall'accoglimento della

domanda di annullamento (interesse al ricorso), anche prescindendo dal carattere "finale" o "strumentale" di tale vantaggio, ribadisce che, in linea generale la legittimazione al ricorso presuppone il riconoscimento dell'esistenza di una situazione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento, riferita a un bene della vita oggetto della funzione svolta dall'amministrazione o da un soggetto a essa equiparato, in linea particolare da ciò si traggono numerose ricadute (come emerge dall'analisi di qualsiasi massimario) tra cui la delimitazione ai predetti soggetti della legittimazione di impugnativa degli atti di gara, anche in relazione alle clausole e agli atti concretamente impugnabili.

Con la stessa decisione la Plenaria ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto alcuni anni prima in tema di individuazione dell'effettivo ambito di applicazione del cosiddetto onere di impugnazione immediata: va pertanto in proposito richiamata l'ormai consolidata giurisprudenza, a partire dalla decisione dell'Adunanza plenaria n. 1 del 2003, per la quale, ricollegandosi l'onere di impugnazione a una lesione immediata, diretta e attuale e non solo potenziale dell'atto, esso sussiste solo allorché il bando contenga clausole impeditive dell'ammissione dell'interessato alla selezione. Di conseguenza, le clausole del bando o della lettera di invito che onerano l'interessato a una immediata impugnazione sono quelle che prescrivono requisiti di ammissione o di partecipazione alla gara, in riferimento sia a requisiti soggettivi che a situazioni di fatto, la carenza dei quali determina immediatamente l'effetto escludente, configurandosi il successivo atto di esclusione come meramente dichiarativo e ricognitivo di una lesione già prodotta (*ex multis* Consiglio di Stato, sezione V, 4 marzo 2011 n. 1380).

Requisiti di partecipazione e criteri di valutazione - In termini applicativi del diritto degli appalti pubblici, la decisione ribadisce un principio tanto chiaro quanto, presumibilmente, lento a imporsi a tutti i livelli di stazione appaltante, almeno stando al numero di sentenze chiamate a ribadire la distinzione.

Infatti, ancora di recente in giurisprudenza è stato chiarito, analogamente a quanto ora sostenuto dalla sesta sezione di piazza Capo di Ferro, come costituisca principio generale regolatore delle pubbliche gare quello che vieta la commistione fra criteri soggettivi di prequalificazione e quelli oggettivi afferenti alla valutazione dell'offerta. Tale principio trova il suo sostanziale supporto logico nella necessità di tenere separati i requisiti richiesti per la partecipazione alla gara da quelli che attengono all'offerta e, quindi, all'aggiudicazione.

In termini di *ratio* e finalità perseguite, detto canone operativo affonda le sue radici nell'esigenza di aprire il mercato premiando le offerte più competitive ove presentate da imprese comunque affidabili, unitamente al canone di *par condicio* che osta ad asimmetrie pregiudiziali di tipo meramente soggettivo; lo stesso, trova in definitiva il suo sostanziale supporto logico nel bisogno di tenere separati i requisiti richiesti per la partecipazione alla gara da quelli che invece attengono all'offerta e all'aggiudicazione (Consiglio di Stato, sezione VI, 15 dicembre 2010 n. 8933). Alla chiarezza teorica del principio non corrisponde sempre una immediata facilità applicativa, anche a fronte del diverso tenore e finalismo di molte clausole di gara. A titolo esemplificativo, è stato reputato che quando gli aspetti organizzativi non sono apprezzati in modo autonomo, avulso dal contesto dell'offerta, ma quale elemento idoneo a incidere sulle modalità esecutive del servizio specifico e, quindi, quale parametro afferente alle caratteristiche oggettive dell'offerta, il principio non risulta violato (Tar Lazio, Roma, sezione III, 7 febbraio 2011 n. 1128).

Il problema si ricollega alla più generale questione concernente il principio della sostanziale discrezionalità dell'amministrazione nel predisporre i bandi e nel richiedere ai concorrenti specifici requisiti; come noto, tale principio incontra dei limiti precisi nel generale obbligo di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, oltre che nel principio di proporzionalità. Se la questione in esame costituisce un esempio di come a volte, al fine di tentare il superamento di tali limiti, si cerchi di far rientrare dalla finestra (criteri di valutazione) ciò che è uscito dalla porta (requisiti di partecipazione troppo rigidi).

In proposito, specie in tema di requisiti di partecipazione, gli orientamenti che cercano di consolidarsi devono farsi strada fra diverse spinte e ragioni generali; a titolo esemplificativo, se per un verso spingono la necessità di aprire il mercato al più ampio spettro di imprese, per un

altro verso a spingere sono l'esigenza di assicurare livelli minimi di affidabilità e il conseguente esonero dell'amministrazione dalle lungaggini di una verifica in concreto dei requisiti.

Analoghe incertezze a volte emergono anche in sede di esame dei criteri di valutazione, specie in ordine alle offerte economicamente più vantaggiose nel bilanciamento fra criteri economici e tecnici.

Anche rispetto a tale rilevante questione la decisione in commento svolge un interessante esercizio di sintesi, apprezzabile per la chiarezza e la concisione. In termini applicativi si richiama la tesi tradizionale, prevalente, per cui nel caso di attività caratterizzate da un rilevante apporto tecnico da parte dei candidati (come nel caso delle attività di progettazione - fonte di contenzioso elevato anche a cagione del sovrapporsi di canoni concernenti i lavori e i servizi - oggetto della fattispecie controversa), alle componenti qualitative dell'offerta deve essere riconosciuto un peso prevalente rispetto alla componente economica. In termini normativi, si richiama la recente disciplina di cui al comma 1 dell'articolo 120 del Dpr 5 ottobre 2010 n. 207 (regolamento di esecuzione e attuazione al codice dei contratti), che, nel ribadire in sostanza tale tesi, statuisce che nel caso delle procedure aventi a oggetto attività di progettazione «i fattori ponderali da assegnare ai "pesi" o "punteggi" attribuiti agli elementi riferiti alla qualità, al pregio tecnico, alle caratteristiche estetiche e funzionali e alle caratteristiche ambientali non devono essere complessivamente inferiori a sessantacinque».



ICI - Tassa dovuta anche con potenzialità edilizia ridotta

Sergio Trovato, Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 22.10.2011 - n. 42 - p. 47

Ancora incertezze sulla tassabilità delle aree vincolate ai fini Ici. L'orientamento dei giudici di legittimità è infatti oscillante, e continua a generare dubbi negli Enti locali sulla possibilità che le aree soggette a vincoli urbanistici siano soggette al pagamento dell'imposta. Con l'ultima pronuncia in materia (ordinanza n. 16562/2011) la Corte di cassazione ha stabilito che la qualifica di area fabbricabile non può ritenersi esclusa se esistono particolari limiti che condizionano le possibilità di edificazione del suolo. Anzi, i limiti imposti a un terreno presuppongono la sua vocazione edificatoria. Quindi, anche l'area vincolata destinata a essere espropriata è soggetta al pagamento dell'Ici. Con questa decisione i giudici hanno ritenuto che i limiti imposti dal Piano regolatore «incidendo sulle facoltà dominicali connesse alle possibilità di trasformazione urbanistico-edilizia del suolo medesimo, ne presuppongono la vocazione edificatoria». Peraltro, la destinazione dell'area «permane anche dopo la decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione» per finalità pubbliche. Tuttavia, secondo la Cassazione, i vincoli incidono «sulla concreta valutazione del relativo valore venale e, conseguentemente, della base imponibile».

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

La pronuncia è in linea con quanto affermato dalla stessa Corte di cassazione con la sentenza 19131/2007, con la quale i supremi giudici avevano sostenuto come l'Ici sia dovuta su un'area edificabile anche se questa è sottoposta a vincolo urbanistico e destinata a essere espropriata: quello che conta è il valore di mercato dell'immobile nel momento in cui è soggetto a imposizione. Quindi, la Suprema Corte aveva chiarito che l'Ici non «ricollega il presupposto dell'imposta all'idoneità del bene a produrre reddito o alla sua attitudine a incrementare il proprio valore o il reddito prodotto». Il valore dell'immobile assume rilievo solo per determinare la misura dell'imposta. L'area deve essere considerata edificabile anche se qualificata "standard" (area per attrezzature al servizio di insediamenti produttivi) e, quindi, vincolata a esproprio. I giudici di legittimità, invece, avevano preso posizione in maniera diversa con la sentenza 25672/2008. Nello specifico, la Cassazione aveva stabilito che se il Piano regolatore generale del Comune prevede che un'area sia destinata a verde pubblico attrezzato, questa prescrizione urbanistica impedisce al privato di poter edificare. Dunque, l'area non poteva essere assoggettata al pagamento dell'imposta anche se l'edificabilità fosse prevista dallo strumento urbanistico. La natura edificabile delle aree comprese in zona destinata dal Prg a «verde pubblico attrezzato» impedisce ai privati la «trasformazione del suolo riconducibile alla nozione tecnica di edificazione». In questi casi, la finalità è quella di assicurare la fruizione pubblica degli spazi.

LE NORME

Per definire gli aspetti controversi della nozione di area edificabile, il Legislatore è intervenuto due volte con norme di interpretazione autentica. L'Ici è dovuta se l'area è inserita in un Piano regolatore generale adottato dal Consiglio comunale, ma non approvato dalla Regione. L'articolo 36, comma 2 del decreto-legge legge 223/2006 (Manovra Bersani) ha chiarito che un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale deliberato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi. La qualificazione vale non solo per l'Ici, ma anche per le imposte erariali, dirette e indirette. E questa è una norma di interpretazione autentica con effetti retroattivi (si veda Corte di cassazione, sentenza 25506 del 30 novembre 2006 e Ctr Lazio,

sentenza n. 238 del 3 ottobre 2006). La retroattività di questa disposizione, però, non è stata invece riconosciuta dalla Commissione tributaria regionale di Bologna (sentenza 79/2008).

In effetti, che non fosse necessario un piano di lottizzazione per il pagamento dell'Ici era già stato disposto dall'articolo 11-*quaterdecies*, comma 16 del collegato alla Finanziaria 2006 (legge 248/2005). Non a caso, nella circolare 28/2006 l'agenzia delle Entrate aveva precisato come la norma del decreto Bersani (articolo 36) abbia esteso alle imposte sui redditi, all'Iva e al registro, il concetto di area edificabile contenuto nell'articolo 11-*quaterdecies*, il cui ambito applicativo era riservato alla sola Imposta comunale sugli immobili.

Ormai è chiaro che un'area è edificabile ed è soggetta all'imposta quando inserita nel Piano regolatore generale, anche se non approvato. Inoltre, il tributo è dovuto anche se la potenzialità edificatoria è solo parziale. Quello che rileva è il valore di mercato che avrebbe l'immobile in un'ipotetica vendita (in questo senso si è espressa la Commissione tributaria di II grado di Bolzano con sentenza 32/2007).

Appare quindi pacifico che per la qualificazione delle aree sia necessario fare riferimento al Piano regolatore generale. In base all'articolo 2 del Dlgs 504/1992, per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici «generali o attuativi» oppure in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti delle indennità di espropriazione per pubblica utilità. Nelle ipotesi di edificazione di un fabbricato, la base imponibile Ici è data dal valore dell'area (non viene computato il valore del fabbricato in corso d'opera), dalla data di inizio dei lavori di costruzione fino a quella di ultimazione, oppure fino al momento in cui il fabbricato è comunque utilizzato, se questo momento è antecedente a quello di ultimazione del fabbricato.

In base alla finzione giuridica prevista nella disciplina dell'imposta (articolo 5, comma 6, del Dlgs 504/1992) durante il periodo dell'effettiva utilizzazione edificatoria anche per demolizione e per esecuzione di lavori di recupero edilizio, il suolo va considerato area fabbricabile, indipendentemente dal fatto che sia tale o meno in base agli strumenti urbanistici.

È evidente, quindi, che un'area è da considerarsi edificabile quando inserita nel Piano regolatore generale e quando è soggetta all'Imposta comunale sugli immobili indipendentemente dalla successiva lottizzazione del suolo. È il Comune, su richiesta del contribuente, che attesta se un'area sita nel proprio territorio sia edificabile. Pertanto, se lo strumento urbanistico è approvato dal Consiglio comunale, l'ente può, dal momento dell'approvazione, richiedere il pagamento dell'Ici sul valore di mercato dell'area.

Lo strumento urbanistico in corso d'approvazione certamente incide sulla stima del fondo in una libera contrattazione di mercato e, quindi, assume influenza nei rapporti negoziali. Sempre la Cassazione (sentenza 13817/2003) ha richiamato il principio già affermato dalle Sezioni unite (sentenza 5900/1997) che la deliberazione di adozione del Piano regolatore conferisce allo strumento urbanistico efficacia immediata. La successiva delibera dell'organo regionale perfeziona lo strumento, ma ai fini tributari il terreno è un'entità valutabile sulla base della destinazione edificatoria. Questa destinazione è già recepita dalla generalità dei consociati come qualcosa di esistente e di difficile reversibilità, che fa venir meno ogni possibilità di diversa valutazione. Per la caratteristica dell'edificabilità, è invece sufficiente che essa risulti da un Piano regolatore generale; la potenzialità di edificazione è maggiore quando l'area è ricompresa in un Piano particolareggiato, e con effetti nella determinazione del valore dell'area stessa e della quantificazione della base imponibile Ici.

POTENZIALITÀ ATTENUATA

La potenzialità di edificazione tanto più è attenuata quanto maggiori sono le incertezze sulla effettiva possibilità di utilizzare il suolo a scopo edificatorio. Al riguardo, il ministero delle Finanze, con la risoluzione n. 209/E del 17 ottobre 1997, ha affermato che «sul mercato il valore dell'area è man mano decrescente a seconda che si tratti di area per la quale è stata rilasciata la concessione edilizia, di area priva di concessione ma compresa in un piano particolareggiato, di area compresa soltanto in un piano regolatore generale». Ciò ha rilevanza, ovviamente, sulla quantificazione del valore dell'area. Non possono essere considerate fabbricabili soltanto le aree che sono assoggettate dagli strumenti urbanistici a vincolo di inedificabilità.



MANOVRA-BIS - Le novità del settore immobiliare contenute nella Manovra-bis

Di seguito una sintesi delle novità che interessano il settore degli immobili, contenute nella cosiddetta Manovra-bis (D.L. 138 del 13 agosto 2011, convertito con modifiche dalla legge 148 del 14 settembre 2011).

Flavio Guidi, Paolo Duranti, Il Sole 24ORE - Consulente Immobiliare, ottobre 2011 - n. 893 - p. 1754

Cessione dell'immobile oggetto di ristrutturazione - Effetti sulle detrazioni	Qualora l'unità immobiliare sulla quale sono stati effettuati interventi edilizi a fronte dei quali è riconosciuta la detrazione ai fini IRPEF - ai sensi dell'art. 1 della Finanziaria 1998 (legge 449 del 27.12.1997) e dell'art. 2 della Finanziaria 2003 (legge 289 del 27.12.2002) venga ceduta - viene introdotta la possibilità per il venditore di usufruire comunque dei benefici fiscali, oppure di trasferirli (per i rimanenti periodi d'imposta) all'acquirente persona fisica.
Limite all'utilizzo del contante	Passa da euro 5.000 a euro 2.500 il limite massimo entro cui è possibile utilizzare il contante o i titoli al portatore, ai sensi dell'art. 49, commi 1, 5, 8, 12 e 13, del D.Lgs. 231 del 21.12.2007. Entro il 30.9.2011 i libretti di deposito bancari o postali al portatore con saldo non inferiore a euro 2.500 dovevano essere estinti oppure avere un saldo entro il nuovo limite.
Nuovi obblighi per gli stabilimenti balneari	La Manovra introduce a carico dei gestori degli stabilimenti balneari di rilasciare lo scontrino o la ricevuta fiscale.
Permuta di beni	L'Agenzia del demanio potrà effettuare permuta di beni demaniali o appartenenti comunque al patrimonio dello Stato non utilizzati, con altri immobili più funzionali. Ciò al fine di ridurre gli oneri derivanti dalle locazioni passive.
Beni intestati fittiziamente a società	La Manovra contiene una norma dettata in chiave antielusiva, con riferimento ai beni intestati fittiziamente alle società. A decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 16.9.2011 (quindi, in caso di esercizio coincidente con l'anno solare, dal periodo di imposta 2012), la differenza tra il valore di mercato e il corrispettivo annuo per la concessione in godimento di beni dell'impresa a soci o familiari dell'imprenditore si considera reddito diverso ai sensi dell'art. 67, comma 1, lett. h-ter), del D.P.R. 917 del 22.12.1986. I costi relativi ai beni dell'impresa concessi in godimento a soci o familiari dell'imprenditore per un corrispettivo annuo inferiore al valore di mercato del diritto di godimento sono indeducibili dal reddito imponibile.

<p>IVA al 21%</p>	<p>A decorrere dal 17.9.2011, l'aliquota ordinaria dell'IVA è aumentata di un punto, passando dal 20 al 21%. Restano, invece, invariate le misure agevolate del 4 e del 10%. L'incremento non si applica comunque alle operazioni effettuate nei confronti dello Stato e degli enti e istituti di cui all'art. 6 del D.P.R. 633 del 26.10.1972, per le quali alla data del 16.9.2011 sia stata emessa e registrata la fattura, anche se il corrispettivo non sia stato ancora pagato. Con un Comunicato stampa del 16.9 scorso, l'Agenzia delle entrate ha ammesso la possibilità di effettuare variazioni di imposta ai sensi dell'art. 26 del decreto IVA.</p>
<p>Violazioni relative alla fatturazione o alla certificazione dei lavori</p>	<p>Nel caso in cui a carico di soggetti iscritti in albi o ordini professionali, nel corso di un quinquennio siano contestate quattro distinte violazioni dell'obbligo di emettere il documento certificativo dei corrispettivi compiute in giorni diversi, è prevista la sospensione immediatamente esecutiva dell'iscrizione all'albo o all'ordine per un periodo da 3 giorni a 1 mese. In caso di recidiva la sospensione varia da un minimo di 15 giorni a un massimo di 6 mesi.</p>

Energia



L'Emilia-Romagna rivede gli standard energetici degli edifici. prestazioni negli annunci

La Regione ha recepito le novità introdotte dal Dlgs 28/2011, accorciando però i tempi per il raggiungimento degli obiettivi finali che verranno conseguiti nel 2015 e non nel 2020. Gli annunci immobiliari dovranno inoltre indicare le prestazioni energetiche.

Luca Corazza, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 17.10.2011 - n. 39 - p. 10

Lo scorso 29 marzo è entrato in vigore il decreto legislativo 28/2011 intitolato « Attuazione della direttiva 2009/28/Ce sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/Ce e 2003/30/Ce», che ha variamente innovato le disposizioni in materia di rendimento energetico degli edifici, tra l'altro assegnando agli Enti territoriali competenti un termine di 180 giorni (scaduto il 25 settembre scorso) per l'adeguamento di quanto previsto dalla disciplina locale di settore, pena la sostituzione ex lege - nelle parti non allineate - con la normativa statale.

L'Emilia Romagna, con una delibera di giunta del 26 settembre 2011 (la n. 1366 pubblicata sul Bur n. 151 del 6 ottobre 2011) ha recepito per prima le nuove disposizioni concernenti il rendimento energetico degli edifici e l'integrazione in essi degli impianti a fonte rinnovabile per il riscaldamento, il raffrescamento e la produzione di acqua calda sanitaria.

Interessante sotto il profilo della-tecnica legislativa è poi la modalità con cui l'adeguamento è stato realizzato: mantenendo e aggiornando la previgente deliberazione dell'assemblea legislativa (Dal n. 156/2008) che regola la materia a livello regionale e assegna alla Giunta la competenza ad apportare modifiche correlate allo sviluppo tecnico-scientifico e all'evoluzione del quadro normativo regionale, nazionale e comunitario, ma senza necessità di ulteriori passaggi in Consiglio regionale.

Le definizioni

In relazione all'ambito edilizio, il decreto legislativo dà attuazione alla direttiva 2009/28/Ce e definisce, nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 4 giugno 2010, n. 96, gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico necessari per il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in tema di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo energetico.

Il provvedimento introduce o rivede alcune definizioni, tra cui spicca appunto quella di «consumo finale lordo di energia», identificato con i prodotti energetici forniti a scopi energetici all'industria, ai trasporti, alle famiglie, ai servizi, compresi i servizi pubblici, all'agricoltura, alla silvicoltura e alla pesca, nonché il consumo di elettricità e di calore del settore elettrico per la produzione di elettricità e di calore, incluse le perdite di elettricità e di calore con la distribuzione e la trasmissione (cfr. articolo 2, lettera f, Dlgs 28/2011).

Di particolare pregnanza è inoltre l'indicazione di «edificio sottoposto a ristrutturazione rilevante» (cfr. articolo 2, lettera m, medesimo Dlgs 28) definito come quello che ricade in una delle seguenti categorie:

- i) edificio esistente avente superficie utile superiore a 1.000 metri quadrati, soggetto a ristrutturazione integrale degli elementi edilizi costituenti l'involucro;
- ii) edificio esistente soggetto a demolizione e ricostruzione.

La norma nazionale statuisce inoltre che i progetti di edifici di nuova costruzione e i progetti di ristrutturazioni rilevanti degli edifici esistenti debbano prevedere l'utilizzo di fonti rinnovabili per la

copertura dei consumi di calore, di elettricità e per il raffrescamento secondo i principi minimi di integrazione e le decorrenze di cui all'allegato 3 e che le leggi regionali possano stabilire incrementi di detti valori.

IL RUOLO DEI COMUNI

Ai sensi del nuovo punto 24, allegato 2 alla Dal 156/2008, i Comuni, singoli o associati, nell'ambito dei propri strumenti urbanistici prevedono, in sede di rilascio del titolo edilizio relativo a edifici di nuova costruzione e a ristrutturazioni rilevanti su edifici esistenti, un bonus volumetrico del 5 per cento, fermo restando il rispetto delle norme in materia di distanze minime tra edifici e distanze minime di protezione del nastro stradale, e fatti salvi i centri storici (riguardo ai quali ultimi è richiamata la particolare disciplina di cui alla legge regionale 20/2000). Unica condizione è quella di assicurare una copertura dei consumi di calore, di elettricità e per il raffrescamento in misura superiore di almeno il 30 per cento rispetto ai valori minimi obbligatori di cui ai punti 21 e 22.

Una percentuale, affiancata ai compiti programmatori e di concreta gestione del territorio correlati alla realizzazione di impianti a Fer già assegnati agli Enti locali dalla previgente versione della norma in commento, dimostra un evidente favore del legislatore regionale verso una cooperazione partecipativa degli enti più vicini al cittadino, avvalendosi della loro speciale capacità di vigilanza, anche in materia energetica, finalizzata in questo caso ad assicurare - anche grazie al citato bonus volumetrico - concreta applicazione alla norma in tema di produzione energetica da fonte rinnovabile.

Nel silenzio del legislatore locale, -la copertura energetica da fonti rinnovabili deve essere per lo meno pari al:

- a) 20 per cento quando la richiesta del pertinente titolo edilizio è presentata tra il 31 maggio 2012 e il 31 dicembre 2013;
- b) 35 per cento quando la richiesta interviene tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2016;
- c) 50 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2017.

La dotazione di impianti

Al di là di quanto previsto in campo definitorio (cfr. modifiche apportate dalla citata Dgr alla Dal 156, allegato 1, le cui novità principali riguardano l'allineamento al Dlgs 28, come tratteggiato supra), va sottolineato che rispetto alla previgente disciplina regionale, le principali modifiche riguardano la dotazione di impianti a fonte rinnovabile per gli edifici di nuova costruzione o soggetti a ristrutturazione rilevante. Da questo punto di vista, in realtà, le modifiche apportate avranno effetto a partire dal 31 maggio 2012: fino a quella data, infatti, rimangono confermati gli attuali standard prestazionali, ovvero:

- a) la copertura mediante fonti rinnovabili del 50% del fabbisogno di energia per la produzione di acqua calda sanitaria;
- b) l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da Fer per una potenza pari a 1 kW per alloggio e 0,5 kW ogni 100 mq di superficie per gli edifici non residenziali.

Inoltre la nuova norma emiliana prevede una tempistica accelerata e un minor numero di scaglioni rispetto alla disciplina statale (con la previsione del raggiungimento della quota massima già dal 2015): vediamo ora in dettaglio quali sono le peculiarità salienti introdotte.

L'applicazione progressiva

Sono stabiliti, con una applicazione progressiva, nuovi standard a copertura di quota parte (fino ad arrivare al 50%) dell'intero consumo di energia termica dell'edificio (per la climatizzazione e per la produzione di Acs), e di produzione di energia elettrica.

In particolare il punto 21 del rivisto allegato 2 alla Dal 156/2008 dispone che, per gli edifici di nuova costruzione ovvero sottoposti a ristrutturazione rilevante, l'impianto termico e/o l'impianto

tecnologico idrico-sanitario devono essere progettati e realizzati in modo da garantire il contemporaneo rispetto della copertura, tramite il ricorso a energia prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili, del 50% dei consumi previsti per l'acqua calda sanitaria e delle seguenti percentuali dei consumi di energia termica:

a) del 35% della somma dei consumi complessivamente previsti per l'acqua calda sanitaria, il riscaldamento e il raffrescamento, per gli interventi per i quali la richiesta di titolo edilizio è presentata entro il 31 dicembre 2014;

b) del 50% della somma dei consumi complessivamente previsti per l'acqua calda sanitaria, il riscaldamento e il raffrescamento, per gli interventi per i quali la richiesta di titolo edilizio è presentata a partire dal 1° gennaio 2015.

Il successivo punto 22 del medesimo allegato prevede, per tutte le categorie di edifici così come classificati in base alla destinazione d'uso (ai sensi dell'articolo 3 del Dpr 26 agosto 1993, n. 412), l'obbligo in sede progettuale di prevedere l'utilizzo delle fonti rinnovabili a copertura di quota parte del consumo di energia elettrica dell'edificio in tutti i casi di esecuzione di interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione rilevante.

A tale fine è obbligatoria l'installazione, sopra o all'interno dell'edificio ovvero nelle relative pertinenze, di impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, asserviti agli utilizzi elettrici dell'edificio, con caratteristiche tali da garantire il contemporaneo rispetto delle condizioni seguenti:

a) potenza elettrica installata non inferiore a 1 kW per unità abitativa e 0,5 kW per ogni 100 metri quadrati di superficie utile energetica in edifici a uso non residenziale;

b) potenza elettrica installata non inferiore al numero di kW risultante dalla divisione della superficie coperta dell'edificio (misurata in metri quadrati) per 65, quando la richiesta del pertinente titolo edilizio è presentata dal 31 maggio 2012 al 31 dicembre 2014;

c) potenza elettrica installata non inferiore al numero di kW risultante dalla divisione della superficie coperta dell'edificio (misurata in metri quadrati) per 50, quando la richiesta del pertinente titolo edilizio è presentata a partire dal 1° gennaio 2015.

Per quanto riguarda dunque la produzione di energia elettrica da Fer, il provvedimento regionale in commento prevede due soli scaglioni, tempi applicativi accelerati e comunque il mantenimento almeno del livello di prestazione precedente alla propria vigenza (si adotta infatti il limite più severo risultante dai criteri di calcolo surriportati).

I limiti percentuali concernenti la copertura energetica (termica ed elettrica) derivante da fonti rinnovabili sono incrementati del 10 per cento per gli edifici pubblici.

Le pompe di calore

Ancora in materia di fonti rinnovabili, la nuova disciplina emiliana introduce specifici criteri per la determinazione della quantità di energia resa disponibile dalle pompe di calore e qualificabile come rinnovabile (cfr. allegato 2, punto 28), espressamente rinviando ai criteri di cui alla direttiva 2009/28/Ce.

La certificazione

Un'altra significativa modifica riguarda infine l'«attestato di certificazione energetica» degli edifici (cfr. allegato 1 alla voce relativa): con la nuova regolamentazione regionale infatti, l'indice di prestazione energetica e la relativa classe contenuti nell'attestato devono essere riportati negli annunci commerciali di vendita di edifici o di singole unità immobiliari.



Rifiuti elettronici: i contributi agli Enti locali per potenziare e adeguare i centri di raccolta

Il Sole 24 ORE, Guida agli Enti Locali, 22.10.2011 - n. 42 - p. 34

1. Descrizione del programma

A seguito della determinazione del Comitato Guida ANCI - Centro di Coordinamento RAEE del 7 aprile 2010 è stato costituito un apposito Fondo, volto a sostenere il potenziamento e l'adeguamento dei Centri di Raccolta (CdR) iscritti al CdC RAEE e a promuovere l'efficienza e l'efficacia della raccolta dei RAEE sul territorio. Tale Fondo è implementato annualmente dai Sistemi Collettivi a partire dal 1° luglio 2010, con una contribuzione pari a 5 Euro per ogni tonnellata di RAEE ritirata dai CdR iscritti al CdC RAEE e premiata ai sensi dell'articolo 9 dell'Accordo di Programma tra l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e il CdC RAEE (così come modificato il 7 luglio 2010).

La gestione delle risorse del Fondo, come deliberato dal Comitato Guida il 19 gennaio 2011, è affidata a un Comitato Paritetico costituito da ANCI e CdC RAEE e si avvale del supporto di Ancitel Energia e Ambiente per le funzioni di Segreteria Tecnica.

Le valutazioni del Comitato Paritetico saranno insindacabili.

In data 3 ottobre 2011 il Bando e la relativa documentazione sono stati pubblicati sui portali web di ANCI (www.anci.it), del CdC RAEE (www.cd craee.it) e di Ancitel Energia e Ambiente (www.ea.ancitel.it).

2. Dotazione del fondo 5 euro/tonnellata nel 2011

L'ammontare dei RAEE premiati nel periodo luglio-dicembre 2010 è stato pari a 74.814 tonnellate; con riferimento al presente Bando, nel 2011 il Fondo ha pertanto una dotazione complessiva pari a ? 378.797,34 (Euro trecentosettantottomilasettecentonovantasette/34).

Fino al 50% delle risorse disponibili - cioè fino a un massimo di ? 189.398,67 (Euro centottantanovemilatrecentonovantotto/67) - sarà destinato a contribuire agli acquisti di beni e / o servizi già effettuati dai Sottoscrittori entro il termine massimo di 120 (centoventi) giorni precedenti la pubblicazione del presente Bando (Misura 1); la restante parte delle risorse disponibili sarà destinata a contribuire agli acquisti di beni e/o servizi non ancora realizzati o ultimati, effettuati dal Sottoscrittore (Misura 2).

3. Enti beneficiari del programma

Il Programma di erogazione dei contributi alimentato dal "Fondo 5 Euro/tonnellata premiata" si rivolge unicamente ai Sottoscrittori dell'Accordo di Programma ANCI - CdC RAEE (ovvero ai Comuni, alle Unioni di Comuni, ai Consorzi di Comuni, alle Comunità Montane, alle Aziende e ai soggetti di qualsiasi forma giuridica) che risultino aver iscritto almeno un Centro di Raccolta al CdC RAEE al momento della pubblicazione del presente Bando.

Ciascun Sottoscrittore potrà presentare una sola proposta di ammissione al contributo e per una sola Misura. Sono ammesse proposte relative a più di un CdR, purché siano presentate mediante un'unica domanda; in ogni caso, tutti i CdR interessati dovranno essere iscritti al CdC RAEE ed essere "aperti" alla distribuzione (piccoli e grandi conferitori del bacino del CdR (Comune sede del CdR e Comuni conferenti).

A pena di esclusione:

- le domande di contributo potranno provenire solo da Sottoscrittori;
- ogni Sottoscrittore potrà partecipare ad una sola Misura;

c) i CdR potranno essere ammessi al contributo solo se, al momento della pubblicazione del presente Bando, risulteranno essere iscritti al CdC RAEE;

d) i CdR per il quale il Sottoscrittore chiede il contributo dovranno - al momento della scadenza dei termini di presentazione del presente Bando riportati al Punto 5 - essere "aperti alla distribuzione": per tali CdR, cioè, dovrà essere stata formalmente data la disponibilità ai conferimenti dei RAEE raccolti da parte della Distribuzione, mediante l'apposita procedura resa disponibile nell'area riservata ai Sottoscrittori del portale del CdC RAEE (www.cdcrree.it); si specifica che l'apertura alla distribuzione dovrà essere stata data almeno per i piccoli e i grandi conferitori dell'ambito territoriale del CdR (Comune sede del CdR e Comuni Conferenti).

4. Ammontare del contributo

Misura 1: il contributo viene concesso fino a un massimo di ? 20.000,00 (ventimila/00) per domanda, relativa a interventi già effettuati entro il termine massimo di 120 (centoventi) giorni precedenti la pubblicazione del presente Bando, a fronte di domanda presentata dai Sottoscrittori;

Misura 2: il contributo viene concesso fino a un massimo di ? 30.000,00 (trentamila/00) per domanda, relativa a interventi non ancora realizzati o ultimati alla data di pubblicazione del presente Bando, a fronte di domanda presentata dai Sottoscrittori.

5. Documentazione, termini e modalità per la presentazione delle domande

a. Documentazione

Le singole domande di richiesta di contributo devono essere presentate utilizzando esclusivamente, a pena di esclusione, il Modello di Domanda di cui al successivo Punto 8, compilato in ogni sua parte e siglato in tutte le sue pagine dal legale rappresentante pro-tempore del Sottoscrittore, comprensivo degli allegati di cui al facsimile e con la produzione della documentazione di sostegno richiesta.

b. Termini e modalità di presentazione delle domande

Le domande, a pena di esclusione, dovranno pervenire entro e non oltre le ore 17.00 del 15 novembre 2011, al seguente indirizzo Ancitel Energia e Ambiente Via Cristoforo Colombo 112 (scala A, piano terra) - 00147 Roma Segreteria Tecnica del Fondo 5 Euro/tonnellata premiata.

Programma per l'erogazione di contributi per il potenziamento e l'adeguamento dei Centri di Raccolta dei RAEE

Le uniche modalità ammesse per la trasmissione delle domande sono le seguenti:

raccomandata A/R;

a mezzo Corriere.

Le domande dovranno pervenire, a pena di esclusione, in plico chiuso e firmato sui lembi di chiusura, all'esterno del quale dovrà essere riportata la denominazione del richiedente e la seguente dicitura:

«Domanda per l'ammissione al Programma Fondo 5 Euro/tonnellata premiata. Programma per l'erogazione di contributi per il potenziamento e l'adeguamento dei Centri di Raccolta Comunali dei RAEE - rif. Misura (1 oppure 2) - NON APRIRE».

All'interno del plico dovranno essere inserite due buste, entrambe chiuse e firmate sui lembi di chiusura, all'esterno delle quali dovrà essere riportata la denominazione del Sottoscrittore e la seguente dicitura:

"Modello di Domanda" rif. Misura (1 oppure 2), sulla prima busta;

"Documentazione di sostegno" rif. Misura (1 oppure 2), sulla seconda busta.

6. Procedura di selezione delle domande

La selezione delle domande avverrà secondo le seguenti fasi:

a. Analisi della ammissibilità delle domande a cura della Commissione Paritetica nominata da ANCI e Centro di Coordinamento RAEE.

Al termine della fase di apertura delle proposte pervenute, che sarà condotta in seduta pubblica nel giorno, ora e indirizzo che saranno comunicati con apposito avviso sui siti web di ANCI (www.anci.it), del CdC RAEE (www.cdcrree.it) e di Ancitel Energia e Ambiente (www.ea.ancitel.it),

la Commissione predisporrà, nel rispetto dei criteri di ammissibilità riportati nelle Linee Guida di cui al successivo punto 8 del presente Bando, l'elenco dei Sottoscrittori e dei relativi CdR ammessi e l'elenco di quelli esclusi, quest'ultimo con le relative motivazioni, e li trasmetterà al Comitato Guida ANCI - CdC RAEE.

La Segreteria Tecnica comunicherà l'esito della seduta ai soggetti non ammessi e provvederà alla pubblicazione dell'elenco degli ammessi sui siti web di ANCI (www.anci.it), del CdC RAEE (www.cd craee.it) e di Ancitel Energia e Ambiente (www.ea.ancitel.it).

La comunicazione ai Sottoscrittori non ammessi sarà inoltrata al Referente designato, come da Modello di Domanda.

b. Valutazione, a cura della Commissione, delle domande ritenute ammissibili nella fase di cui al precedente punto a.

c. Formalizzazione, da parte della Commissione, della graduatoria delle domande ammesse a contributo.

I Sottoscrittori beneficiari del contributo dovranno sottoscrivere con il CdC RAEE l'apposita Convenzione di cui al successivo Punto 8, che specificherà obblighi e condizioni da osservare per l'effettiva erogazione del contributo riconosciuto.

7. Criteri di selezione

La valutazione delle domande di contributo pervenute e ritenute ammissibili avverrà sulla base degli elementi di seguito indicati (relativi sia alla Misura 1 che alla Misura 2).

In tale contesto, al fine di determinare il numero dei Comuni che effettivamente conferiscono i RAEE presso il CdR alla data di apertura del presente Bando (3 ottobre 2011), il Sottoscrittore proponente dovrà produrre idonea documentazione attestante le Convenzioni o gli accordi in essere.

Relativamente alla formalizzazione dell'"apertura" del CdR alla distribuzione, farà fede l'anagrafica del CdC RAEE aggiornata alla data di scadenza dei termini per la presentazione delle domande (15 novembre 2011).

Nella tabella seguente si riportano i parametri che saranno valutati dalla Commissione e i relativi pesi ad essi attribuiti. Per ogni peso, il punteggio assegnato potrà variare da "zero" al valore massimo del peso.

8. Documentazione disponibile

La documentazione relativa al presente Bando è disponibile sui siti web di ANCI (www.anci.it), del CdC RAEE (www.cd craee.it) e di Ancitel Energia e Ambiente (www.ea.ancitel.it), ed è costituita da:

- Linee Guida delle procedure di ammissione e selezione degli Enti beneficiari del Programma alimentato dal "Fondo 5 Euro/tonnellata premiata";
- Modello di Domanda con allegati Facsimile dei Modelli delle Dichiarazioni richieste;
- Istruzioni per la compilazione del Modello di Domanda;
- Modello Tipo di Convenzione da sottoscrivere con il CdC RAEE (per la Misura 1 e per la Misura 2).

9. Ulteriori informazioni

Ulteriori informazioni potranno essere richieste alla Segreteria Tecnica di Ancitel Energia e Ambiente tramite l'indirizzo e-mail info@raee.anci.it fino alle ore 17.00 del 15 novembre 2011.

Le informazioni fornite in risposta ai singoli quesiti formulati saranno pubblicate sotto forma di FAQ (Frequently Asked Questions) sui siti Internet di ANCI (www.anci.it), del CdC RAEE (www.cd craee.it) e di Ancitel Energia e Ambiente (www.ea.ancitel.it).

Ulteriori forme di supporto nella predisposizione della documentazione richiesta saranno fornite dalla Segreteria Tecnica di Ancitel Energia e Ambiente attraverso il Numero Verde 800 090187; si ricorda, comunque, che in tema di requisiti di ammissibilità e di compilazione del Modello di Domanda devono essere intese come ufficiali e vincolanti le sole risposte, pubblicate sui siti web sopra indicati, formulate a fronte di specifici quesiti inoltrati esclusivamente tramite l'indirizzo e-mail sopra riportato.

Elementi di valutazione	Parametri	Pesi
Utilità e funzionalità dell'intervento	Numero di Comuni conferenti presso il CdR	15
	Apertura del CdR alla distribuzione "fuori bacino"	25
	Procedura di gestione del CdR con criteri di qualità	10
Efficacia ed efficienza	Sistemi e misure anti-effrazione e per la prevenzione della sottrazione di componenti essenziali dei RAEE depositati presso il CdR	10
	Pesa per i RAEE in uscita dal CdR	15
	Attrezzature per la movimentazione dei RAEE o delle unità di carico	7
	Copertura dell'area di deposito dei RAEE	7
	Altro intervento volto all'adeguamento e/o al potenziamento dell'efficienza del CdR	11
Totale		100



Misure economiche urgenti: quali novità per la sicurezza?

Nel corso degli ultimi mesi il legislatore, intervenendo in varie occasioni sul sistema della finanza pubblica, ha dato vita a quelle che, ormai, sono comunemente conosciute come le "manovre straordinarie d'estate", ossia a quell'insieme complesso e articolato di misure contenute nel D.L. n. 70/2011, "Prime disposizioni urgenti per l'economia" (cosiddetto "decreto sviluppo"), e convertito in legge n. 106/2011, e da ultimo nel D.L. n. 138/2011, "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito in legge n. 148/2011. Con questi due importanti provvedimenti ancora una volta è stata confermata la pessima abitudine d'inserire in provvedimenti di natura prettamente finanziaria disposizioni di vario tipo che interessano i settori e gli ambiti più disparati con l'aggravante, per altro, di una tecnica normativa molto approssimativa che rende molto difficoltosa la lettura. Alcuni di questi interventi interessano direttamente o indirettamente la sicurezza sul lavoro e non sono di poco conto e tra questi quelli che certamente meritano un primo approfondimento sono le modifiche alla tormentata disciplina della segnalazione certificata d'inizio attività, l'introduzione del nuovo reato di caporalato, la semplificazione dei controlli ispettivi e l'introduzione dell'obbligo generalizzato della polizza assicurativa per i professionisti.

Mario Gallo, Il Sole 24Ore - Ambiente & Sicurezza, 25.10.2011 - n. 19 - p. 19

Le modifiche al regime della SCIA

Alcune importanti modifiche sono state introdotte, in primo luogo, al regime della segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) dall'art. 5, D.L. n. 70/2011, e a seguire dall'art. 6, comma 1, D.L. n. 138/2011 [1].

Questo strumento è stato disciplinato dall'art. 19, legge n. 241/1990, come modificato dalla legge n. 122/2010, e ha risposto a esigenze di semplificazione.

Infatti, il sistema della SCIA è fondato sul principio in base al quale ogni atto di autorizzazione, di licenza, di concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli stessi, è sostituito appunto da una segnalazione dell'interessato che deve essere corredata di dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli artt. 46 e 47, D.P.R. n. 445/2000, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'agenzia delle imprese previste dall'art. 38, comma 4, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti.

In effetti, fin dalla sua introduzione sono stati rilevati diversi punti critici e l'esempio più emblematico è certamente l'applicazione in edilizia; per questa ragione il legislatore è intervenuto, dapprima, con il D.L. n. 70/2011, introducendo all'art. 5 alcune importanti innovazioni per questo settore che hanno modificato il D.P.R. n. 380/2001 (cosiddetto Testo unico dell'edilizia) [2].

Tra queste spicca l'interpretazione autentica del legislatore che ha precisato che la SCIA è applicabile anche all'edilizia; infatti, è stato chiarito che il regime dell'art. 19, legge n. 241/1990, è applicato anche "alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire".

Inoltre, è stato anche ulteriormente precisato che "Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano altresì nel senso che non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo decreto e nel senso che, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la SCIA non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale". In effetti, occorre osservare che con questo intervento non tutte le questioni di fondo sollevate negli ultimi mesi dalla dottrina sembrano risolte e, in particolare, il rapporto contrastato con la disciplina regionale.

A queste innovazioni, devono essere aggiunte quelle non meno importanti contenute nell'art. 6, comma 1, D.L. n. 138/2011, che, per altro, in sede di conversione è stato anche pesantemente modificato. Infatti, per esempio, dal testo originario di questo provvedimento è stata cancellata la previsione in base alla quale la SCIA, oltre che la denuncia e la dichiarazione di inizio attività, ha fatto riferimento ad attività liberalizzate; questa soppressione appare opportuna in quanto avrebbe creato una nuova confusione sul regime sostanziale delle attività. E' stata confermata, invece, la previsione che la SCIA, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili.

Inoltre, è stato stabilito che la tutela giurisdizionale è limitata alla sola azione contro il silenzio in quanto la norma ha previsto che il privato può esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3, D.Lgs. n. 104/2010. Questa disposizione è destinata, quindi, ad accendere un nuovo scontro dottrinale e ha reso certamente ancora più controversa la materia specie dopo i recenti interventi della giurisprudenza [3].

Inoltre, in relazione al potere di controllo obbligatorio delle SCIA appare ragionevole ritenere che lo stesso non è interrotto con il decorso del termine di trenta giorni (in edilizia) o di sessanta giorni (negli altri casi), ma in effetti perdura fino alla scadenza del termine di un anno per l'esercizio dell'azione contro il cosiddetto "silenzio inadempimento" e che decorre dalla sollecitazione dell'esercizio delle verifiche spettanti alla pubblica amministrazione.

L'intermediazione illecita: il nuovo reato di caporalato

Un'altra significativa innovazione introdotta ha interessato l'intermediazione illecita di manodopera. Infatti, l'art. 12, D.L. n. 138/2011, ha inserito nel codice penale, dopo l'art. 603, c.p., l'art. 603bis, il quale ha previsto, per l'appunto, il reato di "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro". Il reato *de quo*, quindi, è rientrato nei delitti contro la personalità individuale del codice penale. Soggetto attivo è chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori.

Si tratta, quindi, della repressione del fenomeno del cosiddetto "caporalato", già contrastato dalla legge n. 1369/1960, che ha comportato l'applicazione della pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Il legislatore ha anche stabilito che costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze:

- la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o, comunque, sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
- la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale;
- la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Inoltre, la stessa norma ha qualificato una serie di circostanze aggravanti che hanno comportato l'aumento della pena da un terzo alla metà come il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia

superiore a tre, l'impiego di uno o più dei soggetti reclutati minori in età non lavorativa, l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni che devono essere svolte e delle condizioni di lavoro [4].

La semplificazione dei controlli ispettivi e i riflessi in materia di sicurezza

Accanto a queste modifiche sono state inserite anche quelle in materia di controlli ispettivi apportate dal D.L. n. 70/2011. Infatti, l'art. 7, comma 1, lettera a), ha affermato il nuovo principio generale in base al quale esclusi i casi straordinari di controlli per la salute, la giustizia e l'emergenza, il "controllo amministrativo" in forma d'accesso da parte di qualsiasi autorità competente deve essere unificato, può essere operato al massimo con cadenza semestrale e non può durare più di quindici giorni. A questo principio il legislatore ha previsto una deroga in base alla quale lo stesso non trova applicazione ai *"controlli e agli accessi in materia di repressione dei reati e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché a quelli funzionali alla tutela dell'igiene pubblica, della pubblica incolumità, dell'ordine e della sicurezza pubblica. Non si applicano altresì ai controlli decisi con provvedimento adeguatamente motivato per ragioni di necessità e urgenza"*. Tuttavia, proprio con riferimento alle ispezioni in materia di sicurezza sul lavoro, sorgono non pochi dubbi; infatti, in primo luogo, non è sempre così agevole distinguere fra istituti che afferiscono strettamente alla disciplina contrattuale del rapporto di lavoro e quelli che riguardano più specificamente l'integrità psicofisica del lavoratore. In tal senso occorre richiamare, per esempio, la disciplina in materia di lavoro sommerso. Si pensi al regime previsto dell'art. 14, D.Lgs. n. 81/2008, in materia di sospensione dell'attività d'impresa che, dal 2008, opera in caso di manodopera in nero in misura superiore al 20% di quella presente sul luogo di lavoro oltre che nei casi di gravi e reiterate violazioni alle norme di sicurezza sul lavoro.

Oppure, si pensi ancora alla disciplina sull'orario di lavoro, uno dei fattori fondamentali di sicurezza sul lavoro, e sul lavoro notturno [5] che sul piano comunitario è fatto rientrare, giustamente, nell'area della salute e della sicurezza del lavoro e non a quella della disciplina contrattuale del rapporto. Per cui, non sono questioni di poco conto visto che questa zona d'ombra tracciata dal D.L. n. 70/2011 ha inciso sull'applicazione o meno del regime vincolistico dello stesso provvedimento ai controlli effettuati in questi ambiti e sotto questo profilo è auspicabile un intervento correttivo del legislatore [6].

Invece, è necessario rilevare che questo nuovo regime vincolistico non ha trovato applicazione alle indagini eseguite su ordine dell'Autorità giudiziaria e *"su specifica richiesta d'intervento effettuata dal lavoratore o da un'organizzazione sindacale che, sulla base di comprovati elementi, segnalino l'esistenza di fattispecie penalmente rilevanti"* [7].

L'obbligatorietà della polizza assicurativa per i professionisti

Infine, un'ultima importante innovazione che merita di essere segnalata è l'introduzione, da parte dell'art. 3, comma 5, lettera e), D.L. n. 138/2011, dell'obbligo di stipulare una polizza assicurativa per i rischi professionali. Lo stesso trova applicazione alla generalità delle categorie di professionisti, siano appartenenti all'area medica (medici competenti, specialisti ecc.), all'area tecnica (ingegneri, architetti, periti agrari ecc.) che all'area economico giuridica (consulenti del lavoro, avvocati ecc.).

Infatti, questa norma ha disposto che a tutela del cliente, il professionista è tenuto a stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti appunto dall'esercizio dell'attività professionale; inoltre, lo stesso deve rendere noti al cliente, al momento dell'assunzione dell'incarico, gli estremi della polizza stipulata per la responsabilità professionale e il relativo massimale. Le condizioni generali delle polizze assicurative di cui possono essere negoziate, in convenzione con i propri iscritti, dai consigli nazionali e dagli enti previdenziali dei professionisti. Anche sull'applicazione di questo nuovo obbligo non mancano alcune perplessità e in merito alla decorrenza la stessa sembra agganciata alla riforma degli ordinamenti professionali che dovrebbe essere varata entro il 16 settembre 2012.

Ulteriori approfondimenti sui prossimi numeri di *Ambiente&Sicurezza*.

[1] *Il D.L. n. 138/2011 è stato convertito nella legge n. 148/2011, "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", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 16 settembre 2011, n. 116.*

[2] *Altre modifiche significative sono state introdotte anche in tema di sportello unico per l'edilizia (art. 5) e di procedimento per il rilascio del permesso di costruire (art. 20). In particolare, occorre osservare che all'art. 5, D.P.R. n. 380/2001, è stato inserito il nuovo comma 4bis, il quale ha stabilito che "Lo sportello unico per l'edilizia accetta le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni e i relativi elaborati tecnici o allegati presentati dal richiedente con modalità telematica e provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione in conformità alle modalità tecniche individuate ai sensi dell'articolo 34quinquies del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80. Tali modalità assicurano l'interoperabilità con le regole tecniche definite dal regolamento ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. Ai predetti adempimenti si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".*

[3] *Si veda, in particolare, la sentenza del Consiglio di Stato, Adunanza plenaria 29 luglio 2011, n. 15. Il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla natura giuridica della denuncia di inizio attività /SCIA e sulle azioni di tutela del terzo e le azioni conseguenti. Confermando i motivi sostanziali della sentenza di primo grado del TAR del Veneto, ma riquilificando la domanda stessa e correggendo la motivazione della sentenza, il supremo collegio si è espresso ex art. 99, C.P.A., per risolvere la questione di diritto, fonte di contrasti giurisprudenziali, relativa alla natura giuridica della dichiarazione di inizio attività e alle conseguenti tecniche di tutela che il terzo leso dallo svolgimento dell'attività denunciata potrà esperire. Per un approfondimento si veda, di S. Linguanti, in Guida agli enti locali del 3 agosto 2011, Il Sole 24 Ore Editore.*

[4] *L'art. 12, D.L. n. 138/2011, ha inserito nel codice penale anche il nuovo art. 603ter, che ha previsto per il reato di caporalato anche una serie di pene accessorie interdittive e l'esclusione per un periodo di due anni da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi da parte dello Stato o di altri enti pubblici, nonché dell'Unione europea, relativi al settore di attività in cui ha avuto luogo lo sfruttamento.*

[5] *Si veda il D.Lgs. n. 66/2003.*

[6] *Anche in relazione alla prevista responsabilità disciplinare del dipendente pubblico per gli atti compiuti in violazione del nuovo regime vincolistico dei controlli delineato dal D.L. n. 70/2011.*

[7] *Per maggiori informazioni sull'argomento si veda, di Paolo Pennesi e Mariaelena Travaglini, L'attività ispettiva alla luce del decreto sviluppo, in Guida al lavoro n. 36/2011.*



Salute e sicurezza del lavoro: istituita la Commissione per gli interpelli

L'iter procedurale per proporre gli interpelli in materia di salute e sicurezza del lavoro alla nuova Commissione già prevista dall'art. 12, Dlgs n. 81/2008

Mario Gallo, Guida al Lavoro, 28.10.2011 - n. 42 - p. 72

■ Ministero del lavoro, Decreto 28.9.2011

Con l'emanazione da parte del Ministero del lavoro del decreto direttoriale 28 settembre 2011 l'istituto dell'interpello in materia di lavoro ha trovato, sia pure con notevole ritardo, una completa attuazione. Introdotto nel nostro ordinamento giuridico dall'art. 9, Dlgs n. 124/2004, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 30/2003, si caratterizza per la sua elevata valenza sul piano della corretta applicazione della norma e della collaborazione attiva tra cittadino e pubblica amministrazione, che si concretizza nella possibilità di rivolgere al Ministero del lavoro dei quesiti d'interesse generale in ordine all'interpretazione delle norme lavoristiche, di legislazione sociale e in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Proprio in relazione a quest'ultimo ambito le specificità e le particolarità derivanti dai profili tecnici hanno indotto il legislatore a definire con l'art. 12, Dlgs n. 81/2008 - il cd. "Testo unico" della sicurezza sul lavoro - una disciplina speciale sganciata, quindi, da quella generale del Dlgs n. 124/2004 essenzialmente per quanto riguarda gli effetti delle risposte ai quesiti proposti.

Tuttavia, come accennato per lungo tempo questo strumento è stato inutilizzabile per effetto della mancata costituzione dell'apposita commissione; la lacuna è stata così colmata dal predetto decreto direttoriale del 28 settembre 2011 che istituisce tale organo presso la Direzione generale per l'attività ispettiva, composto da due rappresentanti del Ministero del lavoro, da due rappresentanti del Ministero della salute e da quattro rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome.

Appare quindi importante procedere ad una sia pur breve ricostruzione dei tratti somatici fondamentali del diritto d'interpello in materia di sicurezza del lavoro per quanto riguarda l'ambito dei soggetti legittimati a proporre i quesiti, gli effetti delle risposte e i lineamenti procedurali.

L'ambito soggettivo

Rispetto alla disciplina generale del Dlgs n. 124/2004, l'art. 12 del Dlgs n. 81/2008 non presenta differenze per quanto riguarda i soggetti legittimati all'esercizio del diritto d'interpello. Infatti, seguendo l'orientamento restrittivo inaugurato dal DI n. 262/2006, gli interpelli possono essere presentati esclusivamente:

- a) dagli organismi associativi a rilevanza nazionale degli enti territoriali e gli enti pubblici nazionali;
- b) le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- c) i consigli nazionali degli ordini o collegi professionali.

Pertanto, come precisato anche nello stesso comunicato del ministero pubblicato sul suo sito istituzionale il 17 ottobre 2011, restano esclusi gli studi professionali, le associazioni territoriali dei lavoratori o dei datori di lavoro, le Regioni, le Province e i Comuni.

Il diritto di segnalazione degli iscritti agli ordini professionali

Tuttavia, a scanso di equivoci occorre precisare che lo stesso art. 12, comma 1, Dlgs n. 81/2008, riconosce espressamente il diritto di segnalazione da parte del singolo professionista (oltre che

degli iscritti alle organizzazioni sindacali) al consiglio nazionale del proprio ordine o collegio di appartenenza (consulenti del lavoro, dottori commercialisti, ecc.) secondo la procedura interna autonomamente adottata.

I requisiti dell'interpello

Per quanto riguarda l'ammissibilità degli interpelli oltre alla legittimazione alla presentazione occorre ricordare che deve essere soddisfatto anche un fondamentale requisito oggettivo: l'interpello deve riguardare l'interpretazione della normativa in materia di salute e sicurezza del lavoro ed avere un carattere generale e quindi non attenersi a problematiche aziendali specifiche. Occorre però osservare che sembra corretto ritenere che debba sussistere anche quello dell'attualità; in altri termini deve trattarsi di un quesito sul quale non è ancora intervenuto alcun chiarimento o presa di posizione ufficiale dell'Amministrazione, né con circolare né con risposta ad un precedente interpello.

Gli effetti

Per quanto riguarda gli effetti delle indicazioni fornite dalla commissione occorre osservare che mentre per le risposte fornite in materia di lavoro e previdenza sociale l'adeguamento alle stesse da parte dell'impresa esclude l'applicabilità delle prescritte sanzioni civili, penali e amministrative (art. 9, comma 2, Dlgs n. 124/2004), viceversa, per quelle relative alla sicurezza sul lavoro l'art. 12, comma 3, Dlgs n. 81/2008 stabilisce che "Le indicazioni fornite alle risposte ai quesiti ... costituiscono criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio dell'attività di vigilanza". Pertanto, risulta evidente che l'interpello in materia di sicurezza del lavoro ha una efficacia molto più limitata rispetto a quella del Dlgs n. 124/2004, in quanto l'adeguamento alla risposta fornita dalla commissione non garantisce l'esenzione dalle sanzioni previste qualora la stessa sia ritenuta non corretta da parte dell'Autorità giudiziaria ad esempio, in un procedimento per infortunio sul lavoro mentre vincola solo gli organi di vigilanza () alla stregua delle comuni circolari ministeriali: è questo un effetto "depotenziato" sul quale già in passato si è acceso un aspro scontro, anche il sede correttiva con il Dlgs n. 106/2009, e rimasto ancora irrisolto.

La procedura di presentazione

Infine, per quanto riguarda la presentazione occorre ricordare che gli interpelli possono essere inoltrati alla commissione esclusivamente tramite posta elettronica. A tal fine, come si legge nel predetto comunicato ministeriale del 17 ottobre 2011 è stato istituito un apposito indirizzo (interpellosicurezza@lavoro.gov.it) e le risposte saranno poi pubblicate in un'apposita sezione "Interpello Sicurezza " del sito del Ministero del lavoro.

L'Esperto risponde

Appalti

■ NIENTE CESSIONE DEL CREDITO DA PARTE DELL'ATI

D. *Salvo che il contratto stipulato con la pubblica amministrazione non lo vieti espressamente, i soci di una Ati aggiudicataria di un contratto pubblico possono cedere pro solvendo il proprio credito verso l'ente alla società consortile avente gli stessi soci dell'Ati, che operativamente gestisce la prestazione all'ente, e successivamente, con un secondo atto pubblico, la consortile può cedere il credito ad una banca a garanzia di un finanziamento di anticipo fatture?*

R. La risposta è negativa. Si evidenzia, infatti, che i concorrenti riuniti o consorziati indicati dal consorzio come esecutori dei lavori, dopo l'aggiudicazione, possono costituire tra loro una società anche consortile (cosiddetta "a valle"), ai sensi del Codice civile, per l'esecuzione unitaria, totale o parziale, dei lavori. Tale società subentra, senza che ciò costituisca ad alcun effetto subappalto o cessione di contratto e senza necessità di autorizzazione o di approvazione, nell'esecuzione totale o parziale del contratto, ferme restando le responsabilità dei concorrenti riuniti o consorziati ai sensi del Codice. Per completezza di informazioni, si segnala, inoltre, che l'articolo 93 del nuovo regolamento 207/10, che riproduce, con taluni adeguamenti, quanto era già previsto all'articolo 96 del Dpr n. 554/1999, ha introdotto una novità. Ora è espressamente previsto che «tutti i concorrenti riuniti devono far parte della società nella medesima percentuale di appartenenza al Raggruppamento». D'altra parte, la finalità dell'istituto in parola consiste nel realizzare uno strumento di collaborazione tra le imprese riunite al fine di rimediare ai problemi organizzativi che possono sorgere all'interno dell'organizzazione imprenditoriale temporanea nella fase esecutiva dei lavori. Con la costituzione della società "a valle", tra le imprese riunite si viene a istituire una organizzazione comune cui l'ordinamento attribuisce soggettività giuridica. Tuttavia, secondo l'orientamento della giurisprudenza, cui conviene attenersi, alla società è attribuito il più modesto rilievo di una "struttura operativa" al servizio delle imprese riunite (si veda Cassazione civile, sezione V, 2 novembre 2001, n. 13582). Ne consegue che la previsione normativa del «subentro», così come interpretata dalla Suprema corte e condivisa anche dall'amministrazione finanziaria, sta a significare che «tale subentro non determina alcuna modificazione nella titolarità dei rapporti con il committente. La società, pertanto, non assume la posizione di appaltatore, che resta puntualizzata sulle imprese riunite, ma il più modesto rilievo di una struttura operativa al servizio di tali imprese». Ed allora, in risposta al quesito, si evidenzia che la cessione del credito, vantato verso l'ente appaltante, ad una banca a garanzia di un finanziamento di anticipo fatture può essere operata soltanto da parte dei componenti dell'Ati aggiudicataria di un contratto pubblico, tenendo peraltro presente che i pagamenti delle fatture emesse dalle singole imprese raggruppate devono essere comunque effettuati nelle mani della mandataria, la quale, nel rispetto della normativa della tracciabilità, provvederà successivamente a corrispondere pro quota alle mandanti le relative spettanze dei lavori eseguiti. E ciò sulla base della evidente considerazione che la partecipazione in Ati al contratto non determina la costituzione di un soggetto nuovo che si sostituisce alle singole imprese raggruppate (si veda Corte dei conti, sezione controllo Stato, 66/91). Come sostenuto dal supremo giudice contabile già nel 1990, infatti, l'avvenuto conferimento in capo al mandatario di rappresentanza esclusiva nei confronti del soggetto appaltante fino all'estinzione del rapporto, ha quale conseguenza logica, ancor prima che giuridica, che il pagamento di ciascun Sal (stato avanzamento lavori) debba necessariamente avvenire a mani della capogruppo (si veda deliberazione Corte dei conti, sezione controllo Stato, n. 32/90). D'altro canto, è stato altresì osservato che neppure può ipotizzarsi una fatturazione da parte della sola capogruppo, in quanto ciò potrebbe integrare gli estremi di un negozio simulato o in frode alla legge. (Maceroni - Associazione Verso l'Europa, L'Esperto Risponde 31.10.2011)

■ ENEL SOLE DEVE CHIEDERE IL CIG ALL'AUTORITÀ

D. *La legge 136 del 2010 (articolo 3) impone al committente di richiedere il Cig (codice identificativo gara) all' Avcp (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici) e successivamente di comunicarlo all'appaltatore; l' Enel Sole (gruppo Enel) ha in essere distinte convenzioni con singoli Comuni per la gestione degli impianti di illuminazione pubblica (di proprietà Enel Sole); le gare d'appalto (per le quali si richiedono informazioni) emesse dall' Enel Sole si riferiscono all'esecuzione di opere, lavori e interventi inerenti a: costruzione, ampliamento, ristrutturazione e manutenzione, a programma e su guasto, dei suddetti impianti di illuminazione pubblica. Date queste premesse, vorrei sapere chi deve richiedere il Cig: l' Enel, in quanto committente dei lavori, oppure i singoli Comuni ricadenti nel comprensorio -dell'appalto, che farebbero generare numerosi Cig per uno stesso appalto?*

R. Enel Sole, nell'ambito delle convenzioni in essere con vari Comuni, è assoggettato alla normativa della tracciabilità dei pagamenti (richiesta del Cig all' Autorità di vigilanza sui contratti pubblici – Avcp), in quanto, ai sensi dell'articolo 32 del Codice dei contratti pubblici (Dlgs 163/2006), si tratta di soggetto concessionario dei singoli enti locali per lo svolgimento del pubblico servizio della pubblica illuminazione.

(Maceroni - Associazione Verso l'Europa, L'Esperto Risponde 31.10.2011)

■ VIETATE LE ANTICIPAZIONI DEL PREZZO CONTRATTUALE

D. *La nostra società è affidataria di un contratto con una Regione per assistenza tecnica al Fep (Fondo europeo per la pesca). In sede di stipula del contratto (in data 16 giugno 2009) è stato inserito un articolo che prevede l'accensione di una polizza fidejussoria ulteriore rispetto a quelle di legge del 10% sull'importo totale dell'appalto. Tale polizza fidejussoria aggiuntiva, non prevista nel bando di gara, è a copertura delle anticipazioni semestrali su contratto e riguarda anche l'Iva sulle fatture emesse. A tal riguardo occorre dire che:- le anticipazioni semestrali (pur conteggiando l'Iva) sono comunque di importo nettamente inferiore al totale garantito dalla polizza del 10% sul valore complessivo dell'appalto;- la polizza aggiuntiva semestrale sull'anticipazione è stipulata al momento dell'emissione della fattura. Dal momento dell'emissione della fattura al materiale pagamento trascorrono in media oltre due mesi. Pertanto, in questi due mesi ci troviamo a garantire la stazione appaltante con fidejussioni che coprono complessivamente il 18,3% del valore complessivo dell'appalto senza avere materialmente ottenuto alcuna anticipazione per il periodo di riferimento. Anche in considerazione degli eccellenti rapporti che ci legano con la stazione appaltante e della sua manifestata piena approvazione del servizio reso dalla nostra società, chiediamo un parere in merito e di indicarci una possibile via per la risoluzione del problema in maniera accettabile per le parti.*

R. La problematica posta dal lettore impone la necessità di definire l'esatta natura delle prestazioni contrattuali, perché dai dati forniti non si comprende bene se si tratta di prestazioni misurabili a stati di fornitura o in generici acconti semestrali sui servizi tecnici in epigrafe. Orbene, nel primo caso il prestatore di servizi non può ottenere anticipazioni di alcuna specie, in virtù del divieto di cui all' articolo 5 del DI 79/1997, convertito, con modificazioni, dalla legge 140/1997; attualmente, il citato principio è codificato, per le prestazioni di servizi, dall'articolo 307, comma 4, del nuovo regolamento dei contratti pubblici, Dpr 207/2010, che fa rinvio a identica prescrizione del precedente articolo 140, concernente i contratti di lavori pubblici. In tale ambito, i pagamenti sono disposti nel termine indicato dal contratto, previo accertamento da parte del direttore dell'esecuzione, confermato dal responsabile unico del procedimento (Rup), della prestazione effettuata, in termini di quantità e qualità, rispetto alle prescrizioni previste nei documenti contrattuali. Nella seconda ipotesi, non solo vige il menzionato divieto, ma tale pagamento non sarebbe, inoltre, legittimo per mancanza dell'indefettibile presupposto di una individuabile quantità (oltre che di qualità) delle prestazioni dedotte in contratto. In entrambi i casi il contratto stipulato deve desistere rispetto al preciso divieto posto dalla legge. In definitiva, per quanto riguarda il

mancato rispetto del divieto di corrispondere anticipazioni del prezzo contrattuale, non sembra condivisibile qualsiasi argomentazione a contrariis, posto che la fattispecie in esame, per la caratteristica delle prestazioni da rendere da parte del contraente, rientra nella tipologica categoria dei contratti di appalto di servizi di cui all'elenco allegato IIA del Codice dei contratti pubblici (Dlgs 163/2006). Dal che discende che qualunque erogazione monetaria effettuata dall'amministrazione prima dell'inizio (semestrale) delle prestazioni contrattuali realizza una anticipazione di prezzo vietata dalla normativa anzidetta. Pertanto, il provvedimento de quo appare non conforme a legge sotto il seguente triplice profilo: mancato espletamento della gara pubblica (articolo 3 del Rd 18 novembre 1923, n. 2440), dato che la società è affidataria (ossia non aggiudicataria di gara ad evidenza pubblica) del contratto; indeterminatezza del contenuto (articolo 12 dello stesso Rd del 1923), nell'eventualità della citata seconda ipotesi; anticipazione di prezzo vietata (citato articolo 5, comma 1, del decreto legge 79/97, convertito nella legge 140/1997).

(Maceroni - Associazione Verso l'Europa, L'Esperto Risponde 31.10.2011)



Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

■ TASSA RIFIUTI DOVUTA DAL TITOLARE DELLE UTENZE

D. *Nella risposta al quesito 1914 pubblicato dall'Esperto risponde il 29 maggio 2006, si legge che «soggetto passivo della tassa sui rifiuti è solo chi occupa o detiene il locale ...». Più avanti si legge: « Il proprietario, e solo lui, risponde della tassa quando affitta l'appartamento ammobiliato e allacciato ai servizi a rete con contratti di utenza a proprio nome, perché in questo caso si considera occupante il proprietario ...». Di questa ipotesi gradirei avere ogni riferimento di legge e/o giurisprudenziale utile.*

R. L'articolo 63 del Dlgs 15 novembre 1993, n. 507, individua il soggetto passivo della tassa sui rifiuti in «coloro che occupano o detengono i locali». La giurisprudenza (Cassazione, 27 novembre 2002, n. 16785) e la prassi amministrativa (ministero delle Finanze, risoluzione 17 maggio 1988, n. 8/579) ritengono che l'occupazione o la detenzione si verificano quando il locale (specialmente se adibito ad abitazione) è arredato e munito di particolari servizi cosiddetti "a rete" (acqua ed energia elettrica). Pertanto, se il detentore o l'occupante si identificano nel proprietario (quale titolare dei contratti di utenza idrica ed elettrica), costui è il soggetto passivo, indipendentemente dall'uso che faccia del locale (uso personale, comodato, locazione e simili). Se l'uso del locale è affidato a terzi (comodatario, inquilino eccetera), il proprietario ha diritto di rivalsa della tassa pagata, salvo diversa disposizione del contratto.

(Ezio Maria Pisapia, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde 31.10.2011)

■ LA TARSU SI APPLICA IN BASE AI RIFIUTI «PRODUCIBILI»

D. *Vorrei sapere se è un mio diritto poter consultare gratuitamente il regolamento Tarsu del mio Comune, dato che non è pubblicato sul sito internet comunale e mi è stato chiesto il pagamento dei diritti di segreteria. Inoltre, il Comune mi chiede il pagamento pieno della Tarsu anche se il mio studio non produce né plastica né secco, ma solo carta; ho diritto ad ottenere una congrua riduzione? Infine, è lecito che il Comune chieda ancora la Tarsu per l'anno 2011, dato che mi risulta essere stata sostituita dalla Tia?*

R. I regolamenti del Governo e delle altre autorità amministrative (fra cui i Comuni) costituiscono fonte di legge (articolo 3 delle «disposizioni sulla legge in generale»), sia pure di carattere secondario o subordinato. I loro destinatari hanno non il diritto, ma l'obbligo di conoscerli (altrimenti non si spiegherebbe un principio fondamentale del diritto, e cioè che «la legge non ammette ignoranza»). È semplice dedurre che il lettore può consultare gratuitamente il regolamento Tarsu. La consultazione gratuita non è però sinonimo di ottenere gratuitamente delle copie. Anche la Gazzetta Ufficiale può essere consultata gratuitamente presso tutti i Comuni. Ma se

l'utente ne desidera una copia la paga, perché nemmeno la distribuzione della Gazzetta Ufficiale è gratuita. I locali sono tassati, ai fini della Tarsu, in base alla quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti astrattamente producibili, e non in base alla quantità e qualità di rifiuti effettivamente prodotti (come invece può accadere solo in Comuni, fino a 35.000 abitanti, che optano per la tassazione secondo i rifiuti effettivamente prodotti: articolo 65 del Dlgs 15 novembre 1993, n. 507). Quindi l'obiezione del lettore che il suo studio produce solo carta non è circostanza che giustifichi la concessione di sconti. La tariffa d'igiene ambientale (Tia) non ha ancora completamente soppiantato la tassa sui rifiuti (Tarsu), e i Comuni possono ancora applicare quest'ultima (circolare del ministero dell' Economia e delle finanze 11 novembre 2010, n. 3/DF, paragrafo 2.1).

(Ezio Maria Pisapia, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde 31.10.2011)

■ È ESCLUSA LA SUPERFICIE CHE PRODUCE SCARTI SPECIALI

D Sono un imprenditore agricolo (coltivatore diretto) che possiede due capannoni, adibiti a deposito attrezzi agricoli (categoria catastale: C/2). Visto che utilizzo i capannoni solo ed esclusivamente per il deposito di attrezzi agricoli, sono comunque tenuto a pagare la tassa per i rifiuti solidi urbani? Da sottolineare che gli unici rifiuti che produco sono da me stesso smaltiti in campagna e inoltre ho stipulato un contratto per lo smaltimento di imballaggi contenuti residui di sostanze pericolose.

R. Le perplessità del lettore sono solo parzialmente fondate. L'articolo 62, comma 1, del Dlgs 15 novembre 1993, n. 507, menziona espressamente, fra i cespiti tassabili, «l'abitazione colonica e gli altri fabbricati ...», relativamente ai quali la tassa sui rifiuti è dovuta «anche quando, nella zona in cui è attivata la raccolta dei rifiuti, è situata soltanto la strada di accesso all'abitazione ed al fabbricato». Tuttavia, se nei depositi di attrezzi si formano anche rifiuti speciali o pericolosi, compresi quelli da imballaggi, le relative superfici sono escluse dalla tassa (articolo 62, comma 3: «nella determinazione della superficie tassabile non si tiene conto di quella parte di essa ove per specifiche caratteristiche strutturali e per destinazione si formano, di regola, rifiuti speciali, tossici o nocivi, allo smaltimento dei quali sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori stessi ...»).

(Ezio Maria Pisapia, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde 17.10.2011)

■ LA BAITA IN MONTAGNA VA COMUNQUE CENSITA

D. Un mio amico è proprietario di una baita di montagna dove svolge attività di ristorazione e somministrazione pasti. La baita deve essere accatastata e soggetta a dichiarazione nel modello Unico oppure no? Inoltre, nell'ipotesi in cui si debba accatastare, deve pagare Ici?

R. La baita di montagna deve essere dichiarata al Catasto, ai sensi dell'articolo 28 del Rdl 652/39, come qualunque altro fabbricato esistente sul territorio nazionale, mediante incarico da conferire a un tecnico iscritto all' Albo degli ingegneri, architetti, geometri, dottori agronomi, periti edili, agrari e agrotecnici, che provvederà a presentare la denuncia all' Ufficio provinciale dell'agenzia del Territorio, col programma informatico Docfa. Nella fattispecie, trattandosi di una baita adibita a ristorante, l'unità immobiliare andrà censita nella categoria C/1, con relativa consistenza e rendita. In tal caso la baita sarebbe soggetta alle imposte dirette e Ici, sulla base della rendita attribuita. Qualora, invece, il proprietario della baita, fosse un coltivatore diretto o imprenditore agricolo, del fondo di almeno mq. 3.000 al quale la baita fosse asservita, la baita sarebbe un fabbricato rurale, da censire nella categoria D/10, con rendita, ma sarebbe esente dall'Irpef e dall'Ici.

(Franco Guazzone, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 17.10.2011)

■ SENTENZA O ATTO NOTARILE PER AGGIORNARE IL CATASTO

D Mio padre è enfiteuta su terreni del demanio dello Stato da più di quarant'anni. Come fare per estinguere il diritto dello Stato non avendo pagato il canone da oltre quarant'anni?

R. I contratti enfiteutici derivanti dalla legittimazione delle occupazioni abusive di terreni di proprietà del Demanio dello Stato, degli enti ecclesiastici e degli usi civici comunali, ai sensi della legge 1766/1927 (articoli 9 e 10), in essere all'entrata in vigore del Codice civile (1942) «conferiscono al destinatario la titolarità di un diritto soggettivo perfetto, di natura reale sul terreno che ne è l'oggetto, costituendo titolo legittimo di proprietà e possesso» (Cassazione civile sezione III, 23 giugno 1993, n. 6940 e Sezioni Unite 8 agosto 1995, n. 8673); i rapporti giuridici che si instaurano tra ente concedente ed enfiteuta, «non possono che essere ricondotti nell'ambito della disciplina normativa delineata dal Codice civile in materia di diritti reali» (circolare 26 febbraio 2004, n. 2 dell'agenzia del Territorio), per cui «in caso di affrancazione, non si trasferisce la proprietà del fondo ma si fa venir meno semplicemente la debenza del canone» (Avvocatura Generale dello Stato, nota n. CS/2749/2002, del 15/1/2004, diretta all' Agenzia del Territorio). Pertanto, qualora il canone non fosse stato mai versato come afferma il lettore, e il concedente non avesse esercitato la ricognizione del proprio diritto, entro il diciannovesimo anno dalla stipulazione del contratto enfiteutico, ai sensi dell'articolo 969 del Codice civile, la debenza del canone si affranca anche per usucapione. Di conseguenza, poiché i contratti enfiteutici non sono trascritti sui registri immobiliari, ma solo nell'archivio catastale, per espungere il riferimento all'enfiteusi o livello dall'intestazione catastale, il lettore dovrà chiedere il riconoscimento dell'usucapione, al Tribunale competente. In alternativa, poiché i dati catastali non sono probatori, è possibile stipulare un atto notarile unilaterale, ai soli effetti catastali, con la partecipazione di due testimoni, in cui il possessore del terreno fa osservare al notaio, con dichiarazione sostitutiva di atto notorio, che il canone non è mai stato richiesto da oltre quarant'anni, e che nel frattempo, ha regolarmente versato le imposte dovute per il possesso del terreno, per cui richiede la rimozione dall'intestazione catastale del riferimento ai rapporti enfiteutici. Detto atto, dopo la registrazione e trascrizione ai sensi dell'articolo 1651 del Codice civile, dovrà essere allegato alla domanda di voltura all'agenzia del Territorio competente, la quale dovrà eseguirla, sia pure con l'annotazione di riserva, che non ha alcuna conseguenza.

(Franco Guazzone, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 17.10.2011)



Edilizia e urbanistica

■ I LAVORI AL MARCIAPIEDE CON UNA COMUNICAZIONE

D. *L'assemblea ha deliberato la realizzazione di un marciapiede nel cortile condominiale. La fattura relativa alla manodopera del muratore richiede l'Iva del 10% oppure del 20%? Quali adempimenti burocratici sono necessari?*

R. Si tratta di un intervento di manutenzione straordinaria e, pertanto, se la prestazione è stata realizzata nel contesto di un edificio a prevalente destinazione abitativa privata può fruire dell'aliquota ridotta del 10 per cento. Dal punto di vista edilizio si segnala che l'articolo 6 del Dpr 380/2001 (Testo unico dell'edilizia) ricomprende tra le cosiddette attività di edilizia libera e quindi non soggette ad alcun titolo abilitativo anche le «opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale». In particolare, per tali interventi è richiesta esclusivamente una comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale.

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 24.10.2011)

■ IL CONDONO DEL 1985 SCONTA GLI ONERI DELL'EPOCA

D. *Ho fatto un abuso edilizio nel 1978. Ho presentato domanda di condono nel 1986. Ai sensi della legge 47/85, è corretto sostenere che eventuali oneri da versare al Comune siano calcolati in riferimento al periodo in cui l'abuso è stato commesso?*

R. L'art. 37 della L. 47/1985 consentiva alle Regioni di legiferare per modificare ai fini della sanatoria la misura del contributo di concessione da corrispondere. In caso di mancato esercizio di tale potestà regionale, l'art. 37 afferma esplicitamente che si applicano le disposizioni vigenti all'entrata in vigore della L. 47/1985.

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 24.10.2011)

■ DOMANDA IMPROCEDIBILE IN ASSENZA DEI DOCUMENTI

D. *Nel 1986 fu presentata una «domanda in sanatoria per gli abusi edilizi di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47» per opere rientranti nella tipologia di abuso 1-2-3 della tabella allegata alla citata legge. Da allora l'appartamento è stato venduto due volte. Pare che, sentendo i tecnici comunali, la domanda sia rimasta in sospeso, ossia è ancora aperta probabilmente per carenza di documenti. È possibile che tale pratica sia rimasta in sospeso per 25 anni? Non esistono dei termini entro i quali il Comune deve rispondere sollecitando un'integrazione di documenti? E se il Comune li avesse chiesti, ma il primo proprietario non avesse risposto al sollecito, è possibile che la domanda non sia stata annullata e sia ancora in attesa? L'attuale proprietario cosa deve fare per risolvere la situazione? E su chi si deve rivalere per gli eventuali oneri e spese che dovrà sostenere? Nel caso invece dovesse continuare ad ignorare tale situazione in cosa incorre?*

R. In materia di integrazione documentale l'articolo 39, comma 4, della legge 724/1994 (secondo condono edilizio) ha disposto che la mancata presentazione dei documenti, previsti per legge come obbligatori, entro tre mesi dalla espressa richiesta di integrazione notificata dal Comune, comporta l'improcedibilità della domanda e il conseguente diniego del condono per carenza documentale. La questione della documentazione da presentare a corredo della domanda di condono è particolarmente delicata, in quanto si tratta di contemperare l'esigenza di identificare l'opera ai fini del rilascio del titolo di sanatoria, con quella di evitare che attraverso la reiterata richiesta di atti istruttori da parte dell'amministrazione comunale, l'istanza resti troppo tempo senza risposta (Tar Campania, Napoli, sezione IV, 13 giugno 2007, 6138; Tar Lombardia, Milano, sezione II, 3 febbraio 2003, n. 189). D'altronde, il titolo abilitativo in sanatoria è un atto non perfettamente confrontabile con gli atti abilitativi che il Comune rilascia in via ordinaria per consentire trasformazioni urbanistiche ed edilizie. Ed è per questi motivi che il legislatore ha indicato analiticamente gli allegati a corredo della domanda, che devono ritenersi necessari, mentre altri eventuali atti istruttori non possono considerarsi idonei a interrompere il termine per l'esame della domanda (Tar Puglia, Bari, sezione III, n. 2897/2008). Ove non ci sia stata inadempienza a fronte di una richiesta esplicita di integrazione documentale da parte del Comune, l'interessato può far valere il silenzio assenso sulla domanda di condono, ove ricorrano i presupposti di legge, ovvero diffidare il Comune a definire l'istruttoria della domanda e rilasciare il provvedimento di sanatoria.

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 24.10.2011)

■ IL DEPOSITO DIVENTA UFFICIO SOLO CON L'OK DEL COMUNE

D. *È consentito utilizzare anche gli spazi di deposito della casa per l'attività di impresa o è richiesta la loro trasformazione urbanistica in uso ufficio? Tali spazi hanno i requisiti di abitabilità, ma lo strumento urbanistico non consente un incremento del carico urbanistico in quanto ci troviamo in zona agricola.*

R. In linea di principio, e salve diverse indicazioni della normativa regionale, il cambio di destinazione d'uso da deposito a ufficio richiede il rilascio, da parte dell'amministrazione comunale, del relativo titolo abilitativo, anche nel caso in cui tale mutamento venga effettuato senza la realizzazione di opere edilizie. Difficilmente, tuttavia, potrà ottenersi il suddetto titolo abilitativo nel momento in cui, come precisato nel quesito, lo strumento di pianificazione vigente non consente, in zona agricola, un aumento del carico urbanistico che tale modifica di destinazione d'uso inevitabilmente comporterebbe.

(Massimo Sanguini, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 24.10.2011)

■ LA SANATORIA DEL 2003 SENZA LE RIDUZIONI DELL'85

D *La legge 24 novembre 2003, n. 326, sul condono edilizio, all'articolo 32, comma 39, recita: « Ai fini della determinazione dell'oblazione non si applica quanto previsto dai commi 13, 14 15 e 16 dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724». Ciò significa che non sono applicabili le riduzioni introdotte col condono precedente (riduzioni per estremo disagio abitativo) e quindi restano valide le riduzioni di cui alla legge 47/85 (riduzioni per prima casa e per adesione alla convenzione)?*

R. Come indicato dall'articolo 32, comma 39, del decreto legge 269/2003, convertito nella legge 326/2003, tra i vari commi non applicabili al condono ivi previsto c'è anche il comma 16 dell'articolo 39 della legge 724/1994. Tale comma 16 espressamente si riferisce alle riduzioni di cui all'articolo 34 della legge 47/1985, conseguendone che, vista l'inapplicabilità alla sanatoria 2003 del citato comma 16, ne deriva anche l'inapplicabilità alla suddetta sanatoria delle riduzioni indicate nel quesito e previste dall'articolo 34 della legge 47/1985.

(Massimo Sanguini, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 24.10.2011)

■ NON BASTA PER IL MAGAZZINO L'ALTEZZA DI DUE METRI

D *Ho un panificio; al piano interrato ho ricavato uno spazio che vorrei adibire a deposito, al quale si accede da una scala esterna. Secondo il Comune non posso farlo perché il vano ha un'altezza di 2 metri, contro i 2,50 richiesti dalle norme igienico sanitarie. Sono corrette le loro affermazioni?*

R. Il Comune ha ragione nella misura in cui anche senza permanenza di persone, quindi con locali destinati a depositi, ripostigli, servizi igienici occorre un'altezza media minima di 2,40 m come richiesta dai vari regolamenti Asl.

(Vincenzo Petrone, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 24.10.2011)

**Sicurezza ed igiene del lavoro****■ SÌ AL COMPENSO AGGIUNTIVO PER IL DIRETTORE DEI LAVORI**

D. *Un condominio ha appaltato a una impresa i lavori di rifacimento della facciata e di messa a norma dell'impianto elettrico. L'ingegnere che dirige i lavori e che già è pagato dal condominio per un 6% sull'importo dei lavori, ci richiede un compenso aggiuntivo per la figura di coordinatore della sicurezza sul lavoro, in quanto sostiene che interverranno altre imprese in regime di subappalto. È corretta la richiesta del direttore dei lavori?*

R. Nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese, anche non contemporanea, occorre la notifica preliminare all'Asl nonché alla Direzione provinciale del lavoro, nel rispetto della normativa contenuta nel Dlgs 81/2008. Alla stregua della normativa richiamata, anche il committente, oltre all'appaltatore, è responsabile della sicurezza del lavoro in cantiere. In particolare, nei lavori di maggior durata e impiego di mano d'opera o di particolare pericolosità, sussiste l'obbligo del committente di nominare un coordinatore in materia di sicurezza e di salute nella esecuzione delle opere. Tale obbligo ricorre anche in caso di affidamento delle opere a lavoratori autonomi e anche in caso di opere di semplice manutenzione o risanamento quali, ad esempio, la sabbiatura delle facciate, il ripristino o l'impermeabilizzazione dei tetti e lastrici solari, che comportano rischi per la mano d'opera. In quest'ottica, riteniamo del tutto legittima la richiesta del direttore lavori, relativa a un compenso aggiuntivo per il compito di coordinatore della sicurezza.

(Silvio Rezzonico, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 24.10.2011)



© 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