

2

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

IN QUESTO NUMERO

p.48 APPALTI

Le linee guida del Ministero del Lavoro

p.59 ENERGIA

Detrazione del 55%: proroga al 31 dicembre 2011

p.71 RIFIUTI

Dalla classificazione al SISTRI: gli adempimenti

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

Chiuso in redazione il **15 febbraio 2011**

© **2011 Il 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 Il Sole 24 ORE

Tel. 06 3022.5296

e-mail: redazione.ediliziaeambiente@ilsole24ore.com

Sommario

	pag.
NEWS	
IN PRIMO PIANO: Milleproroghe - Appalti – Energia - Rifiuti	5
RASSEGNA NORMATIVA	
Ambiente suolo e territorio – Appalti – Chimica e alimentare – Economia, fisco, agevolazioni e incentivi – Infortunistica stradale - Sicurezza	18
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	
Ambiente suolo e territorio – Appalti – Economia, fisco, agevolazioni e incentivi - Edilizia e urbanistica – Energia – Inquinamento acustico – Inquinamento elettromagnetico – Lavoro, previdenza e professione - Rifiuti e bonifiche – Sicurezza ed igiene del lavoro	21
APPROFONDIMENTI	
Appalti	
REGOLAMENTO APPALTI: I VUOTI LEGISLATIVI APERTI DAI RILIEVI DELLA CORTE DEI CONTI	
Pierpaolo Grasso, Il Sole 24 Ore - Diritto e Pratica Amministrativa, febbraio 2011, n. 2 <i>La lunga trafila che ha accompagnato la promulgazione del Dpr n. 207 del 5 ottobre 2010 non ha, tuttavia, impedito la mancata ammissione al visto da parte della competente Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo della Corte dei conti di alcune disposizioni contenute nel nuovo regolamento, costringendone la promulgazione con lo stralcio delle parti ritenute illegittime dalla magistratura di controllo</i>	44
Appalti	
LE LINEE GUIDA DEL MINISTERO DEL LAVORO	
M. Tiraboschi, S. Salvato, Il Sole 24 ORE - Guida al Lavoro, 18 febbraio 2011, n. 8 <i>Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali compie una ricognizione analitica dell'attuale quadro normativo in materia di appalti, reso particolarmente complesso dalla stratificazione di provvedimenti legislativi intervenuti nel tempo</i>	48
Economia, fisco, agevolazioni e incentivi	
DETRAZIONI PER RISTRUTTURAZIONI EDILIZIE E PER RISPARMIO ENERGETICO RITENUTA DEL 10% SUGLI ONERI CORRISPOSTI AI COMUNI	
Riccardo Scardovelli, Il Sole 24 ORE – La Settimana Fiscale, 18 febbraio 2011, n. 6 <i>Quadro normativo e indicazioni operative</i>	56

Economia, fisco, agevolazioni e incentivi**DETRAZIONE DEL 55% PER IL RISPARMIO ENERGETICO PROROGA AL 31 DICEMBRE 2011**

Mario Jannaccone, Il Sole 24 ORE – La Settimana Fiscale, 21 gennaio 2011, n. 2

L'art. 1, co. 48, L. 13.12.2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011) ha prorogato fino al 31.12.2011, la detrazione Irpef o Ires nella misura del 55% delle spese sostenute per gli interventi finalizzati al risparmio energetico, effettuati su edifici esistenti.

59

Economia, fisco, agevolazioni e incentivi**PROFESSIONISTI DEDUZIONE DEI COSTI**

Vincenzo D'Andò, Il Sole 24ORE – La Settimana Fiscale, 18 febbraio 2011, n. 6

Oltre ai vari adempimenti previsti dalla normativa fiscale per i giovani Avvocati, la guida 2010 dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale della Liguria, si è soffermata sui principi generali della determinazione del reddito professionale e sulle varie tipologie dei costi sostenuti dal professionista, sotto l'aspetto della deducibilità

64

Edilizia e urbanistica**PIANO CASA- MODIFICHE IN TRE REGIONI**

A cura di ANCE

Marche, Umbria e Campania hanno varato alcune modifiche al Piano casa per favorire le richieste dei premi di volumetria. Altri correttivi sono, inoltre, allo studio di Liguria e Lazio, mentre l'Emilia-Romagna ha bocciato l'ipotesi di una proroga dei termini

68

Rifiuti e bonifiche**DALLA CLASSIFICAZIONE AL SISTRI TUTTI I NUOVI ADEMPIMENTI**

Paolo Pipere, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 8 febbraio 2011, n. 2

Come cambiano gli adempimenti previsti per la gestione dei rifiuti? Quali opportunità di semplificazione - indispensabili per incrementare l'efficacia dei controlli e la capacità di garantire l'effettiva tutela dell'ambiente - sono state effettivamente colte dal D.Lgs. n. 205/2010? Quali tra i problemi interpretativi e applicativi della disciplina sui rifiuti sono stati risolti? Questi gli interrogativi ai quali è necessario fornire una prima risposta attraverso un'analisi del decreto legislativo con cui, attraverso la modifica della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è stata recepita nell'ordinamento nazionale la direttiva 2008/98/CE.

71

Rifiuti e bonifiche**ALBO GESTORI AMBIENTALI: INDICAZIONI INTERPRETATIVE PER L'APPLICAZIONE DEL D.LGS 205**

Pierpaolo Masciocchi, Il Sole 24 ORE – Newsletter 7:24 14 febbraio 2011

Analisi delle novità introdotte dal D.Lgs 3 dicembre 2010, n. 205 ha operato una revisione profonda e strutturale dell'originaria disciplina dell'Albo gestori ambientali.

82

Sicurezza nei cantieri**CALCESTRUZZO: I FORNITORI NON DEVONO REDIGERE IL PIANO OPERATIVO DI SICUREZZA**

Roberto Caiazza, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 14 febbraio 2011, n. 6

Le linee guida approvate dalla Commissione consultiva permanente del ministero del Lavoro sulle procedure per la fornitura di calcestruzzo preconfezionato in cantiere chiariscono che non è necessaria la redazione del Pos

84

Sicurezza ed igiene del lavoro

LA VALUTAZIONE DEI RISCHI CONNESSI A CONTRATTI DI LAVORO ATIPICI

Mario Gallo, Il Sole 24 Ore - Guida al Lavoro, 4 febbraio 2011, n. 6

Brevi riflessioni sull'obbligo della valutazione dei rischi connessi alla specifica tipologia di contratto di lavoro attraverso la quale viene resa la prestazione (art. 28, comma 1, Dlgs n. 81/2008) e sul connesso obbligo di valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato.

87

L'ESPERTO RISPONDE

Antincendio e prevenzione incendi – Appalti – Economia, fisco, agevolazioni e incentivi - Edilizia e urbanistica – Lavoro, previdenza e professione – Sicurezza ed igiene del lavoro – Sicurezza nei cantieri

96

News



IN PRIMO PIANO

■ Si del Senato al milleproroghe. L'abc del decreto.

Voce per voce, i provvedimenti nel decreto milleproroghe alla luce del maxi emendamento del governo

A

ABRUZZO

Più tempo per versamenti e adempimenti fiscali. Il nuovo differimento prevede infatti la sospensione delle rate in scadenza tra il 1° gennaio 2011 e il 31 ottobre 2011. La ripresa della riscossione delle rate non versate sarà disciplinata da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Una nuova proroga al 31 dicembre 2011 riguarda anche gli adempimenti tributari diversi dai versamenti.

ALLUVIONI

Per far fronte allo stato di emergenza sono stanziati 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011 e 2012, così ripartiti: 45 milioni per ciascuno degli anni alla Liguria, 30 milioni per ciascuno degli anni al Veneto, 20 milioni per ciascuno degli anni alla Campania e 5 milioni per ciascuno degli anni ai comuni della provincia di Messina colpiti dall'alluvione del 2 ottobre 2009. È prorogata poi al 30 giugno la sospensione dei tributi per le zone del Veneto alluvionate.

ASSICURAZIONI

Le assicurazioni potranno sterilizzare le minusvalenze sui titoli governativi nel calcolo dei loro ratios di vigilanza fin dal bilancio 2010. È consentito alle imprese «tener conto del valore d'iscrizione nel bilancio individuale dei titoli di debito destinati a permanere durevolmente nel patrimonio ed emessi o garantiti da stati dell'Unione Europea».

AUTOTRASPORTO

Prorogata a tutto il 2011 la possibilità per le imprese che esercitano autotrasporto in conto terzi di usufruire del fondo di garanzia Pmi anche per acquistare veicoli pesanti. I vettori sono esonerati dalla sanzione in caso di mancata indicazione del costo del gasolio in fattura. Slitta poi dal 16 febbraio al 16 giugno il termine per il versamento dei premi Inail.

B

BANCHE

Nel sistema bancario la perdita d'esercizio del bilancio individuale farà trasformare alcune attività della società in crediti d'imposta. Si tratta delle attività per imposte anticipate iscritte in bilancio, relative a svalutazioni su crediti non ancora dedotte dal reddito imponibile, nonché quelle relative al valore dell'avviamento e quelle immateriali, i cui componenti negativi sono deducibili in più periodi d'imposta ai fini delle imposte sui redditi. Il credito d'imposta non è rimborsabile o produttivo di interessi, ma può essere ceduto o utilizzato, senza limiti di importo. La trasformazione decorre dalla data di approvazione del bilancio da parte dell'assemblea dei soci

C

CALAMITÀ NATURALI

I presidenti delle regioni colpite da calamità naturali, se non hanno disponibilità in bilancio per affrontare l'emergenza, possono deliberare l'aumento di aliquota delle addizionali o dei tributi propri, in deroga al blocco. Se non basta possono anche aumentare l'aliquota dell'accisa sulla benzina

CARTA ACQUISTI

Ritorna la carta acquisti (social card) per le famiglie in disagio economico, con una fase sperimentale di 1 anno, che sarà gestita dagli enti caritativi dei comuni con più di 250mila abitanti.

Un decreto del Lavoro stabilirà le modalità di selezione degli enti destinatari e i criteri di attribuzione delle carte

CASE FANTASMA

Un altro mese per la denuncia delle case fantasma, sino al 30 aprile 2011. Ma non è solo un slittamento: ai ritardatari arriverà una rendita presunta, che sarà «notificata» con affissione all'albo pretorio (e non con notifica per posta). Per i ricorsi ci sono 60 giorni. Inoltre, la nuova rendita produrrà effetti dal 1° gennaio 2007, quindi con tutti gli arretrati di imposte e sanzioni, salva la possibilità dei contribuenti di dimostrare una diversa decorrenza (per esempio la costruzione dell'immobile in una data più recente).

CINEMA

Ogni spettatore verserà un euro di tassa sul prezzo del biglietto, esclusi i cinema di comunità ecclesiali o religiose. La tassa sarà applicata dal 1°luglio 2011 fino al 31 dicembre 2013, per finanziare le agevolazioni fiscali alla produzione cinematografica

CONI

Le federazioni sportive iscritte al coni saranno escluse dai tagli previsti per il 2011 dal decreto legge 78/2010, nel limite di spesa di 2 milioni di euro.

CONCILIAZIONE

Prorogata al 20 marzo 2012 l'entrata in vigore della mediazione obbligatoria nelle controversie civili e commerciali. Il rinvio è limitato alle cause condominiali e a quelle per incidenti stradali causati dalla circolazione di veicoli e natanti

CONTRIBUTO UNIFICATO

Prorogata ancora di un anno l'esenzione dal pagamento del contributo unificato per le controversie in materia di lavoro davanti alla Cassazione.

D

DEMOLIZIONI

Per tutto il 2011 sono sospese le demolizioni disposte a seguito di sentenza penale nella regione Campania. Purché si tratti di immobili esclusivamente adibiti ad abitazione principale da parte di persone che non abbiano altre soluzioni abitative. In ogni caso le demolizioni non vengono sospese se il comune o la Protezione civile abbiano riscontrato pericoli per la pubblica incolumità.

E

ENTI NON COMMERCIALI

Gli enti non commerciali che hanno una sede operativa in Molise, Sicilia e Puglia con un organico superiore alle 1.800 unità, nel settore della sanità privata, in situazione di crisi aziendale in seguito a processi di riconversione e ristrutturazione aziendale, nel limite massimo di 700 unità, avranno tempo fino al 31 dicembre 2011 per versare contributi, tributi e imposte, a qualunque titolo ancora dovuti, anche in qualità di sostituto d'imposta, relativi agli anni da 2008 a 2011 senza necessità di ulteriori provvedimenti attuativi.

F

FARMACIE

È retroattivo di due mesi l'ulteriore sconto sulle forniture farmaceutiche a carico del Ssn nella versione varata con la legge di conversione del DL 78/2010, prevedendo che a partire dal 31 maggio 2010 nella corresponsione alle farmacie di quanto dovuto sarà trattenuta una quota pari all'1,82% sul prezzo di vendita al pubblico al netto dell'Iva e che le aziende farmaceutiche dovranno versare entro aprile 2011 all'entrata del bilancio dello Stato, in relazione alle stesse forniture, un importo dell'1,83% sul prezzo di vendita al pubblico al netto. Le somme - relative al periodo tra il 30 maggio e il 31 luglio 2010 - saranno calcolate sulla base di tabelle approvate dall'Aifa e definite per regione e per singola azienda.

FERROVIE

Il termine per la stipula dei contratti di servizio per i treni a media e lunga percorrenza di interesse nazionale – il cosiddetto «servizio universale» – sottoposti al regime degli obblighi di servizio pubblico tra il ministero delle Infrastrutture e Trasporti e Trenitalia è prorogato al 31 marzo 2011

FONDI COMUNI D'INVESTIMENTO

Dal 1° luglio scompare il meccanismo della tassazione sul «realizzato» e non più sul maturato. Il prelievo si applica sui proventi distribuiti ai partecipanti, in base al principio di cassa, con ritenuta del 12,5 per cento. I redditi derivanti da i fondi comunitari non armonizzati saranno assoggettati alla stessa forma di prelievo già prevista per quelli armonizzati (ritenuta secca del 12,5 per cento). Restano fuori i restanti fondi di diritto estero.

FOGLIO ROSA PER I MOTORINI

Arriva il foglio rosa anche per motorini e minicar, per il periodo compreso tra la prova teorica e quella pratica dell'esame di guida. Un decreto delle Infrastrutture stabilirà le procedure. La prova pratica di guida non potrà essere sostenuta prima che sia trascorso un mese dal rilascio del foglio rosa e si potrà ripetere solo una volta l'esame di guida nel periodo di validità.

G**GRADUATORIE INSEGNANTI**

L'efficacia delle graduatorie provinciali previste dalla Finanziaria 2007 è prorogata fino al 31 agosto 2012. Alle supplenze brevi (prima fascia) può accedere solo chi è iscritto nella graduatoria della provincia in cui ha sede la scuola richiesta. La norma «fa salvi» gli adempimenti conseguenti alla dichiarazione di illegittimità costituzionale degli inserimenti in coda alle graduatorie per chi cambia provincia: l'illegittimità della norma sembra però cancellare le possibilità di spostamento.

I**IAS**

Sono introdotte norme di coordinamento tra i principi Ias/Ifrs e la disciplina contenuta nel codice civile, «con particolare riguardo alla funzione del bilancio di esercizio». A questo fine, i principi contabili internazionali omologati dalla Ue dopo il 31 dicembre 2010 potranno essere soggetti a disposizioni applicative con decreto del ministero della Giustizia. Quest'ultimo dovrà essere emanato entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento Ue.

L**LAVORO**

Spostato dal 24 gennaio 2011 al 31 dicembre 2011 il termine per proporre l'impugnativa del licenziamento da parte dei lavoratori il cui contratto a tempo determinato è cessato prima dell'entrata in vigore del collegato lavoro. È esteso agli anni 2012, 2013, 2014 (inizialmente era previsto per il triennio 2009-2011) il cosiddetto esonero dal servizio del personale che sta per maturare la massima anzianità contributiva. È la possibilità prevista per i dipendenti della Pa, a cui manca poco tempo per raggiungere l'anzianità massima dei quaranta anni, di richiedere l'esonero dal servizio nel corso dei cinque anni immediatamente precedenti il momento della maturazione dei requisiti. Questa disposizione non si applica al personale della scuola.

M**MANIFESTI ELETTORALI**

Estesa alle violazioni commesse dopo il 28 febbraio 2010 la sanatoria per i manifesti elettorali abusivi. Chi ha affisso manifesti elettorali fuori dagli spazi consentiti in modo ripetuto e continuato può sanare il tutto pagando mille euro una tantum. I vecchi termini per il pagamento della sanzione slittano di un anno.

MUTUI

Il decreto milleproroghe favorisce le operazioni di sospensione del pagamento delle rate dei mutui ipotecari chiarendo che, nel caso di sospensione dell'ammortamento per volontà del creditore o per

effetto di legge, le garanzie ipotecarie già prestate a fronte del mutuo oggetto di sospensione dell'ammortamento continuano ad assistere il rimborso del debito esistente alla data originaria di scadenza del mutuo, senza che sia necessario il compimento di alcuna formalità o annotazione. La norma si applica anche ai mutui sospesi dopo essere stati cartolarizzati.

O

ONERI DI URBANIZZAZIONE

Anche per il 2011 e il 2012 i comuni possono utilizzare fino al 75% delle entrate da permessi da costruire per il finanziamento delle spese ordinarie correnti. La nuova formulazione lascia "scoperto" solo il 2013, ultimo anno considerato dai bilanci triennali che vanno redatti entro il 31 marzo.

ORDINI PROFESSIONALI

I consiglieri degli Ordini dei dottori agronomi e dottori forestali, degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, degli assistenti sociali, degli attuari, dei biologi, dei chimici, dei geologi e degli ingegneri potranno restare in carico per un mandato in più.

P

PARCHI

I consorzi di funzione per la gestione degli enti parco evitano fino al 31 dicembre 2011 (oppure fino all'approvazione della legge regionale di riordino) l'abolizione prevista per tutti gli altri consorzi dalla Finanziaria 2010. Entro il 30 settembre 2011 deve essere istituito il parco naturale della Costa Teatina.

POLITICA LOCALE

Nei comuni con più di un milione di abitanti (Milano e Roma) i consigli comunali non subiscono il taglio da 60 a 48 membri previsto dal decreto enti locali del 2009; le giunte, che oggi non possono avere più di 12 componenti, a partire dal 1° marzo potranno contarne 16 (compreso il sindaco). Nelle città con più di 250mila abitanti, progressivamente considerate «città metropolitane», vengono reintrodotti i gettoni di presenza per i consiglieri di zona e di quartiere. Introdotti anche i permessi retribuiti per i consiglieri, che non possono superare il 25% dell'indennità prevista per il presidente.

PORTI

Le autorità portuali che, trascorsi cinque anni dall'assegnazione di fondi statali, non abbiano ancora pubblicato i relativi bandi di gara, perderanno, entro il 15 marzo 2011, queste risorse, che saranno redistribuite.

POSTE

Poste Italiane Spa potrà acquistare partecipazioni, anche di controllo, nel capitale delle banche, ma solo al fine di entrare nel capitale della banca per il mezzogiorno. Bancoposta sarà scorporata dalla società.

PROCREAZIONE ASSISTITA

Proroga al 30 aprile 2011 il termine entro cui l'Istituto superiore di sanità predisponesse la relazione annuale per il ministro della Salute in base ai dati raccolti sull'attività delle strutture autorizzate, con particolare riferimento alla valutazione epidemiologica delle tecniche e degli interventi effettuati. Prevede inoltre che le strutture autorizzate all'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita (Pma) inviino i dati richiesti al ministero della Salute.

Q

QUOTE LATTE

Slittano dal 31 dicembre 2010 al 30 giugno 2011 i pagamenti delle rate delle multe arretrate relative allo sfioramento delle quote latte, definiti dai piani di rateizzazione delle leggi 119/2003 e 33/2009.

R**RATEIZZAZIONE DI DEBITI FISCALI**

I contribuenti che hanno ottenuto una dilazione del pagamento delle somme iscritte a ruolo, in base all'articolo 19 del Dpr 602/1973, hanno diritto a un ulteriore differimento. Le dilazioni concesse fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del milleproroghe, possono essere prorogate per un ulteriore periodo e fino a 72 mesi, a condizione che il debitore provi un temporaneo peggioramento della situazione di difficoltà.

S**SFRATTI**

Proroga senza complicazioni per gli sfratto degli inquilini appartenenti a famiglie "disagiate". Per beneficiare della proroga (fino al 31 dicembre 2011) gli inquilini devono trovarsi nei comuni ad alta tensione abitativa, con un reddito inferiore a 27mila euro, e devono avere nel proprio nucleo familiare persone ultra65enni, malati terminali o portatori di handicap o figli fiscalmente a carico. Per l'acconto 2012 non si tiene conto dell'esenzione Irpef e Ires sui redditi da locazione dei proprietari.

SOCIETÀ PUBBLICHE

Il termine per le dismissioni obbligatorie delle società pubbliche da parte dei comuni fino a 30mila abitanti (che non possono più detenere partecipazioni) e di quelli fino a 50mila (che ne possono detenere una) slitta al 31 dicembre 2013. Evitano del tutto le dismissioni le società che nel 2011/2013 abbiano mantenuto i bilanci in utile, e che negli esercizi precedenti non abbiano subito riduzioni di capitali o ripiani obbligatori in seguito a perdite di bilancio.

T**TASSA RIFIUTI**

Per coprire integralmente i costi del servizio rifiuti, si possono aumentare le aliquote della tassa e della tariffa rifiuti, anche nei territori dove non è dichiarato lo stato di emergenza. In Campania comuni e province possono anche introdurre una maggiorazione all'addizionale sull'energia elettrica.

TRASFERIMENTI AI COMUNI

Entro il 31 marzo sarà assegnata ai comuni delle regioni a statuto ordinario una somma in acconto pari alla prima rata dei trasferimenti erariali che erano stati soppressi in virtù del federalismo fiscale. In questo modo viene evitato ai comuni l'obbligo di attendere almeno fino a giugno, quando potrebbe partire il nuovo meccanismo previsto dal decreto sul federalismo municipale. Per il 2011 sopravvive anche la compartecipazione delle province al gettito Irpef.

TV E STAMPA

È prorogato fino al 31 dicembre 2012 il divieto di incroci tra settore della stampa e settore della televisione

W**WI FI**

Slitta al 31 marzo 2011 l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e della carta nazionale dei servizi

(GLOSSARIO A CURA DI: Giovanni Barbagelata, Angelo Busani, Antonino Cannioto, Annamaria Capparelli, Chiara Cornalba, Saverio Fossati, Giuseppe Maccarone, Silvia Marzialetti, Valentina Melis, Marco Mobili, Marco Piazza, Tonino Morina, Morena Pivetti, Enzo Rocca, Riccardo Sabbatini, Marta Saccaro, Sara Todaro, Gianni Trovati

Il Sole 24 Ore, www.ilsole24ore.com, 16 febbraio 2011)

 Appalti

■ **Ci sarà anche la miniriforma Matteoli sugli appalti nel futuro decreto per lo sviluppo.** La scorsa settimana il Consiglio dei ministri ha cominciato a esaminare un documento di lavoro (non un vero e proprio provvedimento legislativo) che tra le altre cose recepisce gli orientamenti e gli emendamenti già noti sugli appalti. Nel testo c'è anche il capitolo piano casa, ma meglio sarebbe definirlo piano-città perché si punta molto sulla «riqualificazione di aree urbane degradate» e su «edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione».

APPALTI Nulla di nuovo. Anzi tra le proposte di cui si discuterà le prossime settimane rispunta anche il divieto di arbitrato in tutti i contratti pubblici proposto e mai applicato dall'ex ministro delle Infrastrutture, Antonio Di Pietro, anche per la forte contrarietà delle imprese e in particolare delle grandi riunite nell'Agi. Evidentemente non è bastata la riforma del contenzioso e dello stesso arbitrato varata soltanto ad aprile scorso. Il Dlgs 53/2010 ha posto un tetto di 100mila euro complessivi ai compensi del collegio arbitrale. Ma stavolta il tentativo è di eliminare del tutto la giustizia privata da questo settore (facendo salvi però i contratti già firmati con le clausole compromissorie) nel quale secondo l'ultima relazione dell'Autorità di vigilanza sui contratti, la percentuale di soccombenza dell'amministrazione pubblica raggiunge il 94% dei casi. La partita è però aperta: secondo alcune indiscrezioni infatti il ministro delle Infrastrutture, Altero Matteoli, non sosterrà il divieto al tavolo con Tremonti. E anche il ministro dell'Economia sarebbe disponibile a compiere una più attenta valutazione dei pro e dei contro del divieto. Se Di Pietro quando aveva pensato di abolire l'arbitrato aveva immaginato di deferire le competenze alle sezioni specializzate sui brevetti, ora il Governo Berlusconi ipotizza il ricorso alle Corti d'appello, peraltro in grado unico. Ridimensionato anche l'accordo bonario: oggi è possibile non appena le riserve superano il 10% del contratto, si pensa di elevare la percentuale al 20. Ripescato anche l'emendamento che giaceva da tempo al Ddl anticorruzione e che rimette ordine nelle cause di esclusione dalle gare la novità più importante sarebbe il venir meno dell'automatismo nell'esclusione dalla gare per chi viene sorpreso a fare false dichiarazioni. L'idea è di dare all'Autorità il potere di fare proprie valutazioni dopo la segnalazione della stazione appaltante e vedere se c'è veramente dolo o colpa grave. Nel documento di Calderoli tornano anche le white list, elenchi di fornitori gestiti dalle Prefetture senza infiltrazioni mafiose, da estendere a tutta Italia. Provano a entrare qui anche l'esclusione automatica delle offerte anomale per tutto il sotto soglia e il raddoppio fino a un milione della trattativa privata per i lavori. Dovrebbe trovare posto qui anche la proroga della qualificazione più morbida (si veda a pagina 14).

PIANO CASA Tutto da definire ancora il rilancio del piano casa sul quale non c'è ancora neanche l'avvio di un dialogo con le Regioni. Il documento Calderoli parla di un'azione per riqualificare le città con interventi di demolizione e ricostruzione. Si prevede un premio di cubatura (non specificato) e la possibilità di modificare le sagome e di delocalizzare. Per quanto riguarda la Scia il documento recepisce la circolare Calderoli, eliminando la Scia per i casi di Super Dia e per le autorizzazioni antisismiche. Verrebbe anche ridotto a trenta giorni il tempo per i controlli della Pa.

PIANO SUD Fitto ha illustrato una tabella di marcia per la rimodulazione dei piani regionali finanziati con i fondi Fas: entro marzo sarà presentata la ricognizione delle risorse alla Ue. Entro aprile le delibere Cipe che dovrebbero riprogrammare circa tre miliardi per il Sud. Dalla prossima settimana trattative aperte tra i Ministri (con la regia di Tremonti) per trasformare questo pacchetto di proposte in due provvedimenti: uno più immediato che prenderà la forma di un decreto legge per lo sviluppo e l'altro più lento, un disegno di legge sempre per la crescita. Confindustria ha auspicato tempi brevissimi: «Semplificare gli iter per settori importanti come gli appalti, l'edilizia, l'urbanistica – dicono gli industriali – è un atto fondamentale per ridare slancio alla crescita economica.»

(Valeria Uva, Il Sole 24ORE – Edilizia e Territorio, 14 - 19 febbraio 2011, n.6, p. 7)

■ L'Autorità di vigilanza avvia la consultazione sul ruolo degli enti locali nel settore delle energie rinnovabili

Con comunicazione del 27 gennaio 2011 l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici (di seguito l'Autorità) ha avviato una consultazione relativa alle problematiche inerenti i bandi di gara per la realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici (è importante sottolineare come il documento tratti anche ulteriori questioni connesse al ruolo degli enti locali nella materia delle energie rinnovabili).

L'audizione si terrà il 23 febbraio presso l'Autorità e tutti i soggetti interessati potranno inviare le proprie osservazioni alle problematiche sollevate dall'Autorità entro il 21 febbraio.

L'esigenza è nata dal crescente coinvolgimento che gli enti locali hanno assunto nel mercato delle energie rinnovabili. Tale ruolo a volte è limitato ai soli profili autorizzativi, mentre in altri casi si concretizza in concessioni di suolo pubblico su cui realizzare gli impianti, o attraverso altre forme di partecipazione attiva dove gli enti locali assumono la veste di produttori o autoproduttori di energia rinnovabile destinata sul mercato. Inoltre l'Autorità segnala come negli ultimi anni vi sia stata una prevalenza di bandi relativi ad impianti fotovoltaici rispetto a quelli relativi a impianti eolici.

Considerato che molte delle operazioni in cui è coinvolto l'ente locale in tale ambito richiedono l'applicazione di norme del d.lgs. 163/2006 (Codice dei Contratti Pubblici), l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare tale consultazione al fine di ottenere il parere degli operatori del settore (società di costruzione di impianti eolici e fotovoltaici, ma anche banche e istituti finanziari) e delle Amministrazioni pubbliche coinvolte, al fine di valutare la possibilità di adottare un atto a carattere generale che possa dare utili indicazioni operative in un settore che in questo momento richiama l'attenzione interessi sia pubblici che privati.

A tal fine l'Autorità solleva distinte questioni e precisamente: 1) L'Ente locale come soggetto autorizzatore o concedente di suolo pubblico; 2) L'Ente locale come concedente di suolo pubblico; 3) L'Intervento diretto nel mercato delle FER (fonti energetiche rinnovabili); 4) L'efficientamento dei consumi energetici dell'ente locale; 4.1) La riqualificazione energetica degli immobili pubblici; 4.2) La locazione finanziaria.

Seguendo l'impostazione del documento predisposto dall'Autorità si proverà a sintetizzare le molteplici problematiche per le quali si auspica un contributo importante da parte degli operatori pubblici e privati interessati. La richiesta dell'Autorità sarà riportata in corsivo alla fine di ogni punto.

1. L'Ente Locale come soggetto autorizzatore o concedente di suolo pubblico

In seguito all'entrata in vigore del d.lgs. 387/2003 la Regione (o la Provincia da essa delegata) è competente al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti energetici da fonti rinnovabili.

In tale ambito i Comuni spesso sono coinvolti o nella partecipazione alla Conferenza di Servizi convocata dalla Regione o, per gli impianti non soggetti ad autorizzazione unica, nella conduzione diretta dei procedimenti autorizzatori semplificati.

La legge vieta espressamente ai Comuni, sul cui territorio saranno costruiti i futuri impianti, di imporre misure di compensazione economica, ma consente misure di compensazione e riequilibrio ambientale finalizzate a compensare il pregiudizio all'ambiente che il nuovo impianto potrebbe causare.

L'autorità, richiamando la sua determinazione n. 4/2008, chiarisce che ove tale opere di compensazione prevedano la realizzazione di opere pubbliche, la loro esecuzione è soggetta all'evidenza pubblica.

Nessuna esplicita richiesta viene formulata sul punto dall'Autorità.

2. L'ente locale come concedente di suolo pubblico

Sotto tale profilo l'Autorità sottolinea come le concessioni del diritto di utilizzo di un'area pubblica richiedano "...comunque, il rispetto della legge di contabilità di Stato (Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato"), secondo cui "i contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti" (articolo 3, comma 1)". In tale ipotesi dovrà dunque essere espletata una gara pubblica e dovrà altresì essere determinato il canone in relazione al reale valore del bene oggetto di concessione o di costituzione di diritto di godimento in favore dell'imprenditore privato.

“In relazione a quanto precede, al fine di offrire indicazioni pratiche, l’Autorità auspica che vengano segnalate delle buone prassi con riguardo alle procedure da seguire per l’individuazione del concessionario, nonché alle modalità di determinazione del relativo canone, con specifico riferimento alle operazioni volte alla realizzazione di impianti per la produzione di FER.”.

3. L’Intervento diretto nel mercato delle FER

Tale questione affronta la problematica relativa all’ingresso di soggetti pubblici all’interno del mercato delle energie rinnovabili in veste di produttori.

L’Autorità sottolinea come tale possibilità ponga profili di criticità alla luce dei principi e delle regole comunitarie. Ed infatti, come ribadito dallo stesso MSE (Ministero dello Sviluppo Economico) l’attività di produzione di energia elettrica è attività economica non riservata agli enti pubblici e non soggetta a regime di privativa.

Inoltre ulteriori problematiche potrebbero essere sollevate dall’utilizzo dello strumento societario per la realizzazione di tali servizi da parte del soggetto pubblico, considerato che, in base alle disposizioni nazionali, l’adozione del modello societario è ammessa in via generale nel caso di prestazione di servizi di interesse generale e, in via residuale, qualora sia imprescindibile per la prestazione di servizi aventi carattere di strumentalità rispetto al perseguimento di fini istituzionali. Le criticità derivano dal fatto che l’attività di produzione di FER non può essere qualificata come servizio pubblico di interesse generale né probabilmente come attività strumentale imprescindibile ad un fine istituzionale e dunque vengono espressi forti dubbi sulla possibilità di procedere alla creazione di strutture societarie finalizzate alla commercializzazione dell’energia prodotta sul mercato.

In relazione a quanto precede, l’Autorità auspica che vengano inviati contributi atti a chiarire le attuali modalità di intervento nel mercato delle FER da parte degli enti locali e le motivazioni adducibili per superare i profili di criticità indicati, con particolare riguardo alla legittimazione dell’ente a competere con i privati nel mercato delle FER e all’eventuale utilizzo dello strumento societario.

4. L’efficientamento dei consumi energetici dell’ente locale

Sotto tale paragrafo si prendono in considerazione le ipotesi in cui la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili sia destinata a soddisfare il fabbisogno energetico degli enti pubblici.

In tali ipotesi l’ente locale darebbe vita ad un contratto passivo con la conseguente necessità di applicare le regole dell’evidenza pubblica e rispettare la normativa del Codice dei Contratti Pubblici. Dall’analisi degli impianti già realizzati dagli enti locali, l’Autorità trae alcune considerazioni su quali siano gli schemi contrattuali più frequentemente utilizzati nei bandi per la realizzazione degli impianti rinnovabili (in particolare fotovoltaici).

Lo schema negoziale più frequente è quello della concessione di costruzione e gestione.

Viene sottolineato come in tali ipotesi il soggetto destinatario del beneficio energetico, realizzato dall’imprenditore che stipula il contratto di concessione e gestione, è l’Ente stesso e dunque non realizzandosi un flusso di cassa proveniente dall’utenza esterna, tale tipo di operazione rientrerebbe nella cosiddetta “concessione fredda” fattispecie prevista e disciplinata dall’art. 143 comma 9 del Codice dei Contratti.

In tale nozione rientrano quelle opere per le quali il privato che le realizza e gestisce, fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione e trae la propria remunerazione da pagamenti effettuati dalla stessa. L’Autorità segnala che, a differenza di quanto riscontrato nei bandi di gara e nei capitolati, la quantificazione dei canoni gravanti sull’ente pubblico non dovrebbe dar vita ad automatismi che determinano l’integrale cessione al privato di tutti i benefici connessi alla produzione di energia rinnovabile.

Ove si dovesse ammettere tale tipo di figura l’amministrazione precedente dovrebbe attenersi alle disposizioni previste dall’art. 143 e ss.

Ove non si dovesse condividere tale impostazione le operazioni relative alla costruzione di impianti da fonti rinnovabili da parte degli enti locali, dovrebbero essere inquadrate nella figura degli appalti misti, potendo ricomprendere a seconda del caso specifico, lavori di costruzione, fornitura di componenti tecniche, servizi di manutenzione e gestione, nonché servizi finanziari.

In relazione a quanto precede, l'Autorità auspica che vengano inviati contributi atti ad evidenziare il fondamento giuridico – economico della qualificazione delle operazioni poste in essere dalle stazioni appaltanti in termini di concessione di costruzione e gestione e/o di appalto misto, nonché le modalità di determinazione dei corrispettivi riconosciuti ai privati, secondo stime che tengano conto dei costi effettivamente sostenuti dagli stessi, da un lato, e del risparmio energetico e del valore degli incentivi a favore degli enti titolari degli impianti, dall'altro.

4.1 La riqualificazione energetica degli immobili pubblici

L'autorità pone una particolare attenzione su uno strumento innovativo che potrebbe essere utilizzato per la realizzazione di interventi energetici (o di riqualificazione energetica) in favore di un ente pubblico.

Si tratta del "Finanziamento tramite terzi" e cioè di un rapporto trilaterale tra il soggetto beneficiario (ente pubblico), il fornitore di energia (impresa produttrice) ed un soggetto finanziatore, che può essere una ESCO (Energy Service Company).

In relazione a quanto precede, l'Autorità auspica che vengano segnalate iniziative concrete realizzate mediante lo strumento del finanziamento tramite terzi (eventualmente con la partecipazione ESCO), evidenziando, tra l'altro, i sistemi di selezione degli operatori economici ed i contenuti degli accordi contrattuali volti al finanziamento delle operazioni di riqualificazione energetica.

4.2 La locazione finanziaria

Nell'ultima tematica l'Autorità sottolinea come spesso le amministrazioni utilizzano lo strumento del leasing finanziario per la realizzazione di impianti fotovoltaici.

In particolare si registra un frequente utilizzo dello strumento del leasing traslativo, mobiliare e immobiliare.

L'Autorità, richiamando il proprio parere n. 24 del 31 gennaio 2008, sottolinea come il contratto in questione non si caratterizzi "per la mera acquisizione della disponibilità di un bene per un determinato periodo di tempo, avvalendosi di un finanziamento da parte di una società finanziaria ma per essere finalizzato alla realizzazione dell'opera a carico della stessa società finanziaria".

La locazione finanziaria ai sensi dell'art. 160-bis del Codice dei Contratti pubblici costituisce appalto pubblico di lavori, salvo che i lavori abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo.

In relazione a quanto precede, l'Autorità auspica che vengano segnalate le principali ragioni tecnico-economiche sottese all'utilizzo del leasing immobiliare da un lato e mobiliare dall'altro. In particolare si auspica che venga illustrato, per i casi di leasing mobiliare, come si concilia la qualificazione del contratto, determinata sulla base della sola fornitura dei pannelli, con l'imprescindibile presenza dei lavori di installazione, in assenza dei quali l'impianto fotovoltaico non può essere realizzato.

Con tale articolo si sono voluti sottolineare i punti principali della più generale discussione che verrà affrontata nella seduta del 23 febbraio presso l'Autorità. Si spera che tale consultazione possa portare all'adozione di regole che riescano a trovare un giusto compromesso tra l'interesse di natura imprenditoriale degli operatori privati e l'interesse pubblico finalizzato al risparmio energetico e alla tutela dell'ambiente e quindi al benessere della collettività. Per una completa analisi del testo si rinvia al documento base pubblicato sul sito dell'autorità il 27 gennaio 2011 e nel quale vengono indicate le modalità per la presentazione delle osservazioni.

(Fausto Indelicato, Avvocato, Studio Legale Rusconi & Partners, Il Sole 24ORE – Newsletter 7:24, 10 febbraio 2010)

Energia

■ **Conto energia: tariffe incentivanti fotovoltaico soggette ad aggiornamento ISTAT anno 2011**

Il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) ha comunicato che per gli impianti fotovoltaici incentivati ai sensi del D.M. 28.07.2005 recante "Criteri per l'incentivazione della produzione di energia elettrica

mediante conversione fotovoltaica della fonte solare", la cui domanda di ammissione agli incentivi è stata inoltrata al GSE entro il 15 febbraio 2006 e per i quali si applica l'aggiornamento ISTAT delle tariffe, il tasso di variazione annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati rilevato dall'ISTAT per il 2010 è risultato pari a +1,6%. Pertanto, per l'anno 2011, la tariffa base aggiornata (al netto della eventuale riduzione del 30% per il riconoscimento di detrazioni fiscali) sarà pari a 0,4957 Euro/kWh per lo scambio sul posto e a 0,5124 Euro/kWh per la cessione in rete. Il Gestore ricorda che, anche per quest'anno, l'aggiornamento delle tariffe secondo l'indice ISTAT non è previsto per gli impianti che abbiano usufruito della maggiorazione del 10% relativa all'integrazione architettonica.

(IMMOBILI24, www.immobili24.ilsole24ore.com)

■ **Terzo conto energia, attivato il portale per presentazione le richieste di incentivazione**

Il GSE informa che nel portale applicativo è operativa la sezione per la presentazione delle richieste di riconoscimento delle tariffe incentivanti con il Terzo Conto Energia (D.M. 6 agosto 2010) e ricorda che possono usufruire degli incentivi tutti gli impianti che sono entrati in esercizio dal 1 gennaio 2011 (o dopo il 25 agosto 2010 per gli impianti fotovoltaici a concentrazione) a seguito di interventi di nuova costruzione, rifacimento totale o potenziamento.

Gli impianti devono appartenere alle seguenti categorie specifiche:

- impianti fotovoltaici ("su edifici" o "altri impianti");
- impianti fotovoltaici integrati con caratteristiche innovative;
- impianti fotovoltaici a concentrazione.

Per richiedere gli incentivi i soggetti responsabili degli impianti o i referenti tecnici delegati devono utilizzare il portale applicativo raggiungibile attraverso il link <https://applicazioni.gse.it>. La funzionalità dell'applicazione web dedicata al Terzo Conto Energia è illustrata in una specifica Guida.

L'invio delle richieste deve avvenire esclusivamente per via telematica.

(IMMOBILI24, www.immobili24.ilsole24ore.com)

■ **Efficienza e risparmio energetico in edilizia: Legambiente boccia 89 edifici su 100**

11 promossi e 89 bocciati su 100 edifici analizzati in 15 città: ecco "Tutti in classe A", la nuova campagna nazionale di Legambiente per migliorare l'efficienza energetica di case e edifici pubblici. Nell'anniversario del Protocollo di Kyoto Legambiente propone di fare dell'edilizia il settore di punta dell'innovazione energetica: "Case di classe A e fonti rinnovabili per ridurre le bollette dei cittadini, creare lavoro e rilanciare l'economia"

Pareti senza isolamento, finestre sottili e montate male, ponti termici tra diversi materiali, serramenti e solai che facilitano le dispersioni di calore. Gli edifici in cui abitiamo e lavoriamo sono responsabili, in nove casi su dieci, di rilevanti dispersioni di calore e quindi costringono a usare riscaldamento e condizionatori, facendo così aumentare i costi in bolletta e diminuire il comfort e la vivibilità.

Una squadra di tecnici ha analizzato 100 edifici tra appartamenti e uffici in 15 città italiane, e solo 11 (tutti costruiti a Bolzano) sono quelli "promossi" da Legambiente che, con la campagna nazionale "Tutti in classe A", vuole promuovere una nuova cultura del costruire sostenibile. Per mostrare difetti e pregi degli edifici sono state utilizzate immagini termografiche realizzate con un apposito macchinario capace di evidenziare le caratteristiche termiche ed energetiche dei materiali nelle pareti esterne dell'edificio

Legambiente ha scelto queste particolari "fotografie" per dimostrare come sia possibile riqualificare gli edifici in cui viviamo e lavoriamo per renderli, oltre che meno energivori, più belli, più ospitali, più salubri. "Con le termofoto - ha dichiarato Edoardo Zanchini, responsabile Energia di Legambiente - vogliamo rendere evidente quanto sia importante avere case ben progettate e costruite. Le foto del dossier presentato oggi mostrano con efficacia proprio la differenza tra una casa di "Classe A", ossia con uno standard di qualità energetica che certifica un bassissimo fabbisogno di energia per il riscaldamento, e quelle costruite invece senza alcuna attenzione a

questi temi. Le prime garantiscono una migliore qualità della vita agli abitanti grazie al buon isolamento delle pareti, e a parità di comfort, possono ridurre sensibilmente la spesa per il riscaldamento invernale e fare a meno dei condizionatori d'estate, riducendo fino a un terzo la spesa per il riscaldamento e il raffrescamento, ossia permettendo un risparmio tra i 200 e i 500 Euro l'anno a famiglia".

Per quanto riguarda gli edifici residenziali sono state prese in considerazione costruzioni realizzate negli ultimi dieci anni, ossia nel momento del boom dei prezzi, venduti spesso a cifre superiori a 3/4.000 euro a metro quadro. Se si considera che la differenza di costo di una Casa di Classe A rispetto a una "normale" è del 5-10%, e il costo di costruzione è 1.000 euro a mq mediamente, si capisce come non sia un problema di costi a impedire di investire nella qualità.

Sono stati analizzati anche edifici pubblici perché Regioni e Comuni hanno delle responsabilità importanti nel definire obiettivi, prestazioni e controlli in edilizia. E dovrebbero dare il buon esempio evitando sprechi nelle loro strutture. E purtroppo i risultati sono chiarissimi: bocciati 18 edifici su 19 con dispersioni a volte clamorose che obbligano ad un superlavoro i termosifoni d'inverno e i condizionatori d'estate. L'unico edificio che si salva è la nuova sede amministrativa della Provincia di Bolzano, con standard di edificio passivo CasaClima Gold.

Per capire le differenze per chi vi abita, le foto di Bolzano mostrano le caratteristiche omogenee delle pareti, il cui isolamento permette di evitare sbalzi termici. In questo modo si possono ridurre i costi del riscaldamento e del raffrescamento. Per fare un esempio, un edificio certificato di Classe A ha bisogno di circa 30 kWh/mq anno per il riscaldamento (paragonabile alla capacità di 3 litri di gasolio per riscaldare efficientemente per un anno la superficie di 1 m²), rispetto ad un edificio nuovo di Classe C che ha bisogno di circa 70 kWh/mq anno, mentre un edificio come quelli "bocciati" dalle analisi, mediamente di classe E, ha bisogno di oltre 120 kWh/mq anno

La fotografia complessiva emersa da questo primo monitoraggio – che continuerà nei prossimi anni - **mostra come la quasi totalità degli edifici censiti presentino carenze strutturali relative alle dispersioni di calore.** Un risultato che evidenzia quanto poco siano cambiate, negli ultimi trenta anni, le attenzioni da parte di progettisti e costruttori nei confronti di materiali, tecnologie e modalità costruttive impiegate per il contenimento degli sprechi energetici. Secondo le stime del Ministero dello Sviluppo economico, complessivamente, il peso degli usi energetici civili rappresenta circa il 50% dei consumi elettrici e il 33% di quelli energetici totali. Diventa dunque importantissimo intervenire nel settore edilizio per ridurre i consumi energetici, intervenendo sugli sprechi, e le conseguenti emissioni di CO₂. L'Unione Europea ha preso molto sul serio questa sfida con precise Direttive che hanno reso obbligatoria, anche in Italia, la certificazione energetica degli edifici nuovi e nelle compravendite di quelli già esistenti. Addirittura con la recente Direttiva 31/2010, ha introdotto un preciso obiettivo per cui dal 2021 tutti i nuovi edifici dell'Unione europea dovranno avere caratteristiche tali da non aver bisogno di apporti per il riscaldamento e il raffrescamento, oppure dovranno essere in grado di soddisfarli attraverso l'uso di fonti rinnovabili.

"L'Italia ha tutto l'interesse a percorrere questa strada – ha continuato Zanchini -. E vogliamo sollecitare Governo, Regioni e Comuni affinché accompagnino con regole chiare questa prospettiva. Ci sono stati ritardi in questi anni ma oggi la certificazione degli edifici è legge in tutta Italia, e quindi dobbiamo impegnarci per migliorare progressivamente gli obiettivi e gli standard energetici in modo da partecipare attivamente al raggiungimento degli obiettivi al 2021". Dal dossier di "Tutti in classe A" - realizzato da Legambiente in collaborazione con Fluke - emerge quindi un appello al Governo perché abbia il coraggio di rendere più stringenti gli obiettivi per l'efficienza energetica in edilizia. Oggi non esiste alcuna ragione economica o tecnica che possa impedire che tutti i nuovi edifici siano progettati e costruiti per essere in Classe A di certificazione energetica, e che possano sfruttare l'energia di pannelli solari termici o fotovoltaici, pompe di calore geotermiche o di altri impianti da fonti rinnovabili per arrivare sostanzialmente ad azzerare i consumi energetici. Per Legambiente occorre dunque stabilire da subito, per i nuovi edifici e per le ristrutturazioni edilizie oltre una certa dimensione, uno standard minimo obbligatorio di Classe A su tutto il territorio nazionale. Poi, bisogna introdurre contributi obbligatori minimi e crescenti per le fonti rinnovabili negli edifici rispetto ai fabbisogni termici ed elettrici. Perché il contributo del solare termico e fotovoltaico, di biomasse, geotermia a bassa entalpia, mini-eolico può contribuire in modo

significativo a soddisfare i fabbisogni di energia elettrica e termica degli edifici. Infine bisogna premiare e certificare, nelle ristrutturazioni edilizie, il miglioramento della classe energetica di appartenenza, con incentivi in funzione del "salto" effettuato (dalla C alla A, dalla E alla B), così da dare certezze agli interventi di riqualificazione energetica di alloggi e edifici. Perché solo con una ampia riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente sarà possibile ridurre in maniera sostanziale i consumi energetici civili. Questa prospettiva potrebbe essere per il nostro Paese una eccellente opportunità per incrociare gli obiettivi energetici, oggi vincolanti, con quelli (purtroppo non vincolanti e troppo spesso dimenticati) di messa in sicurezza del patrimonio edilizio (in particolare quello con più di 50 anni di età, quello abusivo e quello nelle aree a rischio idrogeologico e sismico), di adeguamento degli alloggi alle nuove domande delle famiglie, e magari di maggiore vivibilità di tante periferie.

Ma nel dossier c'è anche una valutazione sull'operato delle diverse regioni, visto il ruolo fondamentale che hanno in questo processo, non solo nel dar seguito ai provvedimenti nazionali ma anche nell'introdurre criteri, riferimenti, controlli e sanzioni indispensabili per favorire il processo. Tra le diverse realtà emergono notevoli differenze in materia di prestazioni energetiche in edilizia.

Promosse le Province Autonome di Trento e Bolzano, la Lombardia e il Piemonte dove le normative affrontano in maniera completa tutti gli aspetti di rendimento e certificazione energetica degli edifici, gli obblighi, i controlli e le sanzioni e dove, di conseguenza, si possono trovare esempi positivi di un nuovo modo di progettare e costruire. Promosse ma con riserva: Emilia-Romagna, Liguria e Puglia dove mancano ancora dei tasselli a completare il quadro normativo. **Bocciate per alcune lacune normative: Lazio, Umbria e Valle d'Aosta**, con leggi regionali che prevedono indicazioni ancora troppo generiche sull'efficienza energetica. **Bocciate per incompletezza e inadeguatezza della normativa: Toscana, Veneto, Marche, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Sardegna, Sicilia, Abruzzo.** Si tratta di intere aree del Paese in cui non esistono leggi regionali con obblighi sui rendimenti energetici degli edifici, sull'uso delle rinnovabili e sulla certificazione energetica. Per cui non si va oltre una generica promozione della sostenibilità in edilizia.

(IMMOBILI24, www.immobili24.ilsole24ore.com)

■ Energia, la Ue scommette sugli edifici quasi zero

Punta dritto al settore delle costruzioni il nuovo bando 2011 lanciato da Eaci, l'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione, braccio destro della Commissione europea, nell'ambito del programma Intelligent Energy for Europe. La call aperta il mese scorso e che chiuderà il 12 maggio affina gli obiettivi e si concentra sulle nuove sfide che attendono il settore in materia di energia rinnovabile e di efficienza energetica degli edifici. L'obiettivo, tra gli altri, è quello di centrare la scadenza del 2020 con nuove costruzioni ad altissimo risparmio, come del resto indicano le nuove norme comunitarie. In palio ci sono 67 milioni di euro, ripartiti in vari filoni, tra cui altra novità assoluta anche un programma per la formazione e la certificazione di manodopera specializzata in impianti e installazioni. La penuria di operai altamente qualificati e opportunamente formati non è prerogativa solo dell'Italia. Di qui la scelta del programma di riservare una parte dei fondi disponibili a progetti formativi transeuropei (si veda pagina 4). Il bando 2011 ha stanziato 16 milioni per i progetti in materia di fonti rinnovabili, 12 milioni all'efficienza energetica e 27 milioni alle cosiddette iniziative integrate (quelle cioè che rappresentano un mix delle altre aree) 27 milioni. Otto milioni andranno poi alla formazione di manodopera. La parola d'ordine resta quella delle precedenti edizioni: multi-territorialità. Lo spirito di Lee è quello di diffondere e divulgare trasversalmente l'innovazione. Niente Babele delle buone pratiche, avanti tutta a chi si aggrega sfidando i confini nazionali e mettendo a disposizione degli altri Paesi Ue idee e bagaglio tecnologico. Il bando pubblicato nelle scorse settimane fissa poi le priorità dei progetti ammissibili. L'aderenza alle indicazioni di Lee è requisito indispensabile per aspirare a comparire nella rosa dei progetti selezionati che subiscono un'ulteriore piccola selezione in fase di negoziazione, quando cioè l'Agenzia si siede al tavolo con i candidati e lima, tratta, migliora, aggiusta le singole proposte. Il bando, di quasi 100 pagine, contiene tutto quello che c'è da sapere per presentare le proposte di

progetto. Ma quest'anno il cerchio si stringe attorno ad alcune priorità che nel settore delle rinnovabili e del risparmio energetico seguono passo passo gli orientamenti normativi della Ue. È il caso del nuovo panel «Nearly zero-energy buildings ». E cioè gli immobili ad altissima efficienza, anche detti a consumo quasi zero. Da quest'anno Eaci ha accorpato in un unico panel i due precedenti filoni dedicati alle rinnovabili e alle costruzioni. E in ossequio alle direttive 2009/28/Ce e 2010/31/Ce ha puntato risorse per accompagnare gli Stati membri al traguardo del 2020 e alla strategia 20-20-20 (abbattimento delle emissioni del 20%, incremento della quota di utilizzo delle rinnovabili del 20% e miglioramento dell'efficienza energetica di un altro 20%). Obiettivi ambiziosi sui quali però ora si spendono risorse in una chiave del tutto innovativa. I finanziamenti Ue arrivano a coprire fino al 75% dei costi sostenuti, sono completamente a fondo perduto, non richiedono come contropartita alcun investimento e coprono anche i costi del personale. I progetti durano al massimo tre anni e per essere sostenuti dalla Ue devono coinvolgere almeno tre Stati membri (ma la filosofia è che più si copre il territorio europeo e più si hanno chance di vittoria). Le priorità fissate per i Nearly zero-energy buildings si concentrano su alcuni paletti. L'Eaci finanzia, in particolare, progetti riguardanti modelli di riferimento per la costruzione delle ecocase, come ad esempio la promozione e la realizzazione di linee guida per l'uso di strumenti esistenti nella pratica quotidiana di designers, architetti, ingegneri, committenti nel settore pubblico e privato. Sarà dato spazio anche a quei progetti in grado di preparare e implementare misure finanziarie e normative per incrementare la proporzione degli stock di immobili esistenti convertiti in edifici a consumo quasi zero. Il programma Iee in questi anni ha registrato un crescente interesse, anche se, a detta di molti, c'è uno scarso ricambio tra i soggetti che partecipano. La posta in palio complessiva ammonta a 730 milioni (2007-2013), un «tesoretto» che soprattutto in periodi bui per l'economia delle imprese fa gola a molti. Ma la selezione è spietata. Secondo i dati forniti da Eaci dal 2003 al 2010 sono arrivate 2.243 proposte. Di queste solo 587 sono state accolte e finanziate.

(F. Landolfi, Il Sole 24ORE – Edilizia e Territorio, 14 - 19 febbraio 2011, n. 6, p. 2)



Rifiuti

■ Modifiche alla disciplina su rifiuti e pile

Pile ed accumulatori non più rispondenti ai requisiti comunitari ma immesse sul mercato prima del 26 settembre 2008 potranno continuare ad essere commercializzate ma solo a particolari condizioni a carico dei produttori. A tale riguardo, lo schema di decreto, approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 9 febbraio 2011, prevede: l'obbligo per i produttori di nuove batterie di denunciare annualmente alle Camere di Commercio i dati relativi a pile e accumulatori immessi sul mercato nazionale nell'anno precedente; l'obbligo, per i sistemi collettivi di finanziamento, della gestione dei relativi rifiuti di iscriversi all'elenco tenuto dalle stesse Camere. Le Camere di Commercio dovranno comunicare all'ISPRA l'elenco dei sistemi collettivi che, a sua volta, dovrà trasmettere al Ministero dell'ambiente i dati relativi alla raccolta ed al riciclaggio. Destinatari dell'intervento normativo sono, quindi, i produttori che hanno legalmente immesso sul mercato prima del 26 settembre 2008 pile ed accumulatori non conformi ai requisiti previsti dalla direttiva 2006/66/CE ed il Centro di Coordinamento, cui sono demandati nuovi compiti in luogo del Comitato di vigilanza e controllo, mentre l'attività di monitoraggio è affidata all'ISPRA. Il decreto legislativo approvato che modifica la disciplina nazionale (DLgs n. 188/2008) di recepimento della direttiva europea 2006/66 in materia di mercato, raccolta e riciclaggio di pile ed accumulatori mira anche a conseguire un miglior coordinamento delle norme in esso previste, anche alla luce dei più recenti dettati comunitari in materia (direttiva 2008/103), ed alla decisione della Commissione 2009/603/CE del 5 agosto 2009, concernente gli obblighi di registrazione dei produttori. (www.governo.it)

Rassegna normativa

(G.U. 15 febbraio 2011, n. 37)

Ambiente, suolo e territorio

DECRETO LEGISLATIVO 30 dicembre 2010, n. 257

Attuazione della direttiva 2008/101/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra.

(GU n. 28 del 4-2-2011)

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE: DECRETO 8 novembre 2010, n. 260

Regolamento recante i criteri tecnici per la classificazione dello stato dei corpi idrici superficiali, per la modifica delle norme tecniche del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 3, del medesimo decreto legislativo.

(GU n. 30 del 7-2-2011 - Suppl. Ordinario n.31)

Appalti

AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE: DELIBERAZIONE 2 dicembre 2010

Approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2011. (Deliberazione n. 79).

(GU n. 31 del 8-2-2011)

Chimica e alimentare

DECRETO LEGISLATIVO 30 dicembre 2010, n. 267

Attuazione della direttiva 2009/145/CE, recante talune deroghe per l'ammissione di ecotipi e varietà orticole tradizionalmente coltivate in particolari località e regioni e minacciate da erosione genetica, nonché di varietà orticole prive di valore intrinseco per la produzione a fini commerciali ma sviluppate per la coltivazione in condizioni particolari per la commercializzazione di sementi di tali ecotipi e varietà.

(GU n. 34 del 11-2-2011)



Art. 1. Campo di applicazione. 1. *Il presente decreto stabilisce le deroghe applicabili alle specie orticole disciplinate dalla legge 25 novembre 1971, n. 1096, nonché dalla legge 20 aprile 1976, n. 195, e successive modificazioni, in merito alla conservazione in-situ e all'utilizzazione sostenibile di risorse fitogenetiche attraverso la coltivazione e la commercializzazione:*

a) per l'iscrizione nei registri nazionali delle varietà di specie di piante orticole di ecotipi e varietà tradizionalmente coltivate in particolari località e regioni e minacciate da erosione genetica, in seguito varietà da conservazione;

b) per l'iscrizione nei registri nazionali delle varietà di specie di piante orticole di varietà prive di valore intrinseco per la produzione orticola a fini commerciali, ma sviluppate per la coltivazione in condizioni particolari, in seguito varietà sviluppate per la coltivazione in condizioni particolari;

c) per la commercializzazione delle sementi di tali varietà da conservazione e delle varietà sviluppate per la coltivazione in condizioni particolari.

MINISTERO DELLA SALUTE: DECRETO 21 dicembre 2010, n. 258

Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire a contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale, limitatamente agli acciai inossidabili.
(GU n. 28 del 4-2-2011)

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO: DECRETO 10 dicembre 2010

Modifiche transitorie agli allegati del decreto legislativo 27 settembre 1991, n. 313, in attuazione della direttiva 2008/112/CE del Parlamento e del Consiglio del 16 dicembre 2008, recante modifiche a precedenti direttive per adeguarle al Regolamento (CE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura ed all'imballaggio delle sostanze e delle miscele, limitatamente all'art. 2 concernente le modifiche da apportare alla direttiva 88/378/CEE relativa alla sicurezza dei giocattoli.
(GU n. 37 del 15-2-2011)



Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

Prov. Agenzia Entrate 28.1.2011

RIMBORSO IVA – RICHIESTA in DICHIARAZIONE



*Dall'1.2.2011 è possibile richiedere i rimborsi Iva ex art. 38-bis, co. 1, D.P.R. 633/1972, a partire da quelli annuali relativi al 2010, direttamente in sede di presentazione della dichiarazione annuale, senza più presentare il Modello VR cartaceo all'agente della riscossione. In particolare, entro 10 giorni dall'invio della dichiarazione, l'Agenzia delle Entrate, nel caso in cui il contribuente abbia scelto l'erogazione del rimborso in conto fiscale con le modalità di cui all'art. 20, co. 4, D.M. 567/1993, deve comunicare all'agente della riscossione, presso cui il richiedente è intestatario del conto fiscale, i dati relativi alla richiesta di rimborso. A sua volta, l'agente della riscossione, entro 10 giorni dalla comunicazione, deve chiedere al contribuente la prestazione della garanzia o la dichiarazione sostitutiva. L'agente della riscossione provvederà ad erogare il rimborso tramite accreditamento sul conto corrente bancario o postale comunicato dal richiedente. Diversamente, se il contribuente non ha optato per l'erogazione del rimborso in conto fiscale, l'Ufficio competente corrisponderà il rimborso secondo le modalità di cui all'art. 20, co. 4-bis, D.M. 567/1993.
(Il Sole 24 ORE - La Settimana Fiscale, 18 febbraio 2011, n. 6)*



Infortunistica stradale

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI: DECRETO 10 settembre 2010

Recepimento della direttiva 2009/149/CE della Commissione recante modifica all'allegato 1 della direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente gli indicatori comuni di sicurezza e i metodi comuni di calcolo dei costi connessi agli incidenti. [n.d.r. settore ferroviario]
(GU n. 34 del 11-2-2011)



Sicurezza

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI: COMUNICATO 7 febbraio 2011

Orientamenti pratici per la determinazione delle esposizioni sporadiche e di debole intensità (ESEDI) all'amianto nell'ambito delle attività previste dall'art. 249, commi 2 e 4, del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 come modificato e integrato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106.
(GU n. 30 del 7-2-2011)



Si rende noto che, in data 15 dicembre 2010, la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e s.m.i. ha approvato gli orientamenti pratici per la determinazione delle esposizioni sporadiche e di debole intensità (ESEDI) all'amianto nell'ambito delle attività previste dall'art. 249, comma 2 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 come modificato e integrato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106. I suddetti Orientamenti sono reperibili nel sito internet del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro>) all'interno della sezione «Sicurezza nel lavoro».

DECRETO LEGISLATIVO 23 dicembre 2010, n. 264

Attuazione della direttiva 2005/47/CE del Consiglio, del 18 luglio 2005, concernente l'accordo tra la Comunità delle ferrovie europee (CER) e la Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF) su taluni aspetti delle condizioni di lavoro dei lavoratori mobili che effettuano servizi di interoperabilità transfrontaliera nel settore ferroviario.
(GU n. 33 del 10-2-2011)



Art. 1. Finalità. *1. Le disposizioni contenute nel presente decreto, nel dare attuazione organica alla direttiva 2005/47/CE, sono dirette a regolamentare, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e nel pieno rispetto del ruolo della autonomia negoziale collettiva, taluni aspetti dell'orario di lavoro dei lavoratori mobili delle ferrovie addetti a servizi di interoperabilità transfrontaliera effettuati da imprese ferroviarie.*
2. I contratti collettivi nazionali, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro, possono mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli di quelle previste dal presente decreto.

Rassegna di giurisprudenza



Ambiente, suolo e territorio

■ CORTE COSTITUZIONALE – 11 febbraio 2011, n. 44

ACQUA – INQUINAMENTO IDRICO – Art. 1, c. 12 L.r. Campania n. 2/2010 – Scarico in mare senza trattamento dei reflui – Illegittimità costituzionale.

L'art. 1, c. 12 della L.r. Campania n. 2/2010, quale rimedio provvisorio in attesa della realizzazione di progetti per la depurazione delle acque inquinate nel tratto di litorale Domitio-Flegreo, prevede che lo scarico in alto mare avvenga senza sottoporre i reflui a trattamento alcuno. La norma è macroscopicamente derogatoria sia alle norme di indirizzo comunitario sull'inquinamento del mare (dir. 2000/60/CE), sia alle finalità perseguite e agli strumenti predisposti dall'azione statale a tutela dell'ambiente (artt. 56, 73, 76, 101 e 109 del d.lgs. n. 152 del 2006, c.d. Codice dell'ambiente). La dichiarata finalità di porre rimedio all'erosione costiera è, verosimilmente, un pretesto per giustificare un intervento legislativo in una materia di competenza regionale (qual è considerata il ripascimento delle zone costiere: sentenza n. 259 del 2004): la finalità è tecnicamente irrealizzabile con la misura individuata, che ha il solo scopo di allontanare in mare i reflui stagnanti nei canali litoranei in periodi di magra, in palese contrasto con la disciplina statale a tutela dell'ambiente, che mira a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, arrestando o eliminando gradualmente gli scarichi. In definitiva, la norma è illegittima, per contrasto sia con l'art. 117, primo comma, che con il secondo comma, lettera s), della Costituzione.

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

■ CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 28 gennaio 2011, n. 654

AMBIENTE – Deliberazione dello stato di emergenza – Art. 5, c. 1, L. n. 225/1992 – Presupposti – Potestà discrezionale.

La deliberazione dello stato di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1, l. 24 febbraio 1992, n. 225 esprime l'esercizio di un'amplissima potestà discrezionale, il cui limite sta nell'effettiva esistenza di una situazione di fatto da cui derivi, o possa derivare, un pericolo all'integrità delle persone, o ai beni o agli insediamenti e all'ambiente, oltre nella sua ragionevolezza e nell'impossibilità di poter altrimenti fronteggiare la situazione (Cons. Stato, IV, 19 aprile 2000, n. 2361). Il fatto che non si tratti di situazione nuova ed imprevedibile non è di per sé d'ostacolo al ricorso al detto potere, poiché ciò che rileva non è la circostanza, estrinseca, che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, ma la sussistenza della necessità e dell'urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi da tutelare, a prescindere sia dalla prevedibilità che dalla stessa imputabilità all'Amministrazione o a terzi della situazione di pericolo che il provvedimento è rivolto a rimuovere (Cons. Stato, V, 9 novembre 1998, n. 1585): si deve dunque aver essenziale riguardo all'oggettiva ricorrenza di una situazione di pericolo non fronteggiabile adeguatamente e tempestivamente con misure ordinarie (Cons. Stato, V, 2 dicembre 2002, n. 6624).

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

■ CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 24/01/2011, Sentenza n. 2313

DIRITTO DELLE ACQUE - Nozione di acque reflue industriali - Scarico di acque reflue industriali – Assenza di autorizzazione – Integrazione del reato di cui all'art. 137 D.L.vo 152/06 (prima art. 59, D.Lgs. n. 152/1999) - art. 74, c.1°, lett. h) D.Lgs. n. 152/2006, (come mod. dal D.Lgs. n. 4/2008).

Nella nozione di acque reflue industriali definita dall'art. 74, comma primo, lett. h), del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (come modificato dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4) rientrano tutti i tipi di acque derivanti dallo svolgimento di attività produttive, in quanto detti reflui non attengono prevalentemente al metabolismo umano ed alle attività domestiche di cui alla nozione di acque reflue domestiche, come definite dall'art. 74, comma primo, lett. g), del citato decreto. Inoltre, integra il reato di cui all'art. 59 co. D.L.vo 152/99 (ora art. 137 D.L.vo 152/06) l'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali senza aver ottenuto il prescritto provvedimento di autorizzazione da parte della autorità competenti. Nella specie, si contesta di avere effettuato il lavaggio di cassette di uva durante la vendemmia e fatto defluire l'acqua di lavaggio in un canalone per la raccolta delle acque piovane. In una situazione analoga, anche lo scarico senza autorizzazione di acque reflue derivanti dall'attività di molitura delle olive è stato ritenuto integrare il reato di cui all'art. 137 D.L.vo 152/06 (prima previsto dall'art. 59, D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152).

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



Appalti

■ Consiglio di stato, sez. V, n. 552/2011



I servizi pubblici locali "sotto soglia" sono fuori dall'art. 23-bis

Una recente decisione del Consiglio di stato (sez. V, n. 552 del 2011) ha riformato la decisione di primo grado per aver "ignorato la distinzione tra gestione diretta (sempre praticabile dall'ente locale, soprattutto quando si tratti di attività di modesto impegno finanziario, come nella specie: poche migliaia di euro all'anno) ed affidamento diretto, postulante la scelta di attribuire la gestione di un servizio all'esterno del comune interessato, il che non può accadere se non mediante gara ad evidenza pubblica. Infatti, nessuna norma obbliga i comuni ad affidare all'esterno determinati servizi (illuminazione pubblica, centri assistenziali, case di accoglienza, case di riposo, case famiglia, assistenza domiciliare per anziani ed handicappati, asili nido, mense scolastiche, scuola-bus, biblioteche, impianti sportivi: tutti servizi che, notoriamente, gran parte dei comuni italiani gestiscono direttamente, senza appaltarli a privati), ove preferiscano amministrarli in via diretta e magari in economia, mentre, nel caso di una differente scelta, il (...) conferimento a terzi deve avvenire tramite gara rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza.

Né si vede per quali motivi un ente locale debba rintracciare un'esplicita norma positiva per poter fornire direttamente ai propri cittadini un servizio tipicamente appartenente al novero di quelli per cui esso viene istituito; nella specie, la disciplina legislativa sopra richiamata non contiene alcun divieto esplicito né implicito in tal senso".

La decisione dei giudici di Palazzo Spada arriva all'indomani del sopraggiungere della prima fra le scadenze di cui all'art. 23-bis, comma 8, del Dl n. 112 del 2008, conv., con modificazioni, dalla L. n. 133 del 2008, e tocca evidentemente una questione di fondo.

Il tema, in sintesi, della rideterminazione del confine che separa, in materia di servizi pubblici locali, quelli a rilevanza economica (per i quali valgono unicamente le formule gestorie previste e disciplinate dalla norma da ultima indicata) e quelli che, invece, ne sono privi.

Per il Consiglio di Stato, il discrimen va individuato, in sostanza, nella "taglia" dell'operazione. Quando, cioè, si tratti di attività di modesto impegno finanziario, ovvero poche migliaia di euro all'anno, la gestione diretta è consentita.

Se così, è, sulla scorta del quadro che pretoriamente si va tratteggiando, la distinzione va riorganizzata in modo da tener separati i servizi provvisti (anche in concreto) di rilevanza economica da quelli che in astratto lo sarebbero, ma in concreto ne siano privi.

Muovendo da questa angolazione prospettica, diviene probabilmente non ozioso domandarsi in cosa consista esattamente l'elemento distintivo che sembrerebbe separare le gestioni in house dei servizi pubblici locali di cui all'art. 23-bis, comma 8, del DI n. 112 del 2008, conv., con modificazioni, dalla L. n. 133 del 2008, e come tali a rilevanza economica, dalle gestioni dirette ammissibili quando i servizi sarebbero provvisti in astratto di rilevanza economica, ma non lo siano anche in concreto.

Interrogativo, questo, da sciogliere percorrendo, fra l'altro, quello stretto sentiero che passa per il riferimento – contenuto nell'art. 23-bis, comma 3 – all'ammissibilità dell'in house nelle sole ipotesi di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, che non permettono "un efficace e utile ricorso al mercato", per la necessità (pretoriamente riconosciuta anch'essa) che le prestazioni rese dalla società in house all'ente pubblico socio siano effettuate dietro corrispettivo e, da ultimo, per l'applicazione (acclarata dall'Agenzia delle entrate) dell'Iva su detto corrispettivo.

(Massimiliano Atelli, Il Sole 24ORE – Newsletter 7:24, 9 febbraio 2010)

■ CORTE COSTITUZIONALE – 11 febbraio 2011, n. 43

APPALTI – Procedure di gara – fase precedente la stipulazione del contratto – Fase della conclusione ed esecuzione – Ambiti materiali di riferimento – Tutela della concorrenza – Ordinamento civile.

Avendo riguardo all'ordinaria articolazione delle procedure di gara è necessario distinguere la fase che precede la stipulazione del contratto da quella di conclusione ed esecuzione di esso. Con riferimento alla fase della procedura amministrativa di evidenza pubblica, l'ambito materiale prevalente è quello della tutela della concorrenza. In relazione alla fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto, l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce nell'esercizio non di poteri amministrativi, bensì della propria autonomia negoziale. Ne consegue che la disciplina della predetta fase deve essere ascritta prevalentemente all'ambito materiale dell'ordinamento civile.

APPALTI – Art. 13 l.r. Umbria n. 3/2010 – Illegittimità costituzionale.

L'art. 13, comma 3, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, è volto a disciplinare una fase afferente all'esecuzione del contratto di appalto. Ciò è desumibile dallo stesso uso della espressione («soggetti aggiudicatori») che si legge nel comma 3 dell'art. 13 in esame. Nella specie, premesso che si verte senza dubbio nella materia dell'ordinamento civile, è evidente lo scostamento tra la disposizione regionale impugnata e quella statale, contenuta nell'art. 133, comma 8, del Codice dei contratti pubblici, in ordine all'aggiornamento periodico dei prezzi e dei costi, con particolare riferimento all'utilizzazione dei prezzari «scaduti», per i quali la citata normativa statale fissa termini certi e, come affermato dalla difesa statale, «più stringenti» per quanto attiene alla utilizzazione dei prezzari stessi. Da ciò consegue che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma per violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

APPALTI – Art. 20, c. 3 l.r. Umbria n. 3/2010 – Illegittimità costituzionale.

L'art. 20, c. 3 della L.r. Umbria n. 3/2010 – prevedendo che, all'esito della procedura di affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, sia possibile la determinazione dei corrispettivi concordata tra il responsabile del procedimento o il dirigente e il professionista incaricato – invade la sfera di competenza statale in materia di ordinamento civile. La disposizione in esame, infatti, disciplina un aspetto afferente al contenuto negoziale del contratto di appalto e dunque attiene a quei profili in cui la pubblica amministrazione agisce nell'esercizio della propria autonomia negoziale. In definitiva, venendo in rilievo la

regolamentazione di un rapporto privatistico che, per assicurare il principio di uguaglianza, deve essere disciplinato in maniera uniforme dalla normativa contenuta nel Codice dei contratti pubblici, la disposizione stessa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

APPALTI – Art. 22, cc. 3 e 4 l.r. Umbria n. 3/2010 – Illegittimità costituzionale.

I commi 3 e 4 dell'art. 22 della legge regionale dell'Umbria n. 3/2010 disciplinano, con riferimento agli appalti relativi all'espletamento dell'attività di manutenzione, un particolare tipo di contratto che viene qualificato come "aperto", il quale si caratterizza per il suo contenuto "variabile", ossia determinabile in ragione delle necessità manifestate dall'amministrazione nel periodo temporale (quattro anni) di efficacia dello stesso. Il d.lgs. n. 163 del 2006 non contempla tale figura contrattuale, né può ritenersi che i contratti aperti siano assimilabili agli "accordi quadro". Questi ultimi, infatti, in ragione del contenuto specifico della norma che li disciplina (art. 59 del d.lgs. n. 163 del 2006), integrano gli estremi di una tipologia contrattuale diversa da quella che rileva in questa sede. Ciò posto, deve ribadirsi che questa Corte ha già avuto modo di chiarire, con la sentenza n. 401 del 2007, che spetta «al legislatore statale – ferma restando l'autonomia negoziale delle singole amministrazioni aggiudicatrici – individuare, per garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, il tipo contrattuale da utilizzare per la regolamentazione dei rapporti di lavori, servizi e forniture». Ne consegue che il prevalente ambito materiale che, nella specie, viene in rilievo, è rappresentato dall'ordinamento civile. Deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale dei commi impugnati per violazione dei parametri costituzionali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.

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

■ **TAR FRIULI VENEZIA GIULIA, Sez. I - – 10 febbraio 2011, n. 98**

APPALTI – Violazione delle disposizioni relative al subappalto – Conseguenza – Esclusione – Illegittimità.

Le eventuali violazioni delle disposizioni relative al subappalto, non riguardando la fase di ammissione alla gara ma l'esecuzione del contratto, non possono condurre all'esclusione della ditta, allorché la stessa possieda i requisiti per svolgere in proprio tutte le prestazioni oggetto del contratto. In questo caso, la S.A. potrà solo vietare il subappalto e l'aggiudicatario dovrà eseguire in proprio tutte le prestazioni oggetto di gara (C.S. n. 6708/09).

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

■ **TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. I – 31 gennaio 2011, n. 597**

APPALTI – Partecipazione alle procedure di affidamento – Requisiti di ordine generale – Art. 38 d.lgs. n. 163/2006 – Destinatari della prescrizione – Società di capitali – Amministratori muniti di poteri di rappresentanza – Fondamento - Procuratori - Esclusione

L'art. 38 del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 tra i requisiti di ordine generale per la partecipazione a procedure di affidamento di appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture, alle lettere b) e c) stabilisce, da un lato l'assenza di procedimenti di prevenzione pendenti o di cause ostative ai sensi dell'art. 10 della legge 31 maggio 1965 n. 575, dall'altro la mancanza di condanne definitive per categorie di reati ritenuti fortemente incidenti in senso negativo sull'affidabilità morale dell'impresa; in ordine alle persone fisiche cui riferire tali requisiti, per le società di capitali la norma si riferisce ai soli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o al direttore tecnico, mentre nulla viene stabilito a proposito dei procuratori. Costoro, in quanto tali, non possono ritenersi anche titolari della legale rappresentanza dell'impresa, ferma restando la sostanziale differenza tra poteri di gestione e funzione rappresentativa, per cui non possono ritenersi destinatari dalla richiamata disposizione dell'art. 38 (T.A.R. Campania I Sez.. 12674/2010).

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

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 3 febbraio 2011, n. 782**

APPALTI – Condanne riportate dai concorrenti – Valutazione – Non compete al soggetto partecipante ma alla stazione appaltante – Obbligo di indicare tutte le condanne riportate.

Le valutazioni in ordine alla gravità delle condanne riportate dai concorrenti ed alla loro incidenza sulla moralità professionale spettano alla stazione appaltante e non al concorrente medesimo, il quale è pertanto tenuto a indicare tutte le condanne riportate, non potendo operare a monte alcun "filtro" e omettendo la dichiarazione di alcune di esse sulla base di una selezione compiuta secondo criteri personali (Consiglio di Stato, sez. IV, 10 febbraio 2009, n. 740), e ciò indipendentemente dall'inserimento dell'obbligo in una specifica clausola del bando e/o del disciplinare di gara.

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

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 31 gennaio 2011, n. 696**

APPALTI – SOA - Attività di attestazione nei confronti di imprese certificate dalle stesse SOA – Divieto – Art. 8, c. 4 L. n. 109/94 – Modifiche ex art. 7 L. n. 166/2002 – Caducazione del divieto – Esclusione.

Anche a seguito delle modifiche apportate all'art. 8, comma 4, della legge n. 109 del 1994 dall'art. 7 della legge n.166 del 2002, non è venuto meno il divieto per le SOA di svolgere attività di attestazione nei confronti di imprese certificate dalle stesse SOA o da società da queste controllate. La circostanza che la legge non preveda più il divieto per le società di certificazione della qualità di svolgere anche attività di qualificazione con riferimento alla stessa impresa non significa affatto che le società di certificazione possano ora incondizionatamente anche attestare nell'ambito dei lavori pubblici senza alcun limite soggettivo. La riforma disposta nel 2002 ha invece comportato soltanto che le società di certificazione non possono più essere autorizzate a qualificare soggetti esecutori di lavori pubblici, neppure con il limite soggettivo prima esistente.

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



Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

■ **CORTE DI CASSAZIONE CIVILE, Sezione Tributaria, 14 gennaio 2011, Sentenza n. 775**

RIFIUTI - T.A.R.S.U. - Determinazione della superficie tassabile - Presupposti per l'esenzione dalla TARSU – L'onere della prova costituente fonte dell'obbligazione tributaria grava sull'amministrazione – Il diritto all'esenzione va provato dal contribuente – Potere di incidere per i Comuni sui requisiti per la fruizione della esenzione previsti dalla legislazione statale – Esclusione - Art. 62, c. 3, D.Lgs. n. 507/1993.

Il Decreto Legislativo n. 507 del 1993, articolo 62, comma 3 dispone che 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, allo smaltimento dei quali sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori stessi in base alle norme vigenti. Atteso il tenore della disposizione in esame - e dovendo escludersi che l'esenzione possa essere stata prevista anche per chi smaltisce rifiuti speciali in discariche abusive o nei cassonetti dei rifiuti urbani -, la norma deve essere interpretata nel senso che l'esenzione dalla TARSU per alcune aree occupate o detenute può essere riconosciuta solo alla duplice condizione che in tali aree si formino rifiuti speciali e che allo smaltimento di tali rifiuti provveda il produttore dei medesimi a proprie spese. Pertanto, l'onere della prova della sussistenza di entrambi i suddetti presupposti grava sul contribuente che intende ottenere l'esenzione, in quanto, se e' vero che l'onere della prova dei fatti costituenti fonte dell'obbligazione tributaria grava sull'amministrazione, il diritto all'esenzione va

provato dal contribuente, costituendo le esenzioni, anche parziali, eccezione alla regola generale di pagamento del tributo da parte di tutti coloro che occupano o detengono immobili nelle zone del territorio comunale (Cass. n. 4766/2004). Infine, con il Decreto Legislativo n. 507 del 1993 il legislatore ha rimesso alla potestà regolamentare dei Comuni le disposizioni per la concreta applicazione della tassa, ma non ha certo attribuito ai Comuni medesimi il potere di incidere sui requisiti per la fruizione della esenzione previsti dalla legislazione statale (ossia, nella specie, dall'articolo 62 siccome interpretato in questa sede), con la conseguenza che lo smaltimento (o recupero) dei rifiuti speciali, costituendo (unitamente alla produzione dei medesimi in determinate aree) requisito per l'esenzione dalla Tarsu, doveva ritenersi presupposto (anche se non esplicitamente contemplato) anche dall'articolo 14 del Regolamento Comunale e che la Delib. 29 novembre 2004, n. 69 non ha fatto altro che esplicitare il presupposto normativo della disposizione regolamentare. (conf. CASSAZIONE Civ., Sez. Tributaria, 14/01/2011, Sent. n. 774). (Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)



Edilizia e urbanistica

■ TAR VENETO, Sez. II – 15 febbraio 2011, n. 235

BENI CULTURALI E AMBIENTALI – Vincolo storico-culturale su siti espressione di archeologia industriale – Esistenza di edifici privi di pregio architettonico – Irrilevanza – Ragioni.

La tutela imposta sui siti espressione di archeologia industriale non tende a salvaguardare un bene per la sua intrinseca bellezza, quanto per il suo valore storico -culturale: il vincolo è funzionale alla conservazione di significative testimonianze dei modi di essere degli aggregati urbani e delle produzioni architettoniche, in una precisa connessione con determinate attività di carattere economico - produttivo. Ne deriva l'irrelevance dell'esistenza, tra i beni vincolati, di edifici privi di pregio architettonico, non dovendo il vincolo storico-culturale trovare la propria giustificazione nel valore dei singoli elementi componenti l'insieme.

BENI CULTURALI E AMBIENTALI – Valutazioni relative al pregio storico , culturale o artistico di un'area – Discrezionalità tecnica – Limiti del sindacato giurisdizionale.

Le valutazioni relative al pregio storico, culturale o artistico di un'area, poste a fondamento della determinazione vincolistica (diretta o indiretta), ai sensi della legge n. 1089/1939 (ora d.lgs. n. 42/2004), sono espressioni di discrezionalità tecnica, sindacabili, come tali, solo sotto il profilo della congruità e della logicità della motivazione e non per considerazioni legate ad un diversificato apprezzamento di valore.

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

■ CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 2 febbraio 2011, n.744

DIRITTO URBANISTICO – Abusi edilizi – Poteri ripristinatori e repressivi – Mancato esercizio – Titolare dell'interesse legittimo all'esercizio di detti poteri – Silenzio rifiuto – Obbligo di provvedere espressamente.

Il proprietario di un'area o di un fabbricato nella cui sfera giuridica incide dannosamente il mancato esercizio dei poteri ripristinatori e repressivi relativi ad abusi edilizi da parte dell'Organo preposto è titolare di un interesse legittimo all'esercizio di detti poteri e può pretendere, se non vengono adottate le misure richieste , un provvedimento che ne spieghi le ragioni, con la conseguenza che il silenzio serbato sulla istanza –diffida integra gli estremi del silenzio –rifiuto sindacabile in sede giurisdizionale quanto al mancato adempimento dell'obbligo di provvedere espressamente (Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. II – 14 febbraio 2011, n. 932**

DIRITTO URBANISTICO – Abusi edilizi – Ordinanza di demolizione – Destinatari – Proprietario e responsabile dell'abuso – Artt. 29 e 31 d.P.R. n. 380/2001.

Il 2 comma dell'art. 31 del d.P.R. 380/2001 dispone che l'ordinanza di demolizione venga notificata anche al responsabile dell'abuso, prevedendo espressamente che il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale "ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione". Che il soggetto, peraltro, tenuto in concreto a provvedere alla demolizione sia il responsabile dell'abuso, si desume dal combinato disposto del comma e dell'art. 29 e del comma 3 dell'art. 31 del d.P.R. 380/2001. (Consiglio di Stato, Sez. V, 1.10.1999, n. 1228; TAR Campania, Napoli, Sez. II, 26.5.2004, n. 8998).

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

■ **TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. VII – 11 febbraio 2011, n. 904**

BENI CULTURALI E AMBIENTALI – Autorizzazione paesaggistica - Procedimento di verifica della legittimità – Art. 10 bis L. n. 241/1990 – Applicabilità – Esclusione – Ragioni.

L'art. 10 bis della L. n. 241/1990 non è applicabile al procedimento statale di verifica della legittimità dell'autorizzazione paesaggistica, sia perché tale procedimento non è attivato su istanza di parte, bensì su richiesta dell'Amministrazione comunale che ha rilasciato tale autorizzazione, sia perché la comunicazione di cui all'art. 10 bis ha ad oggetto "i motivi che ostano all'accoglimento della domanda", mentre la funzione esercitata dalla Soprintendenza nell'esercizio del potere di annullamento di un'autorizzazione paesaggistica non è quella di verificare la sussistenza dei presupposti legittimanti il rilascio del provvedimento, bensì quella di scrutinare la legittimità dell'autorizzazione rilasciata dall'Amministrazione comunale.

BENI CULTURALI E AMBIENTALI – Vincolo paesaggistico – Autorizzazione paesaggistica – Potere di annullamento – Profili di eccesso di potere.

Il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica attribuito alla Soprintendenza non può comportare un riesame complessivo delle valutazioni tecnico-discrezionali compiute dall'Ente locale, tale da consentire la sovrapposizione o la sostituzione di una nuova valutazione di merito a quella compiuta in sede di rilascio dell'autorizzazione, ma si estrinseca in un mero controllo di mera legittimità, (ex multis, T.A.R. Campania Napoli, Sez. VII, 19 febbraio 2009, n. 958). Tuttavia il controllo di legittimità della Soprintendenza può riguardare anche tutti i possibili profili dell'eccesso di potere (ex multis, Cons. Stato, Sez. VI, 11 settembre 2003, n. 5099), ivi compresi il difetto di istruttoria ed il difetto di motivazione. Pertanto, posto che la funzione dell'autorizzazione non è quella di rimuovere il vincolo, ma di accertare in concreto la compatibilità dell'intervento prospettato con le esigenze di tutela e di conservazione dei valori ambientali e paesistici, l'annullamento dell'autorizzazione è giustificato quando la valutazione di compatibilità si traduce in una obiettiva deroga e, quindi, in un'autorizzazione illegittima per sviamento o travisamento.

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

■ **TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. VII – 11 febbraio 2011, n. 896**

DIRITTO URBANISTICO – Pavimentazione di aree verdi – Permesso di costruire.

La pavimentazione di aree verdi (opere di cui alle lett. c) e g)), esige il permesso di costruire, perché comporta l'irreversibile trasformazione del territorio.

DIRITTO URBANISTICO – Costruzione precaria – Presupposti.

La precarietà di una costruzione non va desunta dalla possibile facile e rapida amovibilità

dell'opera, ovvero dal tipo più o meno fisso del suo ancoraggio al suolo, ma dal fatto che la costruzione appaia destinata a soddisfare una necessità contingente ed essere poi prontamente rimossa, a nulla rilevando la circostanza che l'impiego dell'opera sia circoscritto ad una sola parte dell'anno, ben potendo la stessa essere destinata a soddisfare un bisogno non provvisorio ma regolarmente ripetibile; la precarietà, quindi, non va confusa con la stagionalità (tra le tante, Tar Puglia, Bari, II, n. 2031/2009).

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

■ **TAR TOSCANA, Sez. II – 4 febbraio 2011, n. 224**

DIRITTO URBANISTICO – Pianificazione – Misure di salvaguardia – Finalità.

In materia di pianificazione urbanistica, la normativa relativa alle misure di salvaguardia non determina l'anticipata vigenza degli strumenti urbanistici adottati in sede comunale, ma ha lo scopo di inibire il rilascio di concessioni edilizie in contrasto con il nuovo strumento urbanistico in itinere, al fine di evitare che, nelle more della sua approvazione, possa essere compromesso l'assetto territoriale che si intende realizzare con la conseguenza che, fino a quando esso non viene approvato, l'attività edificatoria rimane regolata dallo strumento urbanistico vigente (T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 13 novembre 2006, n. 9463).

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

■ **TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. III – 2 febbraio 2011, n. 641**

DIRITTO URBANISTICO – Abusi edilizi – Responsabilità ex art. 29 D.p.r. N. 380/2001 – Rapporti di parentela o affinità tra esecutore e proprietario dell'opera – Prove di compartecipazione.

Ai fini della configurabilità della responsabilità ai sensi dell'art.29 DPR n.380/01, può tenersi conto non soltanto della piena disponibilità, giuridica e di fatto, del suolo e dell'interesse specifico ad effettuare la nuova costruzione (in applicazione del principio del "cui prodest"), ma altresì dei rapporti di parentela o di affinità tra esecutore dell'opera abusiva e proprietario, dell'eventuale presenza in loco di quest'ultimo, dello svolgimento di attività di materiale vigilanza dell'esecuzione dei lavori, della richiesta di provvedimenti abilitativi successivi, del regime patrimoniale dei coniugi, e complessivamente di tutte quelle situazioni e comportamenti, sia positivi che negativi, da cui possano trarsi elementi integrativi della colpa e prove di una compartecipazione, anche solo morale, all'esecuzione delle opere da parte del proprietario (Cassazione penale, sez. III, 08 ottobre 2004, n. 216).

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

■ **TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. III – 1 febbraio 2011, n. 636**

DIRITTO URBANISTICO – Aziende agrituristiche – Esercizio di attività commerciale – Regolarità urbanistico-edilizia – Presupposto imprescindibile - Disciplina normativa del settore agrituristico – Conservazione e recupero del patrimonio edilizio rurale esistente – Sanabilità di nuovi manufatti – Limiti.

Il legittimo esercizio di un'attività commerciale, precipuamente quando essa comporti la somministrazione di alimenti e bevande, deve essere ancorato, sia in sede di rilascio del relativo titolo autorizzatorio, sia per l'intera durata del suo svolgimento, alla disponibilità giuridica e alla regolarità urbanistico-edilizia dei locali in cui essa viene posta in essere (cfr. T.A.R. Campania Napoli, sez. III, 9 settembre 2008, n. 10058; Id., 09 agosto 2007, n. 7435; Id., 27 gennaio 2003, n. 423; Id., 22 novembre 2001, n. 5007); tale principio acquista maggiore rigore in materia di aziende agrituristiche, perché la relativa disciplina è finalizzata a preservare la specificità del settore agrituristico e la genuinità dei prodotti fruibili all'interno dell'azienda agrituristica.

Dal quadro normativo vigente, emerge infatti che l'azienda agrituristica viene concepita dal legislatore, quanto al profilo dei cespiti edilizi in cui essa si svolge, come finalizzata alla conservazione ed eventualmente al recupero patrimonio edilizio rurale esistente, il che costituisce un elemento di valutazione ineludibile e stringente per lo scrutinio sia della assentibilità sia della sanabilità a posteriori di nuovi manufatti realizzati nel compendio agrituristico.

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

■ **TAR VENETO, Sez. II – 1 febbraio 2011, n. 185**

DIRITTO URBANISTICO – Distanze legali – Muro di contenimento – Disciplina.

In tema di distanze legali, il muro di contenimento di una scarpata o di un terrapieno naturale non può considerarsi "costruzione" agli effetti della disciplina di cui all'art. 873 c.c. per la parte che adempie alla sua specifica funzione, e, quindi, dalle fondamenta al livello del fondo superiore, qualunque sia l'altezza della parete naturale o della scarpata o del terrapieno cui aderisce, impedendone lo smottamento; la parte del muro che si innalza oltre il piano del fondo sovrastante, invece, in quanto priva della funzione di conservazione dello stato dei luoghi, è soggetta alla disciplina giuridica propria delle sue oggettive caratteristiche di costruzione in senso tecnico giuridico, ed alla medesima disciplina devono ritenersi soggetti, perché costruzioni nel senso sopra specificato, il terrapieno ed il relativo muro di contenimento elevati ad opera dell'uomo per creare un dislivello artificiale o per accentuare il naturale dislivello esistente (cfr., *ex multis*, Cass. Civ., sez. II, 10 gennaio 2006, n. 145; Cons. St., Sez. IV, 24 aprile 2009, n.2579; Cons. St, Sez. V, 28 giugno 2000, n.3637).

DIRITTO URBANISTICO – Distanze legali – Art. 9 D.M. n. 1444/1968 – Adozione di strumenti urbanistici contrastanti con la norma – Disapplicazione da parte del giudice di merito.

Il D.M. 2 aprile 1968 n. 1444 - là dove all'art. 9 prescrive in tutti i casi la distanza minima assoluta di metri dieci tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti - è norma che impone determinati limiti edilizi ai comuni nella formazione o revisione degli strumenti urbanistici, ma non è immediatamente operante anche nei rapporti tra privati. E da ciò deriva (cfr. *ex multis* Cass. Civ. Sez. II 1.11.2004 n. 21899) che l'adozione, da parte degli enti locali, di strumenti urbanistici contrastanti con la norma comporta l'obbligo, per il giudice di merito, non solo di disapplicare le disposizioni illegittime, ma anche di applicare direttamente la disposizione del ricordato art. 9, divenuta, per inserzione automatica, parte integrante dello strumento urbanistico in sostituzione della norma illegittima disapplicata (cfr. Cons. St., sez. V, e novembre 2010 n. 7731; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 16 ottobre 2009, n. 1742).

DIRITTO URBANISTICO – Violazione della disciplina in materia di distacco delle costruzioni dai confini – Doppia tutela – Azione nei confronti del confinante e nei confronti della P.A.

Sussistono nel nostro ordinamento ipotesi di doppia tutela in relazione a possibili violazioni della disciplina vigente in materia di distacco delle costruzioni dai confini del fondo ovvero da altre costruzioni, a seconda che si agisca nei riguardi del confinante ovvero nei confronti dell'Amministrazione Comunale che ha rilasciato il titolo edilizio, ben potendo le azioni stesse coesistere e ben potendo il titolare dell'interesse qualificato alla legittimità dell'azione amministrativa ottenere, comunque, in sede di giurisdizione amministrativa l'annullamento ope iudicis del titolo edilizio reputato illegittimo anche a prescindere dalla sua eventuale disapplicazione da parte del giudice ordinario concomitantemente adito (cfr. TAR Veneto Sez II, 17.6.2005 n. 2504).

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

■ **TAR SICILIA, Palermo, Sez. II – 1 febbraio 2011, n. 181**

DIRITTO URBANISTICO – Titolo concessorio – Termine annuale per l’inizio dei lavori – Decorrenza – Termine “rilascio” – Interpretazione – Art. 15, c. 2 d.P.R. n. 380/2001.

Il termine “rilascio” riferito al titolo concessorio ai fini del computo del termine annuale per l’inizio dei lavori, contenuto nell’art. 15, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, in prima lettura, non appare univoco, potendo sostanzialmente significare sia la “emanazione” che la “consegna” dell’atto; ma è preferibile il secondo significato che appare più rispondente al lessico del legislatore, se si considera che, laddove quest’ultimo avesse voluto fare riferimento alla data della “emanazione” dell’atto, avrebbe usato sinonimi dal più corretto significato tecnico, come “data dell’atto” oppure, “data di adozione” o, più semplicemente “adozione”.

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

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV - 28 gennaio 2011, n. 684**

DIRITTO URBANISTICO – Regione Emilia Romagna – Permesso di costruire in deroga – Limiti – Art. 15 l.r. Emilia Romagna n. 31/2002.

Il legislatore regionale, con l’art. 15 della l.r. Emilia Romagna 25 novembre 2002 n. 31, ha introdotto limiti espressi alla possibilità del rilascio di un permesso di costruire in deroga. Emerge in particolare come le deroghe al piano regolatore comunale non possano essere di tale entità da elidere le esigenze di ordine urbanistico sottese al piano e, in particolare, non possano legittimare eccezioni alle destinazioni di zona, sulle quali si fonda la struttura concettuale stessa del piano regolatore generale nelle scelte fondanti sull’uso del territorio. Appare quindi corretto affermare che anche i permessi in deroga debbano osservare tali principi e sono quindi legittimi nella misura in cui si allineano alle destinazioni d’uso ammesse dal piano regolatore all’interno delle singole zone.

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

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 28 gennaio 2011, n. 678**

DIRITTO URBANISTICO – Volumi tecnici – Nozione.

I volumi tecnici sono solo quelli destinati esclusivamente agli impianti necessari per l’utilizzo della abitazione e che non possono essere ubicati al suo interno; pertanto non sono tali – e sono computabili quindi ai fini della volumetria consentita – le soffitte, gli stenditoi chiusi e quelli di sgombero; e non è volume tecnico un piano di copertura, definito impropriamente sottotetto, se costituente in realtà una mansarda, come nel caso di specie, in quanto dotato di rilevante altezza media rispetto al piano di gronda (in tal senso, Consiglio di Stato, V, 13 maggio 1997, n.483).

Pres. Giaccardi, Est De Felice – A.S. (avv.ti Armenante e Galdi) c. F.D. e altro (avv. Gaeta) –

DIRITTO URBANISTICO – Definizioni di cui all’art. 3, c. 1 d.P.R. n. 380/2001 – Prevalenza rispetto a previsioni difformi degli strumenti urbanistici generali.

Il secondo comma dell’art. 3 del t.u. edilizia prevede che in ordine alle definizioni di cui al primo comma del medesimo articolo, esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. La individuazione analitica delle varie tipologie di interventi, effettuata all’art. 3 in una gerarchia ascendente, a seconda della incidenza sull’assetto del edilizio e territoriale, prevale quindi sulle eventuali diverse formulazioni definitorie contenute nei piani regolatori, nella normativa tecnica di attuazione e nei regolamenti edilizi: si tratta di una forma di abrogazione implicita, di cedevolezza, di prevalenza, di resistenza o disapplicazione delle disposizioni degli strumenti urbanistici locali (lo strumento o l’istituto al quale si ricorre può essere vario), che cedono di fronte alle definizioni dettate dalla fonte primaria (anche se trattasi di testo unico adottato con la forma del D.P.R.), le quali hanno un grado di durezza e una efficacia cogente

tali da prevalere su ogni altra contraria definizione, acquistando anche la valenza di un criterio ermeneutico generale per la intera disciplina urbanistico-edilizia su base locale. (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **TAR CAMPANIA, Salerno, Sez. II – 26 gennaio 2011, n. 112**

DIRITTO URBANISTICO – Vincoli preordinati all'esproprio – Decorrenza del termine quinquennale di efficacia – Azzeramento della disciplina urbanistica territoriale – Differenza rispetto alla scadenza delle disposizioni vincolistiche contenute in piani attuativi.

L'intervenuta scadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione, per effetto del decorso del termine di efficacia quinquennale, comporta che l'area rimane priva di disciplina urbanistica ed è soggetta alle previsioni di cui all'art. 4 ultimo comma della legge n. 10/1977 (ora art. 9 del T.U. n. 380/2001), sino all'adozione, da parte del Comune, di nuove, specifiche prescrizioni (ex multis, T.A.R. Toscana Firenze, sez. I, 10 dicembre 2009, n. 3267). Tale fenomeno di azzeramento della disciplina urbanistica territoriale non si produce invece in caso di scadenza di disposizioni vincolistiche contenute in piani di rango attuativo, perché in tal caso il decorso del termine decennale di efficacia del piano fa venire meno solo i vincoli finalizzati all'espropriazione e le altre limitazioni della proprietà privata imposti dallo strumento attuativo, ma non anche la disciplina urbanistico-edilizia da esso dettata, che continua a trovare applicazione fino all'approvazione di un nuovo piano attuativo o di un nuovo P.R.G. (cfr. T.A.R. Marche, sez. I, n. 457/2009) (Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 19/01/2011, Sentenza n. 1536**

DIRITTO URBANISTICO - Inosservanza delle prescrizioni contenute nel permesso di costruire – Reato edilizio – Fattispecie: lavori di escavazione e divieto di commercializzazione del terreno - Art. 44 D.P.R. 380/2001.

Riveste la natura urbanistica la prescrizione inserita nel permesso, rilasciato per la realizzazione di vasche per allevamento ittico, dell'obbligo di riutilizzare il terreno, frutto dei lavori di escavazione, per arginatura ed opere di salvaguardia e di conferire il terreno in eccedenza nelle discariche per copertura giornaliera o per appianamento degli avvallamenti. Tale obbligo, è certamente volto a tutelare l'assetto territoriale della zona incisa dall'opera autorizzata e, per la parte di terreno in eccedenza, ne impone un utile impiego in materia ambientale nella gestione della discarica di zona. Il divieto di commercializzazione del terreno è in realtà la conseguenza della vincolatività di tale obbligo.

DIRITTO URBANISTICO - Movimenti di terreno - Trasformazione urbanistico-edilizia del territorio con perdurante modifica dello stato dei luoghi – Permesso di costruire – Necessità - Rilevanza della finalità dei lavori di scavo – Giurisprudenza - D.P.R. n 380/2001.

In base al D.P.R. n 380 del 2001, richiedono il permesso di costruire tutti gli interventi che comportano una trasformazione urbanistico-edilizia del territorio comunale con perdurante modifica dello stato dei luoghi. Tra essi rientra di certo la realizzazione di grandi vasche per allevamento ittico, mediante escavazione del terreno, atteso che tale intervento rappresenta un'opera di consistente entità che comporta la trasformazione in via permanente del suolo. Sicché, ai fini di stabilire se i movimenti di terreno costituiscano o meno una trasformazione urbanistica del territorio, occorre valutare l'entità dell'opera che si intende realizzare, potendo gli stessi costituire sia spostamenti insignificanti sotto il profilo dell'insediamento abitativo per i quali non è necessario alcun titolo abilitativo, sia rilevanti trasformazioni del territorio, in quanto tali necessitanti il preventivo rilascio del permesso di costruire, non essendo sufficiente la mera denuncia di inizio attività (Cass. Sez. 3, n. 14243 del 4/4/2008, Daltri). Tra l'altro, è comunque rilevante la finalità

dei lavori di scavo, anche quando lo stesso non sia destinato alla edificazione di un manufatto o di altro lavoro edile. Sottolineando che sono assoggettate a titolo abilitativo edilizio le opere di scavo, di sbancamento e di livellamento del terreno, finalizzate ad usi diversi da quelli agricoli (ad esempio turistici o sportivi), in quanto incidono sul tessuto urbanistico del territorio (in tal senso, Cass. Sez. 3, 24/2/2009, sentenze n. 8064 PG c. Dominelli e Gagliolo; Cass. 19/2/2004, n.6930, Iaccarino; Cass. 13/11/2002, n. 38055 Raciti; Cass. 14/3/2000, n. 3107 Alliata e altro). (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 14/01/2011 Sentenza n. 758**

DIRITTO URBANISTICO - Reato di costruzione abusiva - Sentenza di condanna - Ordine di demolizione - Estinguibilità per decorso dei tempi - Esclusione - Art. 7, L. n. 47/1985 - Art. 173 c.p..

In materia di reati edilizi, il mancato riscontro da parte del giudice dell'esecuzione alla sollevata eccezione di prescrizione dell'ingiunzione a demolire, si palesa totalmente privo di pregio, vista la inammissibilità, per manifesta infondatezza, della stessa eccezione, in quanto l'ordine di demolizione del manufatto abusivo, impartito ex articolo 7, Legge n. 47 del 1985, con la sentenza di condanna per il reato di costruzione abusiva, non si estingue per il decorso del tempo, ex articolo 173 c.p., atteso che questa ultima disposizione si riferisce alle sole pene principali. (Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 14 gennaio 2011, Sentenza n. 766**

BENI CULTURALI ED AMBIENTALI - DIRITTO URBANISTICO - Sanatoria delle opere abusive ubicate in zona sottoposta a vincolo paesaggistico – Esclusione - Ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Emissione, esecuzione e competenza - Autorità giudiziaria - Potere autonomo - Condono edilizio - Art. 32, L. n. 326/2003.

La sanatoria prevista dalla normativa sul condono edilizio di cui alla Legge n. 326 del 2003, articolo 32, è inapplicabile all'immobile ubicato in zona sottoposta a vincolo paesaggistico. Sul punto, la competenza dell'autorità giudiziaria in materia di emissione ed esecuzione dell'ordine di demolizione è concorrente ed autonoma rispetto a quella attribuita all'ente locale. Pertanto, eventuali problemi di natura tecnica relativi alla demolizione, devono essere risolti nel corso della concreta esecuzione dell'ingiunzione emessa dalla Procura Generale della Repubblica. (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 14 gennaio 2011, Sentenza n. 764**

BENI CULTURALI ED AMBIENTALI - DIRITTO URBANISTICO - Zona soggetta a vincolo paesaggistico - Palificazione in legno coperta da una tettoia, aperta sui lati - Assenza di autorizzazione paesaggistica e di permesso di costruire - Interventi di manutenzione straordinaria – Esclusione - Manufatto abusivo - Richiesta di condono - Opere insanabili - Art. 32, c. 37 L. n. 326/2003.

Nei casi in cui il manufatto abusivo è ubicato in zona soggetta a vincolo paesaggistico a nulla rileva, in punto di diritto, la presentazione della domanda di condono ed il pagamento degli oneri. (Cass. sez. 4, 5.3.2008 n. 15210, Romano). Inoltre, il silenzio assenso, (invocato dal ricorrente), ai sensi della Legge n. 326 del 2003, articolo 32, comma 37, esplica i suoi effetti esclusivamente nell'ipotesi di domanda di condono che corrisponda ai requisiti previsti dalla medesima legge (abusi minori, rappresentati dagli interventi di manutenzione straordinaria, consolidamento e restauro conservativo, categorie nel cui ambito non è inquadrabile il manufatto realizzato, in specie, palificazione in legno coperta da una tettoia, aperta sui lati ed annessa ad un fabbricato preesistente). Infine, l'esistenza di un vincolo paesaggistico su un territorio Comunale che determini la inedificabilità assoluta, non fa venir meno i vincoli imposti dalla Legge n. 431 del 1985 e s.m., sostituendoli con quelli previsti dal Piano Paesistico.

DIRITTO URBANISTICO – BENI CULTURALI ED AMBIENTALI - Opere abusive - Zona soggetta a vincolo paesaggistico - Demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Potere-dovere della A.G..

In materia inoltre il potere-dovere della autorità giudiziaria di porre in esecuzione l'ordine di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi è del tutto autonomo rispetto a quello esercitato dalla pubblica amministrazione ed incontra un limite solo nella concreta emanazione di provvedimenti da parte dell'ente locale con i quali la demolizione del manufatto abusivo si ponga in insanabile contrasto. Va infine osservato che l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi, che nel caso in esame è stato disposto con la sentenza della Corte territoriale, divenuta irrevocabile, costituisce un *quid pluris* rispetto all'ordine di demolizione, comportando l'obbligo da parte del condannato non solo di rimuovere le opere abusive ma anche di ripristinare i luoghi come erano prima dell'intervento edilizio.

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

■ CORTE DI CASSAZIONE CIVILE, Sez. II, 13/01/2011, Sentenza n. 715**ESPROPRIAZIONE - Indennità di esproprio per le aree edificabili - Criteri di commisurazione - Art. 5 bis L. n. 359/1992 - Illegittimità costituzionale - Procedimento ablativo - Divieto di "reformatio in peius" – Fattispecie.**

Sebbene nelle more del giudizio la Corte Costituzionale con sentenza 24 ottobre 2007 n. 348, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale dei criteri di commisurazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili, di cui all'art. 5 bis della legge 359 del 1992 (ivi compresa la decurtazione del 40%), il fatto che il ricorso sia stato proposto dalla amministrazione comunale e non anche dai proprietari espropriati, comporta che la decisione non possa essere più sfavorevole all'impugnante e più favorevole alla controparte di quanto non sia stata la sentenza impugnata, e, quindi, preclude la "reformatio in peius" in danno del primo ed in particolare di dare ingresso alle sopravvenute innovazioni normative, per le quali all'espropriato spetta un indennizzo di entità superiore a quella determinata dalla sentenza impugnata. Fattispecie: allargamento di una strada Comunale e relativa espropriazione per pubblica utilità.

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

 **Energia****■ CORTE COSTITUZIONALE – 11 febbraio 2011, n. 44****DIRITTO DELL'ENERGIA – Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili – Limiti di edificabilità su determinate aree del territorio regionale – Art. 1, c. 25 l.r. Campania n. 2/2010 – Illegittimità costituzionale.**

Non è consentito alle Regioni, in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze n. 119 e n. 344 del 2010; n. 166 e n. 382 del 2009). La disciplina attiene infatti alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione di energia», in cui le Regioni sono vincolate ai principi stabiliti dalla legislazione statale (sentenze n. 124, n. 168, n. 332 e n. 366 del 2010). Ne deriva l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 1, comma 25, primo periodo, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, il quale prescrive, per la dislocazione di centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili, il rispetto di una distanza minima non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG, e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree.

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

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 28 gennaio 2011, n. 657**

DIRITTO DELL'ENERGIA – Tariffa incentivante – Art. 8, c. 6 D.M. 28 luglio 2005 – Decadenza – Mancato compimento delle fasi di realizzazione ed esercizio dell'impianto – Inosservanza del termine di comunicazione – Irrilevanza.

Nell'art. 8, c. 6 del decreto ministeriale del 28 luglio 2005, i termini la cui inosservanza comporta la decadenza dal diritto alla tariffa incentivante sono riferiti al mancato compimento delle fasi di realizzazione ed esercizio dell'impianto e non alla mancata comunicazione al riguardo, emergendo da ciò l'evidente ratio della normativa di sanzionare con la decadenza dal diritto all'incentivazione non l'inadempimento formale della comunicazione delle operazioni di realizzazione dell'impianto ma quello, sostanziale, di non avere dato luogo a tali operazioni, in coerenza con il fine ultimo della normativa in materia consistente nella incentivazione della realizzazione degli impianti.

DIRITTO DELL'ENERGIA – D.M. 19 febbraio 2007 – Disciplina innovativa – Normativa transitoria ex art. 16 – Irragionevolezza – Esclusione.

Con il decreto ministeriale del 19 febbraio 2007 è stata introdotta una disciplina innovativa della precedente, incidente sui requisiti e le modalità dell'incentivazione, risultando di conseguenza necessaria una normativa transitoria e finale disposta con l'art. 16, che prevede, in particolare, l'applicazione della normativa di cui ai decreti del 28 luglio 2005 e del 6 febbraio 2006 agli impianti che, ai sensi di questi, abbiano acquisito, entro il 2006, il diritto alle tariffe incentivanti (comma 1), la proroga, in questo caso, del termine per le comunicazioni di inizio lavori (comma 2), l'abolizione della possibilità di scorrimento delle graduatorie in caso di rinuncia o decadenza dei suddetti aventi titolo (comma 3), con ulteriori previsioni connesse e conseguenti. Tale normativa non risulta illegittima né irragionevole, né viziata per disparità di trattamento.

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

■ **TAR LOMBARDIA, Milano, Sez. II – 28 gennaio 2011, n. 265**

DIRITTO URBANISTICO – Provvedimenti relativi ad interventi edilizi – Progettista - Legittimazione ad impugnare in via principale– Esclusione.

Va esclusa in capo al progettista la titolarità di un interesse legittimo differenziato che gli consenta l'impugnazione di provvedimenti relativi ad interventi edilizi, potendo semmai il progettista stesso proporre intervento "ad adiuvandum" nel giudizio promosso dal committente proprietario (TAR Toscana, sez. II, 5.6.2009, n. 986; TAR Liguria, sez. I, 17.3.2006, n. 251; TAR Sicilia, Catania, sez. I, 6.3.2001, n. 523; TAR Piemonte, sez. I, 18.6.2003, n. 924 e Consiglio di Stato, sez. V, 5.3.2001, n. 1250).

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE CIVILE Sez. I, 20/01/2011, Sentenza n. 1362**

ESPROPRIAZIONE - Occupazione acquisitiva o appropriativa – Caratteristiche - Espropriazione per pubblica utilità - Diritto all'indennità - Assenza di formale decreto di esproprio - Risarcimento del danno – Limite al diritto dominicale sul bene.

Il fenomeno della cosiddetta occupazione acquisitiva o appropriativa presenta, in sintesi, i seguenti caratteri: a) la trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) il fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e, quindi, legittima) se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, c) l'acquisto a favore della p.a. si determina soltanto qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale (Cassazione 2003/6853). Ove la fattispecie estintiva - acquisitiva della proprietà dell'area

occupata si perfezioni alla scadenza del termine di occupazione legittima, il proprietario del bene occupato, oltre al diritto all'indennità per il periodo di occupazione autorizzata, consegue il diritto al risarcimento del danno da occupazione appropriativa ma non anche al risarcimento del danno da occupazione illegittima per il periodo successivo a tale evento, in cui è ormai venuto meno il suo diritto dominicale sul bene.

ESPROPRIAZIONE - Procedimenti espropriativi - Occupazioni d'urgenza - Proroga i termini – Limiti - Fatto (illecito) acquisitivo – Indennità – L. n. 219/1981 - Art. 9 d. lgs. n. 354/1999.

In tema di attuazione dei procedimenti espropriativi per la realizzazione degli interventi di cui al titolo ottavo della legge 14 maggio 1981, n. 219, l'art. 9 d. lgs. 20 settembre 1999, n. 354 che proroga i termini relativi alle occupazioni d'urgenza, se prescinde dalla legittimità o illegittimità dell'occupazione al tempo della sua entrata in vigore, riguarda comunque solo i procedimenti espropriativi che siano in corso alla stessa data; ne deriva che la norma può valere a restituire legittimità ad occupazioni divenute inefficaci o illegittime solo se l'obiettivo di recupero della procedura espropriativa - costituente la "ratio" dichiarata della norma - sia conseguibile per non essersi già perfezionato il fatto (illecito) acquisitivo per effetto del concorrere dell'illegittimità dell'occupazione e dell'irreversibile trasformazione del fondo (Cass. Sez. Unite sentenza n. 6769 del 2009; Cass. 2004/3966; 2005/7544; sezioni unite 2008/3358; 2009/3225; 2009/28332).

ESPROPRIAZIONE - Opere pubbliche - Concessione cd. Traslativa - Esercizio delle funzioni oggettivamente pubbliche - Trasferimento al concessionario.

In tema di opere pubbliche, la concessione cd. traslativa, comporta il trasferimento al concessionario, in tutto o in parte, dell'esercizio delle funzioni oggettivamente pubbliche proprie del concedente e necessarie per la realizzazione delle opere ed in particolare il compimento in nome proprio di tutte le operazioni materiali, tecniche e giuridiche occorrenti per la realizzazione del programma edilizio, ancorché comportanti l'esercizio di poteri di carattere pubblicistico. Ne consegue che il concessionario, acquistando poteri e facoltà trasferitigli dall'amministrazione concedente, si sostituisce a quest'ultima nello svolgimento dell'attività organizzativa e direttiva necessaria per realizzare l'opera pubblica e diviene, in veste di soggetto attivo del rapporto attuativo della concessione, l'unico titolare di tutte le obbligazioni che ad esso si ricollegano.

ESPROPRIAZIONE - Popolazioni colpite dagli eventi sismici - Concessione di cui all'art. 81 L. n. 219/1981 - Natura c.d. traslativa.

Per gli interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981, la concessione di cui all'art. 81 della legge n. 219 del 1981, stante l'ampiezza dei poteri che la norma prevede per il concessionario, ha natura c.d. traslativa (Cass. 2007/26261)

ESPROPRIAZIONE - Occupazione acquisitiva - Espropriazione per pubblica utilità - Strumento della concessione traslativa - Disciplina speciale - Attribuzione al concessionario affidatario dell'opera della titolarità di poteri espropriativi - Limiti - Principio di legalità dell'azione amministrativa - Obblighi indennitari e risarcitori - Legittimazione passiva e risarcimento del danno - Artt. 80, 81 e 84, L. n. 219/1981.

In tema di espropriazione per pubblica utilità, il mero ricorso allo strumento della concessione traslativa, con l'attribuzione al concessionario affidatario dell'opera della titolarità di poteri espropriativi, non può comportare indiscriminatamente l'esclusione di ogni responsabilità al riguardo del concedente, essendo necessario a tal fine che, in osservanza al principio di legalità dell'azione amministrativa, l'attribuzione all'affidatario di detti poteri e l'accollo da parte sua degli obblighi indennitari e risarcitori siano previsti da una legge che espressamente li autorizzi. Ne consegue che -avendo gli artt. 80, 81 e 84 (e, segnatamente, l'art. 81) della legge 14 maggio 1981, n. 219 (relativa al programma straordinario di urbanizzazione nell'area metropolitana del Comune di Napoli) autorizzato, in forza di una disciplina speciale e in parte derogatoria rispetto a quella sulle espropriazioni, il ricorso alla concessione traslativa - la fonte della responsabilità

esclusiva del concessionario e della sua legittimazione passiva, sia in relazione al risarcimento del danno per l'occupazione acquisitiva, che in relazione al pagamento delle indennità dovute in conseguenza di espropriazioni rituali, deve essere individuata proprio nelle menzionate norme di legge (cfr cass SU 200906769).

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



Inquinamento acustico

■ TAR LOMBARDIA, Milano, Sez. IV – 31 gennaio 2011, n. 288

INQUINAMENTO ACUSTICO –Potere di ordinanza ex art. 9 L. n. 447/95 – Maggiore ampiezza rispetto alla previsione generale di cui all'art. 54 d.lgs. n. 267/2000 – Accertamenti tecnici effettuati dall'ARPA – Minaccia per la salute pubblica.

L'art. 9 L. 447/1995 attribuisce al Sindaco poteri di intervento richiesto da urgente necessità di tutela della salute pubblica in senso più ampio che non laddove si dovesse ricorrere ai normali poteri di cui all'art. 54 D.lgs. 267/2000. L'uso del potere di ordinanza contingibile ed urgente, delineato dall'art. 9 cit., deve pertanto ritenersi sempre ammesso laddove gli accertamenti tecnici all'uopo effettuati dalle competenti Agenzie Regionali di Protezione Ambientale rivelino la presenza di un fenomeno di inquinamento acustico, tenuto conto sia che quest'ultimo – ontologicamente (per esplicita previsione dell'art. 2 della stessa L. N. 447/1995) – rappresenta una minaccia per la salute pubblica, sia che la Legge quadro sull'inquinamento acustico non configura alcun potere di intervento amministrativo "ordinario" che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti (v. TAR Puglia Lecce 488/2006, TAR Umbria 492/2010, TAR Toscana 1930/2010)

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



Inquinamento elettromagnetico

■ TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. VII – 11 febbraio 2011, n. 911

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Impianti di telecomunicazione – Regolamento comunale edilizio – Imposizione di distanze – Illegittimità – Fattispecie: limite di 200 metri rispetto alle strade extraurbane.

L'installazione di impianti di telecomunicazione deve ritenersi in generale consentita sull'intero territorio comunale in modo da poter realizzare un'uniforme copertura di tutta l'area comunale interessata (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. VI, 28 marzo 2007, n. 1431). Precipitato di tale principio è poi quello per cui non può essere imposta, mediante regolamento comunale edilizio, l'osservanza di determinate distanze dagli edifici esistenti ed ugualmente non si può pretendere di localizzare gli impianti ad una determinata distanza dal confine di proprietà, trattandosi di previsione che appare priva di giustificazione alcuna e rappresenta solo un indebito impedimento nella realizzazione di una rete completa di telecomunicazioni (fattispecie relativa all'imposizione, attraverso regolamento comunale, di un limite di 200 metri rispetto alle strade extraurbane) (in termini, C.d.S., Sez. VI, 25 giugno 2007, n. 3536, C.d.S., Sez. VI, 6 settembre 2010 , n. 6473).

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Impianti di telecomunicazione – Potestà regolamentare comunale – Art. 8, c. 6 L. n. 36/2001 – Limiti.

La potestà assegnata al Comune dall'art. 8, comma 6, della legge 22 febbraio 2001 n. 36 (legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici) di regolamentare "il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi radioelettrici" non può trasformarsi in "limitazioni alla localizzazione" degli impianti di telefonia mobile per intere ed estese porzioni del territorio comunale in assenza di una plausibile ragione giustificativa (C.d.S., Sez. III, n. 4280/2010).

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Impianti di telefonia mobile – Titolo abilitativo – Art. 87 d.lgs. n. 259/2003.

Ai sensi dell'art. 87, comma 9, del codice delle Comunicazioni (d.lg. n. 259 del 2003), il titolo abilitativo per la realizzazione degli impianti di telefonia mobile si costituisce in forza di una d.i.a. ovvero di un silenzio-assenso, atteso che le istanze e denunce di inizio di attività si intendono accolte qualora, entro novanta giorni dalla relativa domanda, non sia stato comunicato un provvedimento di diniego. (cfr. sul punto, T.A.R. Napoli, Sez. VII, 7 maggio 2010, n. 3083). (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ TAR SICILIA, Palermo, Sez. II – 2 febbraio 2011, n. 194**INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Comune – Formale utilizzo degli strumenti di natura urbanistica – Adozione di misure derogatorie rispetto ai limiti di esposizione fissati dallo Stato – Illegittimità.**

Il Comune non può, mediante il formale utilizzo degli strumenti di natura edilizia-urbanistica, adottare misure che nella sostanza costituiscano una deroga ai limiti di esposizione ai campi elettromagnetici fissati dallo Stato, quali, esemplificativamente, il divieto generalizzato di installare stazioni radio-base per telefonia cellulare in tutte le zone territoriali omogenee, ovvero la introduzione di distanze fisse da osservare rispetto alle abitazioni e ai luoghi destinati alla permanenza prolungata delle persone o al centro cittadino. Tali disposizioni sono, infatti, funzionali non al governo del territorio, ma alla tutela della salute dai rischi dell'elettromagnetismo e si trasformano in una misura surrettizia di tutela della popolazione da immissioni radioelettriche, che l'art. 4 della legge n. 36/2000 riserva allo Stato attraverso l'individuazione di puntuali limiti di esposizione, valori di attenzione ed obiettivi di qualità, da introdursi con D.P.C.M., su proposta del Ministro dell'Ambiente di concerto con il Ministro della Salute (in tal senso, tra le tante, Consiglio di Stato, sez. VI, 15 giugno 2006, n. 3534, C.G.A. 12 novembre 2009, n. 929; T.A.R. Sicilia, sez. II, 6 aprile 2009, n. 661).

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Stazioni radio base – Natura di opere di urbanizzazione – Realizzabilità sull'intero territorio comunale.

Le stazioni radio base, attesa la loro natura di opere di urbanizzazione, possono essere installate sull'intero territorio comunale, non assumendo carattere ostativo le specifiche destinazioni di zona rispetto ad impianti di carattere generale che, quali quello di telefonia mobile, presuppongono la realizzazione di una rete che dia uniforme copertura al territorio (C.G.A. 14 aprile 2010, n. 514)

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Installazione di stazioni radio base – Unicità del titolo abilitativo – Art. 87 d.lgs. n. 259/2003 – Regioni a statuto speciale – Principio vincolante.

L'installazione di stazioni radio base è soggetta al rilascio di un unico titolo abilitativo, come contemplato e disciplinato dall'art. 87 del d.lgs. n° 259/2003, suscettibile di comprendere tutte le valutazioni anche di natura urbanistica e territoriale proprie del titolo abilitativo edilizio (Corte Cost.le n° 336/2005; Cons. Stato, sez. VI, 28 giugno 2010 n. 4135; Cons. Stato, sez. VI, 28/02/2006 n°889; Cons. Stato, 5 agosto 2005, n. 4159; Cons. Stato, 26 luglio 2005, n. 4000; Cons. Stato, 9 giugno 2005, n. 3040; Cons. Stato, Sez. VI, 11 gennaio 2005, n. 100). Il principio di unicità del titolo abilitativo per l'installazione di stazioni radio base è vincolante anche per le Regioni a Statuto speciale e dunque anche per la Regione Sicilia, trattandosi di principio affermato dal legislatore statale del d.lgs. n° 259/2003 nell'esercizio della potestà legislativa nella materia "trasversale" della tutela della concorrenza. Pertanto, le norme di legge della Regione siciliana che regolano il rilascio dei titoli abilitativi edilizi devono essere interpretate in senso conforme al principio di onnicomprensività di valutazioni urbanistico-edilizie, suscettibili di trovare spazio nell'unico procedimento preordinato al rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di stazioni radio base, come previsto e disciplinato dall'art. 87 del d.lgs. n° 259/2003 (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **TAR VENETO, Sez. II – 1 febbraio 2011, n. 175**

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Rete di telecomunicazione – Esigenze di distribuzione capillare – Prescrizioni di piano e di regolamento – Limiti alla localizzazione – Illegittimità.

Muovendo dalla nozione di rete di telecomunicazione che, per definizione, richiede una distribuzione capillare nei diversi punti del territorio (art. 86, c. 3, del D.lgs. n. 259/2003), devono ritenersi illegittime le prescrizioni di piano e di regolamento che si traducono in limiti alla localizzazione e allo sviluppo della rete per intere zone, per di più con scelta generale ed astratta ed in assenza di giustificazioni afferenti alla specifica tipologia dei luoghi o alla presenza di siti che per destinazioni d'uso possano essere qualificati come sensibili (C.d.S., VI, n. 8380/2009, n. 5258/2009).

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Stazioni radio base – Comune – Individuazione di beni o siti specifici inidonei alle installazioni – Possibilità.

Il Comune, pur non potendo limitare irragionevolmente sul proprio territorio gli ambiti destinati a s.r.b., può tuttavia, sotto il profilo urbanistico, introdurre regole a tutela di specifici beni, individuando determinati siti che, per destinazione d'uso e qualità degli utenti, possano essere considerati inidonei alle installazioni degli impianti in esame (C.d.S., VI, 17 febbraio 2010, n. 898). (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **TAR EMILIA ROMAGNA, Parma, Sez. I – 27 gennaio 2011, n. 21**

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Limiti di esposizione – D.P.C.M. 08/07/2003 – Enti locali – Atti di pianificazione urbanistica – Ampliamento dei limiti previsti dalla normativa statale – Illegittimità.

La disciplina statale recata dal D.P.C.M. dell'08/07/2003 prevede dei limiti di esposizione della popolazione restrittivi e cautelativi a tutela della salute umana, limiti che non sono suscettibili di essere ulteriormente ampliati da parte degli Enti locali con atti di pianificazione urbanistico-edilizia. Ne consegue l'illegittimità della pianificazione comunale che disponga un divieto generalizzato di realizzazione di impianti di telefonia mobile all'interno delle aree residenziali. (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)



Lavoro, previdenza e professione

■ **TAR Milano, sez. II, sentenza del 28 gennaio 2011, n. 265**

I progettisti non possono impugnare provvedimenti relativi ad interventi edilizi. Il TAR Milano, sez. II, con la sentenza n. 265 del 28 gennaio 2011, resa dal Collegio in forma semplificata, affronta il problema dell'interesse ad agire di un progettista che in via autonoma aveva impugnato un provvedimento relativo ad un intervento edilizio da lui seguito. Ecco il caso:

- nel 2003 un professionista, incaricato della progettazione e direzione lavori, presenta una DIA per il recupero abitativo di un sottotetto;
- il Comune nel 2010, con un provvedimento assunto in autotutela, annulla il titolo edilizio (la DIA del 2003) ed ordina la demolizione delle opere eseguite ed il ripristino della situazione preesistente;
- il professionista impugna al TAR gli atti assunti in autotutela dal tecnico Comunale;
- il Comune si costituisce in giudizio eccependo in via preliminare *"l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse ad agire"*.

I Giudici della seconda sezione del TAR Milano ritengono tale eccezione fondata e dichiarano inammissibile il ricorso.

Il richiamo è alla "pressoché totalità della giurisprudenza amministrativa, che esclude in capo al progettista la titolarità di un interesse legittimo differenziato che gli consenta l'impugnazione di provvedimenti relativi ad interventi edilizi, potendo semmai il progettista stesso proporre intervento "ad adiuvandum" nel giudizio promosso dal committente proprietario (TAR Toscana, sez. II, 5.6.2009, n. 986; TAR Liguria, sez. I, 17.3.2006, n. 251; TAR Sicilia, Catania, sez. I, 6.3.2001, n. 523; TAR Piemonte, sez. I, 18.6.2003, n. 924 e Consiglio di Stato, sez. V, 5.3.2001, n. 1250)". Al progettista viene comunque lasciata una speranza.

"Per dovere di completezza" precisano i Giudici del TAR "si aggiunga che la conclusione suindicata non priva il ricorrente della possibilità di difendere il proprio operato professionale in eventuali giudizi di responsabilità davanti al giudice ordinario, ben potendo quest'ultimo avvalersi della facoltà di disapplicare il provvedimento amministrativo reputato – seppure incidentalmente – illegittimo, ai sensi della legge 20.3.1865, n. 2248, all. E."

(IMMOBILI24, www.immobili24.ilsole24ore.com)



Rifiuti e bonifiche

■ TAR TOSCANA, Sez. II – 4 febbraio 2011, n. 224

RIFIUTI – Impianto per la messa in riserva e recupero – Autorizzazione – Conferenza di servizi – Destinazione urbanistica dell'area – Rilevanza – Art. 208 d.lgs. n. 152/2006.

L'effettiva destinazione urbanistica dell'area destinata alla realizzazione di un impianto per la messa in riserva e recupero di rifiuti speciali non pericolosi, rientra tra gli elementi che la conferenza di servizi deve tenere in considerazione nell'assumere il proprio parere, sostituendo l'approvazione del progetto ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, e costituendo, ove occorra, variante allo strumento urbanistico, ex art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 (cfr. T.A.R. Veneto, sez. III, 14 luglio 2008, n. 2002) Nondimeno, la destinazione urbanistica della zona non costituisce una variabile dipendente rispetto alla scelta discrezionale dell'Amministrazione di approvare o meno il progetto presentato. L'effettiva destinazione urbanistica dell'area, destinata alla realizzazione ovvero alla modificazione sostanziale di un impianto, rientra tra gli elementi di cui l'Amministrazione procedente, integrata in conferenza di servizi con la partecipazione degli altri enti interessati, deve tenere in considerazione nell'assumere il proprio parere, senza far discendere dalla stessa una invalicabile preclusione, ma al contempo facendo rientrare tale profilo in una valutazione complessiva di tutti gli aspetti e di tutti gli interessi in gioco, primo fra tutti, quello della tutela dell'ambiente e della salute.

RIFIUTI – Impianti di trattamento – Autorizzazione – Conferenza di servizi – Funzione.

Tutto l'impianto normativo prefigurato dal Codice dell'ambiente in materia di autorizzazione alla realizzazione e gestione di impianti di trattamento di rifiuti si propone di fare emergere, attraverso lo strumento procedimentale della conferenza di servizi, le condizioni essenziali e le eventuali criticità connesse alla realizzazione dell'impianto progettato dal soggetto proponente affinché, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili, tutti i rappresentanti degli enti coinvolti possano eventualmente richiedere e acquisire i documenti, le informazioni e i chiarimenti necessari.

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

■ TAR TOSCANA, Sez. II – 4 febbraio 2011, n. 225

INQUINAMENTO – Bonifica di siti contaminati – Siti di interesse nazionale – Procedura - Ministero delle attività produttive – Art. 252 d.lgs. n. 152/2006 – Concerto – Necessità – Esclusione.

In tema di procedura di bonifica dei siti di interesse nazionale, l'art. 252, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006 si limita ad affermare che il Ministero delle attività produttive deve essere "sentito", con

ciò escludendosi il ben più penetrante potere connesso all'esercizio del "concerto" che presuppone una manifestazione di volontà equiordinata a quello dell'organo precedente.

INQUINAMENTO – Obbligo di bonifica o messa in sicurezza – Destinatario - Responsabile dell'inquinamento – Artt. 240 e ss. d.lgs. n. 152/2006 - Principio "chi inquina paga".

Tanto la disciplina di cui al d.lgs. n. 22/1997 (in particolare, l'art. 17, comma 2), quanto quella introdotta dal d.lgs. n. 152/2006 (ed in particolare, gli artt. 240 e segg.), si ispirano al principio secondo cui l'obbligo di adottare le misure, sia urgenti che definitive, idonee a fronteggiare la situazione di inquinamento, è a carico unicamente di colui che di tale situazione sia responsabile, per avervi dato causa a titolo di dolo o colpa: l'obbligo di bonifica o di messa in sicurezza non può essere invece addossato al proprietario incolpevole, ove manchi ogni sua responsabilità (cfr., nello stesso senso, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 26 luglio 2007, n. 1254). L'Amministrazione non può, cioè, imporre ai soggetti che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengano individuati solo quali proprietari del bene, lo svolgimento delle attività di recupero e di risanamento (così, nel vigore della precedente disciplina, T.A.R. Veneto, Sez. II, 2 febbraio 2002, n. 320). L'enunciato è, peraltro, conforme al principio "chi inquina, paga", cui si ispira la normativa comunitaria (cfr. art. 174, ex art. 130/R, del Trattato CE), la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione.

INQUINAMENTO – Mancata esecuzione degli interventi ambientali da parte del responsabile dell'inquinamento – Esecuzione da parte della P.A. – Artt. 244, 250 e 253 d.lgs. n. 152/2006.

A chiusura del sistema, il Codice dell'ambiente (artt. 244, 250 e 253) prevede che, nell'ipotesi di mancata esecuzione degli interventi ambientali da parte del responsabile dell'inquinamento, ovvero di impossibile individuazione dello stesso – e sempreché non provvedano né il proprietario del sito, né altri soggetti interessati – le opere di recupero ambientale sono eseguite dalla P.A. competente, che potrà rivalersi sul soggetto responsabile nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei medesimi interventi (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 10 luglio 2007, n. 5355; T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 settembre 2009, n. 1448).

INQUINAMENTO - Bonifica – Sistemi di contenimento - Barriera fisica – Analisi comparativa tra le diverse alternative – Necessità.

In tema di barriera fisica, la P.A. è tenuta a valutare ed accertare non solo l'inefficacia di misure meno invasive, ma anche l'effettiva necessità, efficacia e realizzabilità di tale sistema di contenimento (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 11 giugno 2007, n. 2247; T.A.R. Toscana, Sez. II, 14 ottobre 2009, n. 1540; id., 18 dicembre 2009, n. 3973). Pertanto, l'opzione per detto sistema, ovvero per un utilizzo combinato delle differenti tipologie di intervento, può legittimamente avere luogo soltanto all'esito di un'analisi comparativa tra le diverse alternative, in ragione delle specifiche caratteristiche dell'area. (T.A.R. Lecce, Sez. I, n. 2247/2007, cit.). (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 1/02/2011, Sentenza n. 3638

RIFIUTI - Attività organizzate per il traffico illecito – Artt. 260 D.L.vo n. 152/06 e 53 bis D.L.vo n. 22/97 – Continuità normativa.

Tra il disposto di cui all'articolo 53 bis D.L.vo n. 22/97 e quello ora contemplato dall'articolo 260 D.L.vo n. 152/06 sussiste continuità normativa del reato (Cass. Sez. III, 8/03/2007, n. 9794). Tale assunto trova conferma non solo nell'identità di contenuto dei due articoli, ma anche nel disposto dell'articolo 264, comma primo, lettera i) D.L.vo n. 152/06 laddove il legislatore espressamente afferma l'intento di "...assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente normativa a quella prevista dalla parte quarta" e, a tale proposito, dispone che i

provvedimenti attuativi del D. L.vo n. 5 febbraio 1997 n. 22 continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla parte quarta del D.L.vo n. 152/06.

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 1/02/2011, Sentenza n. 3634**

RIFIUTI - Rifiuti interrati - Operazioni di rimozione e smaltimento - Conferimento con il codice errato in discarica non autorizzata - Funzionari ARPA - Responsabilità per illecita gestione - Condotte omissive – Configurabilità – Fattispecie: bonifica di un sito con rifiuti ospedalieri - D.L.vo n. 152/06.

Il pubblico ufficiale, preposto al controllo e alla vigilanza ambientale che venga a conoscenza della esistenza di rifiuti interrati e partecipi alle operazioni di rimozione, assume una posizione di garanzia in relazione alle sue condotte omissive. Fattispecie: funzionari dell'ARPA consapevoli dell'esistenza di rifiuti ospedalieri sul sito da bonificare, non effettuavano alcun controllo sostanziale sulle operazioni di rimozione e smaltimento del rifiuto, di tal che non impedivano che lo stesso fosse gestito come semplice terra, consentendone il conferimento con il codice errato in discarica non autorizzata.

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 1/02/2011, Sentenza n. 3633**

RIFIUTI - INQUINAMENTO - DANNO AMBIENTALE - Reati in materia di gestione di rifiuti - Poteri del giudice penale - Sospensione condizionale della pena e subordinarla alla bonifica del sito - Ripristino ambientale – Fattispecie - Art. 165 c.p. - Art. 256, co. 1, lett. a), e co. 2, d.Lvo n.152/06 - Art. 181, d.L.vo n. 42/04 - Art. 44, lett. c), d.P.R. n. 380/01 - Art. 734 c.p..

Nel caso di reati inerenti alla materia dei rifiuti, per perseguire lo scopo di ripristinare ecologicamente le aree inquinate, l'ordinamento offre al giudice penale una sola possibilità, che è quella di concedere, ove applicabile, la sospensione condizionale della pena, e di subordinarla alla bonifica del sito. Mentre in caso di condanna per gli altri, o per altri reati che cagionino danni ambientali, il giudice può subordinare la sospensione condizionale della pena al ripristino ambientale o a una bonifica del sito non legislativamente regolamentata, e tuttavia soggetta al controllo della autorità giudiziaria o di un organo tecnico appositamente delegato, in virtù del principio generale consacrato nell'art. 165 c.p., secondo cui il detto beneficio può essere subordinato alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato (Cass. 12/6/08, n. 37280; Cass. 20/11/06, n. 13456; Cass. 30/5/03, n. 35501). Fattispecie: decreto penale di condanna in ordine ai reati di cui all'art. 256, co. 1, lett. a), e co. 2, d.Lvo n.152/06, perché, in difetto della prescritta autorizzazione, si effettuava attività di trasporto rifiuti non pericolosi; del reato di cui all'art. 181, d.L.vo n. 42/04, in relazione all'art. 44, lett. c), d.P.R. n. 380/01, perché, in assenza di qualsiasi autorizzazione, effettuava lavori costituiti da scarifica dello stato vegetale, con asporto di terreno; del reato di cui all'art. 734 c.p. perché distruggeva o alterava le bellezze naturali dei luoghi soggetti a speciale protezione da parte dell'Autorità.

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 24/01/2011 Sentenza n. 2312**

RIFIUTI - Discarica non autorizzata - Sentenza di condanna - Confisca del terreno - Responsabilità - Fattispecie – Art. 256, c.3 D. L.vo n. 152/2006.

Ai sensi dell'articolo 256, comma 3 del Decreto Legislativo n. 152 del 2006, è legittima la confisca di un terreno utilizzato come discarica "quale conseguenza della sentenza di condanna". In specie, i

ricorrenti sono stati giudicati responsabili - in qualità di amministratori dell'impresa artigiana – per aver realizzato, e comunque gestito, sul fondo agricolo di loro proprietà, una discarica non autorizzata di rifiuti non pericolosi costituiti da marmi, piastrelle, mattoni, refrattari ed altro materiale residuo della lavorazione del marmo.

DIRITTO PROCESSUALE PENALE - Giudizio di appello - Rinnovazione del dibattimento – Discrezionalità del giudice - Istituto di carattere eccezionale.

Nel giudizio di appello, la rinnovazione del dibattimento è un istituto di carattere eccezionale al quale può farsi ricorso esclusivamente quando il giudice ritenga, nella sua discrezionalità, di non poter decidere allo stato degli atti "sicché non può essere censurata la sentenza nella quale siano indicati i motivi per i quali la riapertura dell'istruttoria dibattimentale non si reputi necessaria". (Cass. Sez. 1 n. 8511/92, Russo; Cass. Sez. 6 n. 6873/93, Rizzo; Cass. Sez. 6 15.3.96, Riberto)

DIRITTO PROCESSUALE PENALE - Giudizio di legittimità - Vizio della motivazione – Effetti – Art. 606 c.p..

Un vizio della motivazione non dà luogo a violazione di legge (articolo 606, lettera b), tranne che nei casi di mancanza assoluta di motivazione (o di motivazione meramente apparente) mentre l'illogicità manifesta può denunciarsi nel giudizio di legittimità soltanto tramite lo specifico e autonomo motivo di ricorso di cui alla lettera e) dell'articolo 606, stesso Codice.

DIRITTO PROCESSUALE PENALE - Giudizio di legittimità - Controllo degli elementi probatori – Esclusione.

Il giudice di legittimità (che è giudice della motivazione e dell'osservanza della legge) non può divenire giudice del "contenuto della prova" non competendogli un controllo (riservato esclusivamente al giudice di merito) sul significato concreto di ciascun elemento probatorio. (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. III, 21/01/2011, Sentenza n. 1874**

RIFIUTI - DANNO AMBIENTALE - Reati ambientali - Inquinamento e risarcimento del danno - Fattispecie.

In tema di reati ambientali, ai fini dell'integrazione del fatto illecito quale fonte dell'obbligo di risarcimento del danno cosiddetto "ambientale", non è necessario che l'ambiente venga in tutto o in parte alterato, deteriorato o distrutto, essendo sufficiente una condotta, sia pure soltanto colposa, in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti legittimamente adottati. Fattispecie: abbandono incontrollato in discarica abusiva di una carcassa di autoveicolo e percolamento con inquinamento del terreno di olii esausti.

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



Sicurezza ed igiene del lavoro

■ **TAR TOSCANA, Sez. II – 4 febbraio 2011, n. 233**

SICUREZZA SUL LAVORO – Requisiti di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro – Allegato IV, punto 1.11.1.5 del d.lgs. n. 81/08 – Possibilità di lavorare stando seduti – Prescrizioni dell'autorità sanitaria – Art. 10 d.P.R. n. 520/55 – Apprezzamento tecnico discrezionale – Necessaria instaurazione del contraddittorio con il datore di lavoro.

Agli operatori dell'Azienda Sanitaria è riconosciuto (art. 10 del D.P.R. n. 520/55) il potere di impartire disposizioni esecutive implicanti un apprezzamento tecnico-discrezionale integrativo della disciplina stabilita dal legislatore: segnatamente tale contenuto di discrezionalità non può essere disconosciuto nel caso in cui venga in rilievo l'attuazione, con indicazione delle relative modalità,

della previsione dettata dall'Allegato IV, punto 1.11.1.5., del D.Lgs. n. 81/08, secondo cui l'organo di vigilanza può prescrivere che, anche nei lavori continuativi, il datore di lavoro dia modo ai dipendenti di lavorare stando a sedere, ogni qualvolta ciò non pregiudichi la normale esecuzione del lavoro. Tale previsione va raccordata con gli artt. 63 e 64 del medesimo D.Lgs. n. 81/08, che rinviano all'Allegato IV per la specificazione dei requisiti di salute e sicurezza cui i luoghi di lavoro debbono essere conformi ed ai quali il datore di lavoro è tenuto a provvedere, nonché all'art. 15 co. 1 lett. d), che annovera, fra le misure generali di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, il rispetto dei principi ergonomici nell'organizzazione del lavoro, nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, in particolare al fine di ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e di quello ripetitivo. Alla luce del quadro normativo così delineato, il riportato intervento dell'autorità di vigilanza presenta i caratteri tipici della prescrizione attuativa di un precetto che il legislatore ha solo parzialmente determinato, rimettendo all'amministrazione la scelta circa la stessa opportunità di esercitare o meno il potere di ordinare l'adeguamento delle postazioni di lavoro. Trattandosi di una misura di prevenzione dei rischi, priva di connotazioni sanzionatorie, la sua adozione non può legittimamente considerarsi sottratta alla preventiva instaurazione di un effettivo contraddittorio con il datore di lavoro che ne sia destinatario, alla stregua delle regole generali che governano l'azione amministrativa; la partecipazione del datore di lavoro non può reputarsi esaurita con la presenza al sopralluogo condotto dai funzionari dell'A.S.

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. 4, 4/01/2011, Sentenza n. 122**

SICUREZZA DEL LAVORO - Violazione delle norme antinfortunistiche - Sottovalutazione dei rischi connessi all'esecuzione di uno scavo - Condotta colposa - Responsabilità penali - Fattispecie: Lavori di livellamento di un terreno con opere di scavo conseguente un crollo di un vecchio muro con infortunio e decesso di un lavoratore.

In materia di sicurezza sul lavoro, in ossequio ai principi vigenti che fondano per il coordinatore della sicurezza nei cantieri temporanei e mobili una autonoma e indipendente posizione di garanzia che, si affianca a quelle degli altri soggetti destinatari delle norme antinfortunistiche, non è consentita l'introduzione di profili documentali che vorrebbero escludere la responsabilità evocando una conoscenza del coinvolgimento nei lavori di una determinata impresa. Fattispecie: redazione di un piano di sicurezza assolutamente generico con riferimento alla valutazione dei rischi connessi alla esecuzione dei lavori di scavo ed avere omesso di indicare quale progettista l'esistenza del muro successivamente crollato.

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

Approfondimenti



Regolamento appalti: i vuoti legislativi aperti dai rilievi della Corte dei conti

Pierpaolo Grasso, Il Sole 24 Ore - Diritto e Pratica Amministrativa, febbraio 2011, n. 2 pag. 50

Dopo numerosi falsi allarmi e numerosi tentativi andati a vuoto, finalmente, terminato il percorso burocratico e l'acquisizione dei propedeutici pareri previsti dalla legge, nella Gazzetta Ufficiale del 10 dicembre 2010 è stato pubblicato il Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice dei contratti pubblici, dopo ben quattro anni e mezzo dall'entrata in vigore del Dlgs n.163 del 12 aprile 2006 che richiedeva, per l'appunto, per la sua esecuzione e attuazione un'apposita norma di rango secondario, e che avrebbe dovuto essere adottata, fra l'altro, entro un anno dall'entrata in vigore della predetta legge. Ciò ha comportato la sostanziale applicazione, con alcuni problemi di coordinamento, delle disposizioni regolamentari precedenti all'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici, emanate, invero, per l'esecuzione e l'attuazione della precedente legislazione sugli appalti di lavori pubblici, primo fra tutti il Dpr n. 554 del 21 dicembre 1999.

Il nuovo regolamento entrerà in vigore solo centottanta giorni dopo la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, all'infuori degli articoli 73 e 74 riguardanti la disciplina sanzionatoria per gli organismi di attestazione (Soa) e per le imprese private, entrati in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione, contrariamente a quanto indicato nell'articolo 253 del Codice dei contratti pubblici che prevedeva l'entrata in vigore della disciplina sanzionatoria il giorno dopo la pubblicazione del regolamento.

La lunga trafila che ha accompagnato la promulgazione del Dpr n. 207 del 5 ottobre 2010 non ha, tuttavia, impedito la mancata ammissione al visto da parte della competente Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo della Corte dei conti di alcune disposizioni contenute nel nuovo regolamento, costringendone la promulgazione con lo stralcio delle parti ritenute illegittime dalla magistratura di controllo.

È noto che, ai sensi dell'art. 3, comma 1 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994, la Corte dei conti effettua il controllo preventivo di legittimità su alcuni atti, tassativamente indicati, e ne verifica la conformità a legge, potendo negare la registrazione e la conseguente ammissione al visto di atti o singole disposizioni che risultino illegittime. Con riferimento al regolamento in questione, pertanto, con deliberazione n. 28 del 2010 resa nell'adunanza del 29 novembre 2010, la Corte dei conti, dopo aver sollevato alcuni rilievi in relazione ad alcuni articoli del testo regolamentare, ne ha ritenuto superati solo alcuni precedentemente formulati, rifiutando, pertanto, di ammettere al visto l'art.72, nonché alcune disposizioni contenute negli articoli 79, 238, 327 e 357. Ciò ha comportato, pertanto, l'emanazione del regolamento in questione con l'elisione degli articoli o di parte di essi non ammessi al visto della Corte dei conti.

Le osservazioni della Corte dei conti

In relazione alle singole osservazioni formulate nella deliberazione n. 28 del 2010, in primo luogo la Corte dei conti ha censurato l'art. 72, giacché aveva demandato a un successivo atto di natura non regolamentare la disciplina di dettaglio volta a disciplinare l'azione coordinata in materia di vigilanza sull'attività degli organismi di attestazione.

In altri termini, il Codice dei contratti indicava espressamente, all'art. 40, comma 4-bis, uno degli specifici compiti del regolamento, vale a dire la fissazione delle modalità con le quali coordinare le attività degli organi che ex lege sono tenuti a vigilare sull'attività delle Soa.

Tuttavia, venendo meno al dettato normativo, il disposto regolamentare, nel ribadire il principio sopra indicato, ha individuato tale attività di coordinamento nello scambio di informazioni da avvenire in via esclusivamente telematica, mediante specifiche tecniche da fissare con successiva decreto del ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

A prescindere dalla oggettiva limitazione di una doverosa attività di interscambio di dati importanti che non si comprende il motivo per il quale debba avvenire esclusivamente in via telematica, tenuto conto della rilevanza della funzione di vigilanza, la Corte dei conti ha contestato la mancata attuazione della disposizione legislativa che, invero, non ammette la possibilità di demandare la regolamentazione di una disciplina a una fonte diversa da quella espressamente indicata dalla legge.

La sezione di controllo, infatti, ha osservato che, in tale maniera, viene sostanzialmente inattuata la disposizione indicata nella fonte di rango legislativo.

Di maggiore importanza, inoltre, risulta essere il diniego al visto dell'art. 79, comma 21 che sembra aver bloccato la possibilità di poter ottenere la qualificazione nelle categorie cd. "superspecialistiche".

Al riguardo, va premesso che l'art. 37, comma 11 del Dlgs 163/2006, innovando sul punto quanto originariamente previsto dall'art. 13 della L. n. 109 dell'11 febbraio 1994, ha indicato alcune particolari categorie di lavori, di notevole contenuto tecnologico o di particolare complessità tecnica, quali strutture, opere o impianti, che, qualora nell'oggetto dell'appalto da realizzare superino in valore il quindici per cento dell'importo dell'opera, possono essere subappaltate dal soggetto affidatario se non in grado di eseguire i lavori personalmente, nella misura massima del 30%, come definita dall'art. 118 della stessa legge.

La disposizione in questione, nell'ammettere la possibilità di subappaltare tali categorie di lavori per le quali in precedenza era possibile solo costituire un'associazione temporanea di imprese di tipo verticale, ha, nel contempo, affidato al regolamento di attuazione il compito di definire l'elenco di tali tipologie di opere di particolare complessità e di definire anche i requisiti per ottenere la qualificazione per la realizzazione di tali lavori.

Anche in tal caso, tuttavia, il regolamento ha indicato, all'art.107, comma 2, l'elenco delle lavorazioni in questione, ma ha demandato a un successivo Decreto del presidente del consiglio dei ministri il compito di definire i requisiti di specializzazione.

Pertanto, la sezione di controllo ha censurato la legittimità di tale disposizione che l'Amministrazione ha dichiarato, fra l'altro, di aver introdotto esclusivamente per ragioni di opportunità.

Nel caso di specie, la motivazione è stata analoga alla precedente, nel senso che non viene data adeguata attuazione alla volontà legislativa e, analogamente, non può demandarsi la disciplina di una norma a un atto amministrativo piuttosto che a un atto normativo espressamente indicato dalla norma di rango primario.

Conseguentemente la Corte dei conti ha ritenuto non ammissibili al visto anche i commi dell'articolo 357, disciplinante le disposizioni transitorie, che facevano riferimento a tali categorie di lavorazioni e al possesso delle relative qualificazioni.

Ulteriore disposizione non ammessa al visto riguarda la corresponsione dei compensi spettanti ai collaudatori, qualora dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice o di altra amministrazione aggiudicatrice che l'art. 238 prevedeva dovesse essere calcolata secondo le tariffe professionali.

Tale previsione regolamentare, censurata, fra l'altro, anche dall'Autorità per la vigilanza sui contratti di lavori, forniture e servizi e dal Consiglio di Stato nell'ambito dei pareri espressi sul regolamento, si poneva macroscopicamente in contrasto con quanto previsto dall'art. 92, comma 5 del Dlgs 163/2006 che, per tutto il personale interno impegnato, a vario titolo, nella realizzazione dell'appalto, prevede la corresponsione dell'incentivo appositamente previsto, nella misura massima del 2% dell'importo posto a base di gara.

Invero, sul punto, la decisione dell'organo di controllo appare ineccepibile, soprattutto in considerazione del fatto che, non è dato comprendere quale possa essere la differenza sostanziale, nell'ambito delle funzioni e dei compiti espletati fra commissioni di collaudo miste, vale a dire composte da componenti interni ed esterni all'amministrazione e commissioni di collaudo composte esclusivamente da personale interno.

Un unico dubbio potrebbe porsi per i componenti della commissione di collaudo che siano dipendenti di un'altra amministrazione aggiudicatrice, per i quali il riconoscimento del compenso secondo la tariffa professionale non sembrerebbe essere in contrasto con la normativa sopra indicata che intende incentivare esclusivamente il personale interno all'amministrazione aggiudicatrice che bandisce la gara; non senza considerare che non può certo rientrare nei doveri d'ufficio l'espletamento di funzioni conferite da amministrazioni diverse da quella di appartenenza, a meno che non si tratti di funzioni espletate ex art. 33 del Codice dei contratti.

In linea di principio, tuttavia, deve anche evidenziarsi la palese disparità di trattamento che si sarebbe potuta creare fra dipendenti della stessa amministrazione, soprattutto in relazione a ruoli che, a parere dello scrivente, richiedono ben maggior impegno e responsabilità alla luce della vigente disciplina dei contratti pubblici, come, a esempio, quello del responsabile del procedimento. Ultima disposizione censurata è l'art. 327, comma 2, che, con riferimento agli appalti di forniture e servizi sotto la soglia comunitaria, demanda alle singole stazioni appaltanti il compito di individuazione dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa dei soggetti affidatari, sulla base di non meglio precisati "criteri di semplificazione" rispetto a quelli già fissati per le forniture e i servizi sopra la soglia comunitaria dagli artt. 40 e 41 del Codice.

Anche in questo caso, però, il legislatore, ai sensi dell'art. 124, comma 7, del Codice dei contratti, aveva previsto che tali requisiti avrebbero dovuto essere fissati e indicati a monte e non già demandati alle singole stazioni appaltanti caso per caso, radicando, ulteriormente, il fondamentale principio già sancito per il rifiuto di visto dell'articolo 72 e dell'art. 79, comma 21.

Le conseguenze del rifiuto di visto

La pubblicazione del Dpr n. 207 del 5 ottobre 2010 senza le parti non ammesse al visto da parte della Corte dei conti, a parere di chi scrive, pone alcuni problemi di vuoto normativo, solo con riferimento alla mancata definizione delle categorie cd. "superspecialistiche", problemi che, tuttavia ci si augura possano essere risolti prima dell'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Infatti, la problematica relativa alle modalità di coordinamento degli organi di vigilanza delle Soa, pur se idonea a risolvere profili organizzativi e di scambi di informazioni che, invero, ben possono essere comunque posti in essere conformemente ai principi generali dell'ordinamento, non sembra incidere sugli aspetti pratici e applicativi riguardanti la fase di programmazione, affidamento ed esecuzione di contratti pubblici.

Allo stesso modo i componenti di collaudo appartenenti ai ruoli delle amministrazioni aggiudicatrici dovranno esclusivamente essere retribuiti nei limiti e con le modalità indicate dal regolamento che le singole stazioni appaltanti sono tenute ad approvare ex art. 92 del Dlgs 163/2006.

Anche per l'individuazione dei requisiti economico finanziari e tecnico organizzativi dei prestatori di servizi e forniture, in assenza di diverse specificazioni normative, ben si può far riferimento a quelli indicati all'art. 40 e 41 del Codice dei contratti.

Non può dirsi la stessa cosa per la qualificazione nelle categorie "superspecialistiche", la cui fissazione dei requisiti di specializzazione è condizione necessaria per l'ottenimento dell'attestazione da parte delle Soa.

A tal riguardo, infatti, deve sottolinearsi che, anche in relazione all'art. 357 del regolamento, che detta norme transitorie regolanti la validità e l'utilizzo delle attestazioni di qualificazione nelle more dell'entrata in vigore delle disposizioni regolamentari e dell'entrata a regime delle nuove modalità di qualificazione, alcuni riferimenti alle categorie "superspecialistiche" non sono stati ammessi al visto, con la conseguenza che non è dato rinvenire alcuna disposizione transitoria che regola espressamente la validità delle qualificazioni attualmente possedute nelle predette categorie di lavori.

L'unica disciplina che può concretamente applicarsi a tali categorie sembra essere quella prevista dal comma 12 dell'art. 357 che indica testualmente che "Le attestazioni rilasciate nella vigenza del Dpr 25 gennaio 2000, n. 34, hanno validità fino alla naturale scadenza prevista per ciascuna di esse; gli importi ivi contenuti, dal centottantunesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, si intendono sostituiti dai valori riportati all'articolo 61, commi 4 e 5"

Non vi è, infatti, in tale disposto, alcuna distinzione, né alcuna tassativa elencazione delle categorie alla quale la disciplina possa applicarsi o meno.

Inevitabile conseguenza di tale normativa transitoria è che, allo stato, qualora l'attestazione in una categoria "superspecialistica", a esempio la OS13, venga a scadenza durante l'attuale vigenza transitoria della norma, l'operatore economico non potrebbe né far valere la precedente qualificazione ormai scaduta né, in assenza dei requisiti di specializzazione, potrebbe richiedere il rinnovo della propria attestazione.

A tal riguardo, deve rilevarsi che, forse, il giudizio di censura della magistratura di controllo può sembrare eccessivo nel momento in cui non ha ritenuto fare salvi, almeno fino all'entrata in vigore del regolamento, al pari delle altre categorie "ordinarie", anche gli effetti delle qualificazioni già ottenute nelle categorie superspecialistiche espressamente espunte dai commi 12,13,16 e 17 dell'art. 357 sebbene scadute, anche perché deve rilevarsi che la sezione di controllo non ha ritenuto di escludere l'applicazione delle norme transitorie ad alcune categorie superspecialistiche, pure espressamente rientranti nell'ambito dell'art.107, comma 2 (a esempio la categoria OS21 o la OG11).

Sul punto, per tanto, si ritiene auspicabile un pronto intervento del potere esecutivo al fine di colmare con una ulteriore disposizione di rango regolamentare l'evidente lacuna normativa che potrebbe portare a effetti distorsivi e lesivi della concorrenza fra gli operatori economici.

Appalti

**Appalti: le linee guida del Ministero del lavoro**

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali compie una ricognizione analitica dell'attuale quadro normativo in materia di appalti, reso particolarmente complesso dalla stratificazione di provvedimenti legislativi intervenuti nel tempo

Michele Tiraboschi, Stefano Salvato, Il Sole 24 ORE - Guida al Lavoro, 18 febbraio 2011, n. 8 p. 12

■ Ministero del lavoro, Circolare 10.2.2011, n. 5

Il nostro ordinamento giuridico, da sempre eccessivamente rigido e formalistico, è riuscito - anche se con lentezza e non senza difficoltà - ad adeguarsi al mutato contesto economico-produttivo ed al diffondersi dei nuovi modelli di organizzazione del lavoro, attraverso la previsione di meccanismi di esternalizzazione che consentono alle imprese e ai datori di lavoro di ricorrere alla collaborazione di soggetti terzi per lo svolgimento di intere fasi del proprio ciclo produttivo (1).

Il senso dell'evoluzione normativa, e con essa della riforma del mercato del lavoro, è quello di considerare i fenomeni di esternalizzazione non più come un espediente volto ad eludere le tutele del prestatore di lavoro, bensì come un'opportunità per rispondere alle esigenze di flessibilità dell'organizzazione produttiva.

Ora, con la circolare in commento il Ministero fornisce indicazioni operative con le quali contribuisce alla individuazione e alla risoluzione di alcune delle principali problematiche a cui vanno incontro tutti gli operatori che fanno ricorso al contratto d'appalto.

Genuinità dell'appalto

In particolare il documento ministeriale, nell'individuare i criteri qualificanti la "genuinità" dell'appalto, richiama espressamente l'art. 29 del Dlgs n. 276/2003, secondo il quale *"il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 c.c., si distingue dalla somministrazione di lavoro per l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa"*.

Con tale formulazione si supera la passata distinzione tra appalti leciti e illeciti, basata sulla circostanza che nelle forme lecite di appalto il committente si rivolgeva per l'esecuzione di un'opera o un servizio ad altro soggetto (appaltatore) in possesso di una propria e reale organizzazione di uomini e di mezzi.

Si abbandona così - recependo anche la migliore elaborazione giurisprudenziale intervenuta nel tempo (2) - il rigido criterio della sussistenza della componente materiale nella gestione dell'appalto, rappresentata essenzialmente dall'effettivo apporto da parte dell'appaltatore di capitali, macchine e attrezzature.

L'organizzazione dei mezzi, quale requisito imprescindibile dell'appalto genuino, deve intendersi - precisa la circolare - *"in senso ampio, attesa la possibilità, normativamente prevista, che essa si sostanzi, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, nel puro esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché nella assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa"*.

Cade così ogni preclusione nei confronti di quegli appalti in cui l'appaltatore risulti mero organizzatore di beni immateriali.

Pertanto, in conformità a quanto enunciato nella circolare, si sarà in presenza di una forma lecita di appalto quando sussistono i requisiti prescritti nell'art. 1655 c.c.: organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore - consistenti, appunto, anche nel semplice esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori - e assunzione del rischio d'impresa da parte dell'appaltatore.

Permane, quindi, l'interesse del Legislatore nel definire i requisiti dell'appalto genuino, anche al fine di distinguerlo dalla mera fornitura di lavoro.

Infatti, se nell'appalto l'appaltatore fornisce direttamente al committente un'opera o un servizio, nella somministrazione, diversamente, l'agenzia non svolge alcuna attività produttiva, limitandosi a fornire a terzi, lavoratori dalla stessa assunti (3).

Al riguardo è da ricordare che sempre il Ministero ha chiarito che l'utilizzo di strumenti di proprietà del committente, ovvero dell'appaltatore ad opera dei dipendenti del subappaltatore, non costituisce di per sé elemento decisivo per la qualificazione della fattispecie in termini di appalto non genuino (4).

Regime sanzionatorio

Riprendendo le affermazioni contenute nella *Direttiva sui servizi ispettivi e le attività di vigilanza* del 18 settembre 2008 e nel Piano triennale *"Liberare il lavoro per liberare i lavori"*, adottato dal Consiglio dei Ministri del 30 luglio 2010, la circolare - nel ribadire la necessità di contrastare qualunque forma di sfruttamento del lavoro - ricorda che per effetto dell'art. 18, comma 5-*bis*, del Dlgs n. 276/2003, così come modificato dal Dlgs n. 251/2004, alla mancanza nell'appalto dei prescritti requisiti, formali e sostanziali, segue, inevitabilmente, una reazione sanzionatoria consistente nella pena, a carico dell'utilizzatore e del somministratore, della ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione.

Inoltre, quando l'appalto illecito è stato posto in essere al fine di eludere, in tutto o in parte, i diritti dei lavoratori derivanti da disposizioni inderogabili di legge o di contratto collettivo si configura anche l'ipotesi di reato di somministrazione fraudolenta con la conseguenza dell'ulteriore pena dell'ammenda di euro 20 per ogni lavoratore impiegato e per ogni giorno di lavoro (5).

Al riguardo, la circolare offre delle indicazioni al personale ispettivo, che, a fronte di un appalto illecito, dovrà adottare la prescrizione obbligatoria ex art. 15, del Dlgs n. 124/2004 con la quale, oltre a ordinare l'immediata cessazione dell'azione antidoverosa allo pseudo-committente e allo pseudo-appaltatore, nei riguardi del committente fraudolento, dovrà intimare la regolarizzazione alle proprie dipendenze dei lavoratori impiegati, per la durata dell'effettivo impiego nel presunto appalto.

Inoltre, gli ispettori del lavoro potranno adottare, nei confronti del committente-utilizzatore fraudolento, anche il provvedimento della diffida accertativa ex art. 12 del menzionato decreto per i crediti patrimoniali maturati dai lavoratori utilizzati nell'appalto, nei limiti delle eventuali differenze retributive accertate.

Regime retributivo

In materia retributiva, per quanto attiene agli appalti privati, la determinazione dei trattamenti minimi dei lavoratori impiegati è rimessa alla normativa collettiva, con la possibilità di prevedere - diversamente da quanto accade nella somministrazione - differenziazioni salariali, all'interno del medesimo appalto, tra dipendenti del committente e quelli dell'appaltatore anche a parità di prestazioni.

Tuttavia - ricorda la circolare - l'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006 stabilisce l'obbligo, al fine di usufruire dei benefici normativi e contributivi, del rispetto *"degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"*.

Tale disposizione ha, evidentemente, il pregio di favorire l'applicazione dei minimi retributivi previsti dalla contrattazione collettiva, oltre che il rispetto della normativa contrattuale relativa al personale nel caso di cambio di appalto.

Il sistema così delineato si pone in sintonia, inoltre, con il meccanismo operante nel settore edile, dove l'applicazione del contratto collettivo nella parte economico-normativa, compresa l'iscrizione e il versamento agli enti bilaterali, costituisce requisito essenziale ai fini del rilascio del Durc.

Più stringente è il meccanismo adottato nel settore dell'artigianato in cui, ove l'impresa non aderisca al sistema della bilateralità, il rispetto della parte economico-normativa del contratto - che rappresenta la condizione per ottenere i benefici normativi e contributivi - comporta la corresponsione ai lavoratori dell'elemento aggiuntivo della retribuzione oltre che la garanzia delle prestazioni previste dal contratto collettivo (6).

Per quanto riguarda gli appalti pubblici, invece, il Ministero richiama espressamente l'art. 36 della legge n. 300/1970, in virtù del quale *"Nei provvedimenti di concessione di benefici accordati ai sensi delle vigenti leggi dello Stato a favore di imprenditori che esercitano professionalmente un'attività economica organizzata e nei capitolati di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, deve essere inserita la clausola esplicita determinante l'obbligo per il beneficiario o appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona.*

Tale obbligo deve essere osservato sia nella fase di realizzazione degli impianti o delle opere che in quella successiva, per tutto il tempo in cui l'imprenditore beneficia delle agevolazioni finanziarie e creditizie concesse dallo Stato ai sensi delle vigenti disposizioni di legge".

Sempre in materia di crediti retributivi dei lavoratori, la circolare ricorda, inoltre, le disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici, ed in particolare l'art. 5, comma 5, lett. r, del Dlgs n. 163/2006, in cui è previsto *"un intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di inadempienza retributiva e contributiva dell'appaltatore"*, oltre che l'art. 118, comma 6, del medesimo decreto, secondo il quale *"l'affidatario è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni"*.

Valore degli appalti e criteri di scelta dei contraenti

Al fine di evitare che la logica del massimo ribasso possa comprimere gli obblighi fondamentali di legge, il Dlgs n. 163/2006 e il successivo Dlgs n. 81/2008 contengono norme volte a salvaguardare, nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti, i diritti patrimoniali - retributivi e contributivi - dei lavoratori, oltre che la sicurezza degli stessi.

L'art. 86, comma 3-bis, del D.lgs. n. 163/2003 prevede, infatti, che *"nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. Ai fini del presente comma il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione"*.

A tal proposito la circolare sottolinea l'esigenza da parte delle stazioni appaltanti pubbliche di monitorare i costi del lavoro e della sicurezza, *"che non possono mai essere oggetto di ribasso d'asta, proprio in quanto costi "insopprimibili" legati alla tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori"*. Nella stessa logica opera la disposizione contenuta nell'art. 26, comma 5, del Dlgs n. 81/2008 che prevede la sanzione della nullità del contratto di appalto nel caso di omessa indicazione nello stesso dei costi relativi alla realizzazione delle misure adottate per eliminare ovvero ridurre al minimo i rischi derivanti dalle interferenze delle lavorazioni.

Per cui - precisa la circolare - l'offerta del concorrente, anche in una gara caratterizzata dal criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, deve in ogni caso essere rispettosa del costo del lavoro e degli oneri della sicurezza che non possono formare oggetto di alcun ribasso.

Da ultimo, la circolare - pur nel rispetto delle autonome determinazioni delle stazioni appaltanti nell'individuazione del criterio più adatto per la preferenza del contraente aggiudicatario - segnala l'indirizzo della Comunità europea per l'adozione, nelle diverse modalità di gara, del sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, oltre che l'opportunità di valutare *"la procedura del dialogo competitivo", di cui all'art. 58 del Codice dei contratti pubblici (art. 29, direttiva 2004/18/Ce), quale sede privilegiata per la corretta e integrale valutazione dei profili attinenti alla tutela del lavoro e della sicurezza del lavoro in ipotesi di appalti particolarmente complessi"*.

La circolare contiene, inoltre, una raccomandazione in ordine alla salvaguardia delle professionalità e alla tutela della occupazione esistente, avvertendo la necessità che nei capitolati e nelle convenzioni sia esplicitata l'indicazione dell'obbligo di rispettare integralmente il contratto collettivo nazionale di lavoro del settore oggetto dell'appalto, sottoscritto dalle associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, nonché eventuali accordi integrativi, oltre che l'applicazione di tutte le norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e delle norme relative all'inserimento al lavoro dei disabili.

Regime di responsabilità

La circolare fornisce, anche, utili indicazioni in ordine al regime di responsabilità solidale tra committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori, con riguardo agli oneri di carattere retributivo, contributivo e fiscale.

Anzitutto, il Ministero compie una ricognizione della normativa operante nell'ambito degli appalti privati, richiamando espressamente l'art. 29, comma 2, del Dlgs n. 276/2003, come modificato dall'art. 6, comma 1, del Dlgs n. 251/2004 e dal successivo art. 1, comma 911, della legge n. 296/2006 (7).

Con tale disposizione normativa il Legislatore ha previsto che in *"caso di appalto di opere o di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti"*. Pertanto, entro tale limite temporale i lavoratori interessati potranno agire nei confronti del committente perché questi risponda, in solido con l'appaltatore - ed eventuali subappaltatori - dei trattamenti retributivi e previdenziali dovuti.

Il termine di decadenza opera non solo con riferimento all'esercizio dell'azione da parte del lavoratore, che risulta essere creditore di somme di natura retributiva, ma anche nei confronti degli istituti, creditori delle somme dovute a titolo contributivo.

In tale ultima ipotesi - precisa la circolare - il termine decadenziale di due anni opera esclusivamente nei confronti del responsabile solidale e non nei confronti del datore di lavoro inadempiente, restando ferma l'ordinaria prescrizione quinquennale prevista per il recupero contributivo.

Al fine di ampliare la platea dei possibili beneficiari delle tutele poste dal regime della responsabilità, la circolare assegna al termine "lavoratori" un significato ampio, facendovi rientrare non solo i lavoratori subordinati ma anche altri soggetti impiegati nell'appalto con tipologie contrattuali non *standard* (ad esempio collaboratori a progetto e associati in partecipazione), oltre che i lavoratori "in nero", ossia coloro che non risultano dalle scritture o altra documentazione obbligatoria.

L'ulteriore disposizione normativa posta ad esclusiva tutela del lavoratore è quella contenuta nell'art. 1676 c.c., in forza della quale *"coloro che, alle dipendenze dell'appaltatore, hanno dato la loro attività per eseguire l'opera o per prestare il servizio possono proporre azione diretta contro il committente per conseguire quanto è loro dovuto, fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda"*. La norma configura, quindi, un'ipotesi di azione sostitutiva eccezionalmente concessa agli ausiliari dell'appaltatore verso il committente.

Con essa il Legislatore ha, però, posto un limite, non di natura cronologica, ma di carattere quantitativo per l'esercizio dell'azione nei confronti del committente volta ad ottenere il riconoscimento delle retribuzioni dovute.

A completare il quadro normativo in materia di responsabilità solidale è poi la norma contenuta nell'art. 35, comma 28, del DI n. 223/2006, successivamente convertito nella legge n. 248/2006, per la quale *"L'appaltatore risponde in solido con il subappaltatore della effettuazione e del versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e del versamento dei contributi previdenziali e dei contributi assicurativi obbligatori per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti a cui è tenuto il subappaltatore"*.

Tale disposizione, che estende la responsabilità solidale per l'adempimento degli obblighi fiscali nell'ambito dei rapporti tra l'appaltatore e subappaltatore, trova applicazione, secondo una corretta interpretazione letterale che ne fa la circolare, esclusivamente con riferimento alle prestazioni rese dai lavoratori subordinati (8).

In materia di appalti pubblici, a tale impianto legislativo si aggiunge la disposizione contenuta nell'art. 118, comma 6, del Codice dei contratti pubblici, secondo la quale *"L'affidatario è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni; è, altresì, responsabile in solido dell'osservanza delle norme anzidette da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto"*.

Pertanto, il Dlgs n. 163/2006 prevede un regime di responsabilità solidale nell'ambito dei rapporti tra appaltatore e subappaltatore senza alcun tipo di vincolo temporale o quantitativo, mentre nei rapporti tra committente pubblico e appaltatore trova applicazione la disciplina generale.

Anche in tale circostanza la circolare fornisce utili indicazioni operative al personale ispettivo in ordine agli adempimenti da porre in essere.

In proposito, il documento del Ministero precisa che nel caso in cui gli organi di vigilanza accertino inadempimenti retributivi e/o contributivi, gli stessi dovranno provvedere a notificare i verbali di accertamento/contestazione a tutti i responsabili in solido. Lo stesso vale nel caso in cui vengano riscontrate inosservanze da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore dei lavoratori. Il personale ispettivo sarà tenuto a notificare il provvedimento di diffida accertativa a tutti i soggetti responsabili solidalmente.

La certificazione del contratto di appalto

La rassegna del quadro normativo degli appalti operata dalla circolare non poteva prescindere da una disamina anche dell'istituto della certificazione.

Non v'è dubbio che la complessità dei rapporti che scaturiscono dalla sottoscrizione di un contratto di appalto suggerisce il ricorso ad uno strumento di indubbia "semplificazione".

Infatti, al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro, il contratto di appalto, al pari di ogni contratto in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro può essere oggetto di certificazione da parte delle commissioni a ciò abilitate, secondo le procedure stabilite dagli artt. 75 e ss. del Dlgs n. 276/2003, come modificati dalla legge n. 183/2010. Sul punto il Ministero rinvia ai chiarimenti forniti con la circolare n. 48/2004, alla quale sono allegati le "Linee guida alla certificazione" ed in cui si evidenzia l'esigenza di esaminare attentamente i principali elementi del contratto: *"attività appaltata, durata presumibile del contratto, dettagli in ordine all'apporto dell'appaltatore ed in particolare precisazioni circa l'organizzazione dei mezzi necessari per la realizzazione dell'opera o del servizio dedotto in contratto"*. Non manca neppure un espresso richiamo alla direttiva del 18 settembre 2008, in cui è specificato che l'attività investigativa debba concentrarsi sui contratti che non sono stati oggetto di certificazione. Inoltre - ricorda la circolare -, che, con specifico riferimento all'appalto, è possibile ricorrere alla procedura di certificazione disciplinata dall'art. 84 del citato decreto anche ai fini della distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e appalto (9).

Quanto poi all'efficacia della certificazione, il documento ministeriale, rileva che la stessa *"risulterà tanto evidente quanto più l'indagine dell'organo certificatore si orienterà ad una disamina attenta della sussistenza degli elementi e dei requisiti previsti dall'articolo 29, comma 1, del Dlgs n. 276/2003 sopra richiamati, non soltanto su base meramente documentale, ma anche mediante dichiarazioni pubblicamente rese e acquisite dalle parti contraenti in sede di audizione personale nel corso dell'iter di certificazione"*.

Al riguardo, la circolare in rassegna evidenzia che - secondo quanto definito dall'art. 79 del Dlgs n. 276/2003, recentemente novellato dall'art. 31, comma 7, della legge n. 183/2010 - gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro, nel caso di contratti in corso di esecuzione, decorrono dal momento iniziale del contratto, ove la commissione abbia rilevato - in sede di indagine istruttoria - che l'attuazione del medesimo è stata, anche nel periodo precedente alla propria attività istruttoria, coerente con quanto appurato in tale sede. In caso di contratti non ancora sottoscritti dalle parti, gli effetti si producono soltanto ove e nel momento in cui queste ultime provvedono a sottoscriverli, con le eventuali integrazioni e modifiche suggerite dalla commissione adita (10).

La sicurezza del lavoro

Da ultimo, ma non per importanza, la circolare compie un ultimo *focus* in tema di salute e sicurezza, operando una ricognizione della disciplina normativa - contenuta nel cd. Tu della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (Dlgs n. 81/2008, successivamente integrato e modificato dal Dlgs n. 106/2009) e nell'art. 131 del Dlgs n. 163/2006 - con la quale il Legislatore ha introdotto particolari obblighi in relazione alla stipulazione dei contratti di appalto.

Vengono così definite alcune modalità di carattere operativo *"più incisive ed efficaci per realizzare la necessaria cooperazione e il coordinamento tra committenti e appaltatori, nella predisposizione della sicurezza "globale" delle opere e dei servizi da realizzare"*.

Tale finalità - secondo le indicazioni ministeriali - è perseguita, anzitutto, attraverso la predisposizione di un Documento unico di valutazione dei rischi interferenziali (Duvri), con il quale è formalizzata tutta l'attività di cooperazione, coordinamento e informazione reciproca delle imprese coinvolte, e ciò al fine di eliminare ovvero ridurre i rischi connessi alla interferenza delle diverse lavorazioni.

Il Duvri, infatti, seguendo la stessa logica del Piano di sicurezza e coordinamento (Psc) previsto per i cantieri temporanei e mobili (Titolo IV del Dlgs n. 81/2008), la estende a tutti i settori di attività.

In particolare il documento, elaborato del committente/datore di lavoro, dovrà contenere in modo puntuale le linee guida che saranno seguite da tutti i soggetti - imprese e lavoratori autonomi - che, a qualunque titolo, sono coinvolti nelle attività oggetto di appalto (11).

La circolare contiene, anche, indicazioni con riguardo a quelle attività lavorative che sono svolte in "luoghi confinati" (silos, pozzi, cisterne, serbatoi, stive, impianti di depurazione, cunicoli, gallerie). Ambienti questi che presentano elevati tassi di pericolosità perché espongono i lavoratori - non sempre preparati ad affrontare tali specifiche evenienze - al rischio di asfissia o di intossicazione causate da esalazioni di agenti chimici pregiudizievoli per la salute e sicurezza degli stessi (12).

In relazione a tali fattispecie, le carenze prevenzionistiche - individuate dalla circolare - sono da imputare ad una molteplicità di fattori, riconducibili essenzialmente all'assenza di una valutazione dei rischi; alla mancata adozione delle più elementari misure di protezione e prevenzione, collettiva e individuale; alla carente o del tutto assente azione di formazione e informazione dei lavoratori; alla insufficiente gestione dell'emergenza. Infatti, - si sofferma la circolare - *"elemento idoneo a produrre gravi conseguenze per la salute e sicurezza degli operatori è l'assenza o la carenza di idonee informazioni e del coordinamento tra datore di lavoro committente e le imprese e/o i lavoratori autonomi che operino nelle aree in cui insistono ambienti confinati, ancora più grave ove si traduca - come troppo spesso è accaduto - nella mancata consapevolezza della esistenza nei luoghi oggetto di appalto di rischi letali per gli operatori"*. A tali criticità si può e deve far fronte attraverso gli strumenti giuridici predisposti dal Legislatore (cfr. in particolare l'art. 66 del Dlgs n. 81/2008), il cui intento è quello di favorire un innalzamento dei livelli di tutela in quelle lavorazioni che contemplano tale tipologie di rischi, e al tempo stesso quello di elaborare un'azione di controllo degli appalti di servizio aventi ad oggetto attività di manutenzione o di pulizia di aree confinate (13). L'individuazione di tali interventi - osserva la circolare - non può prescindere da un *iter* che contempli il coinvolgimento di più soggetti (strutture centrali delle Amministrazioni pubbliche, Regioni, parti sociali) *"in modo da tener conto delle esigenze manifestate da ognuno e giungere a soluzioni condivise"*. Un'ulteriore questione riguarda la qualificazione professionale delle imprese coinvolte nei lavori effettuati in regime di appalto e subappalto (14).

Sul punto, la circolare segnala come già l'art. 26, comma 1, lett. a), n. 2 del Dlgs n. 81/2008, richiede - in attesa dell'emanazione di uno specifico Dpr che definirà il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi - un'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi relativa al possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale.

Ed ancora, più incisiva è la previsione contenuta nel successivo articolo 27, comma 1-*bis*, del menzionato decreto, relativa al settore delle imprese edili, che introduce "uno strumento che consenta la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza".

Si tratta, quindi, di un congegno dagli effetti certamente persuasivi. Il meccanismo, non a caso definito "patente a punti", prevede, infatti, che il punteggio inizialmente assegnato potrebbe essere decurtato nel caso di accertamento di violazioni, ovvero azzerato nel caso di reiterazione delle stesse.

Con la conseguente impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di svolgere attività nel settore edile.

Nell'ambito degli appalti pubblici, come dispone lo stesso articolo 27, comma 2-*bis*, del Dlgs n. 81/2008, sono in ogni caso fatte salve le disposizioni in materia di qualificazione contenute nel Dlgs n. 163/2006, e successive modificazioni.

Sempre in materia di sicurezza, la circolare ministeriale specifica che è esteso a tutto il personale occupato dall'impresa appaltatrice e subappaltatrice e ai lavoratori autonomi l'obbligo - contenuto nell'art. 26, comma 8, del Dlgs n. 81/2008 - di munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. Oltre a tali elementi, la tessera di riconoscimento - come prescritto dall'art. 5 della legge n. 136/2010 - dovrà riportare la data di assunzione e, in caso di subappalto, la relativa autorizzazione (ovvero la data di richiesta di autorizzazione al subappalto rispetto alla quale si è formato il silenzio-assenso). Diversamente per i lavoratori autonomi, per i quali la tessera dovrà contenere anche l'indicazione del committente.

Infine, la circolare richiama le norme in materia di responsabilità del committente nel caso di danni per infortunio sul lavoro e malattia professionale dei lavoratori coinvolti nell'appalto. A tal proposito l'art. 26, comma 4, del Dlgs n. 81/2008 prevede - a tutela del lavoratore, che vedrà, così, soddisfatto il suo credito - una responsabilità solidale del committente, dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori per i danni riportati in conseguenza di infortuni sul lavoro che non siano indennizzati dall'Inail. Tali sono quelli che comportano una invalidità inferiore alla soglia minima indennizzabile dall'istituto e l'eventuale danno biologico "differenziale", calcolato secondo i criteri della responsabilità civile (15).

(1) In tema di regolamentazione dei fenomeni di esternalizzazione si rinvia a M. Biagi, *L'outsourcing: una strategia priva di dischi?*, in questa rivista, 1997, n. 3, 10, ed ora in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, 2003, 271; P. Ichino, *Disegno di legge delega ed esternalizzazioni*, in *Dri*, 2002, 2, 389; M. Tiraboschi, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in *Id* (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del Dlgs 10 settembre 2003*, n. 276. *Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, 2004, 205; *Id*, *Esternalizzazioni del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in *Id* (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione di lavoro, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, Giuffrè, 2006, 1.

(2) Sul punto cfr. Cass. 21 maggio 1998, n. 5087, in *RIDL*, 1999, 252; Cass. 18 marzo 2000, n. 3196, in *Mgl*, 2000, 686; Cass. 25 giugno 2001, n. 8643, in *FI*, 2001, 3109; Cass. 27 agosto 2003, n. 12546, in *FI*, 2003, 3890.

(3) In conformità a tale interpretazione, il Ministero si era già espresso con la circolare n. 48/2004, con riferimento ai "contratti di appalto concernenti lavori specialistici" caratterizzati dalla speciale rilevanza delle competenze dei lavoratori impiegati a fronte della non rilevanza di attrezzature o beni strumentali, sottolineando il rilievo di un comprovato *know how* aziendale in possesso

dell'appaltatore e delle effettive modalità di estrinsecazione del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto.

(4) In proposito il Ministero rinvia alle risposte ad interpello n. 16/2009 e n. 77/2009.

(5) Con particolare riguardo al regime sanzionatorio si rinvia a P. Rausei, *Il nuovo regime sanzionatorio alla luce del decreto legislativo n. 251/2004*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione di lavoro, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, cit., 333.

(6) In tal senso si è espresso il Ministero in termini generali e per tutti i settori produttivi con la circolare n. 43/2010.

(7) Va ricordato che, in tema di solidarietà, la specifica previsione contenuta nel Dlgs n. 276/2003 non trova applicazione nei confronti del committente persona fisica che non esercita attività di impresa o professionale. Diversamente, il regime di responsabilità solidale opera in caso di trasferimento d'azienda ex art. 2112 c.c., qualora l'alienante stipuli con l'acquirente un contratto di appalto la cui esecuzione avviene utilizzando il ramo d'azienda oggetto di cessione.

(8) Per una ricognizione del nuovo quadro normativo introdotto dal DI n. 223/2006 si rinvia a C. Bizzarro, *Lavoro in appalto e regime della responsabilità solidale*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè, 2008, 117.

(9) Sulla rilevanza del ricorso alla procedura di certificazione si rinvia a Romei R., *La distinzione tra interposizione e appalto e le prospettive della certificazione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione di lavoro, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, cit., 287; C. Bizzarro, *Le politiche di contrasto al lavoro "nero" tra nuovo regime degli appalti e procedure di certificazione*, in *DRI*, 2007, 2, 517.

(10) Sugli interventi del cd. Collegato lavoro in materia di certificazione si rinvia a F. Pasquini, M. Tiraboschi, *I nuovi spazi della certificazione: efficacia e tenuta giudiziaria*, in G. Proia e M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma dei rapporti e delle controversie di lavoro*, Giuffrè, 2011, 41.

(11) Per quanto riguarda l'obbligo di redazione del Duvri e le finalità dello stesso si rinvia a J. Tschöll, *Committenti e appaltatori*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (Dlgs n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, 298.

(12) Al riguardo il Ministero riprende le indicazioni già fornite con la circolare n. 42/2010, con la quale è attribuito alle Dpl il compito di elaborare specifici piani di intervento, programmare i controlli dei lavori in appalto potenzialmente più rischiosi, oltre che notiziare gli organi di vigilanza territoriali, deputati a compiere una verifica della corretta e completa redazione del Duvri; delle misure di prevenzione e protezione previste per effettuare l'intervento lavorativo; dei contenuti della formazione/informazione dei lavoratori sui rischi interferenziali; dell'efficienza del sistema organizzativo dell'emergenza.

(13) Per un'analisi più approfondita si rinvia a G. Piegari, C. Mancuso, *I luoghi di lavoro*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, 2008, 553, ed ora in M. Tiraboschi e L. Fantini (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (Dlgs n. 106/2009)*, cit., 749. In particolare, per quanto riguarda i rischi da interferenze si rinvia a G. De Antoniis, *La valutazione dei rischi da interferenze delle lavorazioni e i costi della sicurezza nei luoghi e negli appalti privati*, in M. Tiraboschi e L. Fantini (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (Dlgs n. 106/2009)*, cit., 589; M. Masi, *La valutazione dei rischi da interferenze e la stima dei costi della sicurezza nei contratti pubblici di forniture o servizi*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., 431, ed ora in M. Tiraboschi e L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (Dlgs n. 106/2009)*, cit., 607.

(14) In tema di qualificazione delle imprese si rinvia a J. Tschöll, *Committenti e appaltatori*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (Dlgs n. 106/2009)*, cit., 304.

(15) In generale, per un commento sulla nuova disciplina in materia di sicurezza negli appalti si rinvia a F. Bacchini, *Committenti e appaltatori*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., 183; J. Tschöll, *Committenti e appaltatori*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (Dlgs n. 106/2009)*, cit., 295.



Detrazioni per ristrutturazioni edilizie e per risparmio energetico ritenuta del 10% sugli oneri corrisposti ai comuni

Riccardo Scardovelli, Il Sole 24ORE – La Settimana Fiscale, 18 febbraio 2011, n. 6 , p. 36

QUADRO NORMATIVO

Art. 25, D.L. 78/2010, conv. con modif. dalla L. 122/2010: ha introdotto l'obbligo per banche e Poste Italiane S.p.a. di applicare una ritenuta d'acconto, pari al 10%, sui pagamenti effettuati con bonifici relativi a lavori di ristrutturazione edilizia e di risparmio energetico.

Art. 16, D.P.R. 380/2001: prevede il pagamento di un contributo al Comune per il rilascio del permesso di costruire (cd. oneri di urbanizzazione).

Prov. Agenzia Entrate 30.6.2010: definisce le tipologie di spese per le quali vige il nuovo obbligo di applicazione della ritenuta nonché gli adempimenti per gli intermediari, in termini di certificazione e dichiarazione delle ritenute operate.

R.M. 30.6.2010, n. 65/E: istituisce il codice tributo per adempiere al versamento della ritenuta operata da banche e Poste Italiane S.p.a.

C.M. 28.7.2010, n. 40/E: chiarisce diversi aspetti per l'applicazione della nuova ritenuta, tra cui le modalità di determinazione della base imponibile.

Art. 1, L. 449/1997: istituisce la detrazione d'imposta, pari al 36%, per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio.

Art. 1, co. 344-347, L. 296/2006: istituisce la detrazione d'imposta, pari al 55%, per gli interventi di risparmio energetico.

Art. 28, D.P.R. 600/1973: prevede l'applicazione della ritenuta d'acconto del 4% sui contributi pubblici.

Art. 74, co. 1, D.P.R. 917/1986: dispone il non assoggettamento ad imposte sul reddito per organi dello Stato e pubbliche Amministrazioni.

Parere Abi 25.11.2010, n. 1238: prevede, in via tutelare, l'assoggettamento alla ritenuta d'acconto del 10% su tutti i pagamenti effettuati per interventi di ristrutturazione edilizia e risparmio energetico, indipendentemente dal beneficiario degli stessi.

R.M. 18.8.2009, n. 229/E: chiarisce che per i diritti e le tasse da versare in favore di pubbliche Amministrazioni nell'ambito di interventi di ristrutturazione e risparmio energetico non è richiesta l'effettuazione del pagamento mediante bonifico.

R.M. 4.1.2011, n. 3/E: chiarisce le modalità di compilazione del bonifico, per evitare l'assoggettamento a ritenuta, in caso di oneri da corrispondere ai Comuni.

BONIFICI per RISTRUTTURAZIONI EDILIZIE e RISPARMIO ENERGETICO – RITENUTA del 10%: la Manovra d'estate (D.L. 78/2010, conv. con modif. dalla L. 122/2010), al fine di monitorare il settore edile riducendone le mancate o incomplete fatturazioni soprattutto nei confronti dei soggetti privati, ha previsto, all'art. 25, l'introduzione di un nuovo obbligo per i soggetti intermediari dei pagamenti (banche e Poste Italiane S.p.a.).

In particolare, tali soggetti sono tenuti ad operare, dall'1.7.2010, una ritenuta del 10% a titolo di acconto dell'imposta sul reddito dovuta dai beneficiari, all'atto dell'accredito dei pagamenti relativi

ai bonifici disposti dai contribuenti che intendono beneficiare delle detrazioni d'imposta previste per gli interventi di recupero edilizio e di risparmio energetico.

Di conseguenza, l'impresa di ristrutturazione che ha eseguito tali interventi si vedrà accreditare un importo al netto della ritenuta d'acconto del 10%; per la stessa è prevista, chiaramente, la rivalsa in sede di dichiarazione dei redditi.

TIPOLOGIE di SPESE e ADEMPIMENTI degli INTERMEDIARI: il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, per espressa delega della L. 122/2010, con Provv. 30.6.2010 ha individuato «*le tipologie di pagamenti nonché le modalità di esecuzione degli adempimenti relativi alla certificazione e alla dichiarazione delle ritenute operate*».

Nello specifico, il provvedimento ha previsto che le tipologie di spese per le quali deve ritenersi operativa la ritenuta d'acconto del 10% riguardino:

- gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, ai sensi dell'art. 1, L. 449/1997 (detrazione d'imposta del 36%);
- gli interventi di risparmio energetico, ai sensi dell'art. 1, co. 344-347, L. 296/2006 (detrazione d'imposta del 55%).

Nel medesimo dispositivo è stato, inoltre, previsto che le banche e Poste Italiane S.p.a. che, all'atto dell'accreditamento dei pagamenti operano le ritenute d'acconto del 10%, saranno tenute a versarle il 16 del mese successivo mediante il Modello F24, utilizzando il codice tributo 1039 (appositamente istituito dalla R.M. 65/E/2010).

I medesimi intermediari saranno tenuti a rilasciare al beneficiario, entro il 28 febbraio dell'anno successivo, la relativa certificazione delle ritenute subite e saranno, inoltre, chiamati ad inserire tali dati nel Modello 770.

CHIARIMENTI dell'AGENZIA delle ENTRATE: giova ricordare che, a fronte dei vari dubbi sollevati da contribuenti e professionisti, l'Agenzia delle Entrate ha emanato la C.M. 28.7.2010, n. 40/E nella quale è stato chiarito che:

- i pagamenti operati dai contribuenti che intendono avvalersi delle suddette agevolazioni sono comprensivi del corrispettivo per la prestazione del servizio o per la cessione dei beni e della relativa Iva addebitata in via di rivalsa dal beneficiario del bonifico;
- la base di calcolo su cui operare la ritenuta non deve comprendere l'Iva che dovrà, quindi, essere scorporata dalla banca o da Poste Italiane S.p.a.

Dal momento che tali soggetti non conoscono l'ammontare dell'Iva ricompresa nel pagamento e che l'aliquota varia in base alla tipologia d'intervento effettuato, al fine di evitare errori, lo scorporo dovrà essere effettuato applicando sempre l'aliquota Iva del 20%. In altri termini, la ritenuta d'acconto del 10% deve essere operata sull'importo del bonifico decurtato dell'Iva ordinaria.

La medesima circolare ha, infine, fornito indicazioni relativamente ai contribuenti che usufruiscono di regimi fiscali particolari (ad es. imposta sostitutiva per i contribuenti minimi), chiarendo che la ritenuta del 10% operata dagli intermediari sulle somme a loro accreditate dovrà essere scomputata, in sede di dichiarazione dei redditi, dalla relativa imposta sostitutiva.

ONERI CORRISPOSTI ai COMUNI: nessuna posizione era stata presa dall'Amministrazione finanziaria, fino alla pubblicazione della R.M. 4.1.2011, n. 3/E, in merito all'applicabilità della ritenuta in commento nei confronti dei soggetti esclusi da imposta sui redditi, ai sensi dell'art. 74, co. 1, D.P.R. 917/1986, tra i quali vi rientrano i Comuni. Il problema sull'applicabilità di tale disciplina agli enti locali è sorto dal momento che gli oneri di urbanizzazione (art. 16, D.P.R. 380/2001), nonché altri eventuali oneri (come ad esempio la Tosap – tassa per l'occupazione del suolo pubblico), da versare al Comune nell'ambito di interventi di ristrutturazione, possono essere ricompresi nelle spese detraibili, ai fini dell'imposta sui redditi, da parte del contribuente.

In merito, a parere di chi scrive, era logico ritenere che, essendo i Comuni esclusi da imposizione diretta sul reddito, non si sarebbe dovuta applicare la ritenuta d'acconto; questo anche in analogia con quanto previsto per la ritenuta d'acconto del 4% sui contributi pubblici (art. 28, D.P.R. 600/1973), dalla quale si considerano esclusi gli organi dello Stato e le pubbliche Amministrazioni, in quanto non soggette ad Ires.

Pertanto, era consigliabile che i Comuni beneficiari degli oneri di urbanizzazione (ovvero di altri oneri collegati alla realizzazione degli interventi), per evitare di vedersi accreditare in Tesoreria l'importo ridotto della ritenuta del 10%, rilasciassero alla propria banca una «dichiarazione di non assoggettabilità alla disciplina prevista dall'art. 25 del D.L. 78/2010, in quanto escluso da imposta sui redditi».

Tale interpretazione è stata, però, smentita dall'Abi che, con il parere 25.11.2010, n. 1238, ha precisato che la ritenuta d'acconto del 10% doveva trovare applicazione anche per gli oneri di urbanizzazione dovuti ai Comuni e pagati mediante bonifico bancario.

La *ratio* di tale orientamento (superato dalla risoluzione in commento) stava nel fatto che, sia la normativa e sia l'allora vigente prassi dell'Agenzia delle Entrate, non avevano previsto per gli intermediari l'obbligo di verifica dello *status* soggettivo del beneficiario; pertanto, la ritenuta si intendeva applicata anche nel caso di beneficiari non soggetti passivi d'imposta sui redditi quali i Comuni.

Risulta evidente come l'Abi abbia voluto, con tale interpretazione restrittiva della norma, tutelare i propri associati da eventuali sanzioni amministrative per il mancato versamento di ritenute d'acconto.

Sino ad oggi, pertanto, i Comuni che vedevano accreditarsi gli oneri collegati alla realizzazione degli interventi di ristrutturazione per un importo ridotto del 10% erano obbligati a presentare apposita istanza di rimborso all'Agenzia delle Entrate per le somme relative alle ritenute d'acconto subite e non dovute.

In alternativa, gli enti locali potevano adottare un'altra «scappatoia» consentita dalle stesse norme relative agli interventi di ristrutturazione edilizia e di risparmio energetico che prevedono una deroga all'obbligo del pagamento mediante bonifico bancario o postale per alcune tipologie di spese, tra le quali troviamo gli oneri di urbanizzazione.

Si cita, in merito, la R.M. 18.8.2009 n. 229/E, nella quale viene chiarito che per tutti i diritti e le tasse da versare in favore di pubbliche Amministrazioni non è richiesta l'effettuazione del pagamento mediante bonifico.

Pertanto, i Comuni, al fine di evitare l'applicazione della ritenuta, potevano richiedere al contribuente il pagamento di oneri, tasse e diritti mediante modalità diversa dal bonifico, come ad esempio tramite assegno bancario o postale, vaglia o carta di credito.

La risoluzione in commento è intervenuta a chiarire la posizione dell'Agenzia delle Entrate sull'applicabilità della ritenuta del 10% per gli oneri corrisposti ai Comuni; in particolare, qualora il pagamento dei suddetti oneri, tasse e diritti avvenga mediante bonifico, per evitare l'applicazione della ritenuta del 10%, è necessario che l'ordinante indichi come soggetto beneficiario il Comune, come causale, ad esempio, oneri di urbanizzazione senza, invece, riportare il riferimento agli interventi edilizi ed ai provvedimenti legislativi che danno diritto alle detrazioni.

In tale circostanza, la banca dell'ordinante ovvero Poste Italiane S.p.a. saranno legittimate a non applicare la ritenuta del 10% sull'importo del bonifico, fermo restando il diritto per il contribuente di procedere alla detrazione degli oneri versati.

Inoltre, l'Amministrazione finanziaria ha previsto un'ulteriore possibilità di recupero delle ritenute già subite e non dovute dagli enti locali, che si concretizza nella presentazione da parte degli stessi del Modello Unico Enti non commerciali; in particolare, dovranno essere riportate in dichiarazione le ritenute subite, al fine di evidenziare il credito d'imposta che potrà essere portato in compensazione, mediante il Modello F24, con altri tributi dovuti dall'ente (ad es. Iva, ritenute alla fonte su dipendenti).

In conclusione, gli enti locali, per ottenere il pagamento degli oneri relativi ai suddetti interventi agevolabili per il totale del loro importo, potranno percorrere due alternative:

- ricevere il pagamento mediante modalità diversa dal bonifico;
- richiedere al contribuente di effettuare il bonifico con le modalità sopraindicate.

Diversamente, per le ritenute già indebitamente subite dall'1.7.2010 ad oggi, i Comuni potranno ricorrere all'istanza di rimborso, ovvero alla compensazione del credito d'imposta scaturente da apposita dichiarazione dei redditi.



Detrazione del 55% per il risparmio energetico proroga al 31 dicembre 2011

Mario Jannaccone, Il Sole 24 ORE – La Settimana Fiscale, 21 gennaio 2011, n. 2, p. 32

QUADRO NORMATIVO

L'art. 1, co. 344-347, L. 27.12.2006, n. 296 ha previsto una **detrazione Irpef o Ires del 55%** delle **spese** sostenute per interventi diretti al **contenimento** dei **consumi energetici** degli **edifici**.

Con **D.M. 19.2.2007** sono state individuate le **norme di attuazione** delle agevolazioni fiscali in questione.

L'art. 1, co. 20-24, L. 24.12.2007, n. 244 ha **prorogato** per gli **anni 2008, 2009 e 2010** le **agevolazioni fiscali** per il **risparmio energetico**, ed ha apportato alcune modifiche ed integrazioni alla relativa disciplina.

L'art. 1, co. 48, L. 13.12.2010, n. 220 (**Legge di stabilità 2011**) ha previsto la **proroga fino al 31.12.2011** per la detrazione del **55%** per il **risparmio energetico**, che dovrà essere **ripartita in 10 rate annuali**.

L'Agenzia delle Entrate ha fornito, in diverse occasioni, **importanti chiarimenti** in tema di agevolazioni fiscali per il risparmio energetico.

LEGGE di STABILITÀ 2011 – PROROGATO ANCHE per il 2011 il BONUS FISCALE per il RISPARMIO ENERGETICO: l'art. 1, co. 48, L. 13.12.2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011) ha prorogato fino al 31.12.2011, la detrazione Irpef o Ires nella misura del 55% delle spese sostenute per gli interventi finalizzati al risparmio energetico, effettuati su edifici esistenti.

È, altresì, stabilito che per il 2011 la detrazione sarà ripartita in 10 rate annuali di pari importo e non più in 5. La norma in esame stabilisce, inoltre, che sono applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nell'art. 1, co. 24, L. 24.12.2007, n. 244 e nell'art. 29, co. 6, D.L. 29.11.2008, n. 185, conv. con modif. con L. 28.1.2009, n. 2.

La prima disposizione prevede che non occorre più presentare l'attestato di certificazione energetica (o di qualificazione energetica) per l'installazione di pannelli solari, la sostituzione di finestre comprensive di infissi in singole unità immobiliari e la sostituzione dell'impianto di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione.

L'art. 29, co. 6, D.L. 185/2008 succitato prevede che i contribuenti, fermi restando i requisiti e le altre condizioni previsti dalle relative disposizioni normative, devono inviare all'Agenzia delle Entrate un'apposita comunicazione, con riferimento ai soli interventi i cui lavori proseguono oltre il periodo d'imposta. Le disposizioni normative base dell'agevolazione fiscale per il risparmio energetico restano inalterate. Per opportuna conoscenza dei soggetti interessati si riportano, di seguito, in sintesi le caratteristiche del bonus fiscale, i vari tipi di intervento agevolabili nonché le condizioni richieste e gli adempimenti per ottenerlo.

CARATTERISTICHE del BONUS FISCALE: il bonus fiscale consiste nel riconoscimento di una detrazione Irpef o Ires nella misura del 55% delle spese sostenute in relazione ad interventi finalizzati al risparmio energetico.

La detrazione del 55% deve essere ripartita in rate annuali di pari importo, entro un limite massimo di detrazione, diverso in relazione a ciascuno degli interventi previsti.

La detrazione relativa alle spese sostenute nel 2007 deve essere ripartita in 3 quote annuali di pari importo.

Per quanto riguarda il 2008, è stabilito che il contribuente possa scegliere di ripartire la detrazione in un numero di quote di pari importo compreso tra 3 e 10, a scelta irrevocabile del contribuente, operata all'atto della prima detrazione.

La detrazione relativa alle spese sostenute dal 2009 al 2010 deve essere ripartita in 5 quote annuali di pari importo.

Per l'anno 2011 la detrazione va ripartita in 10 quote annuali di pari importo.

Per quanto riguarda gli interventi in corso di realizzazione (come nel caso in cui i lavori siano stati eseguiti a cavallo fra il periodo d'imposta 2009 e 2010), la detrazione spetta nel periodo d'imposta in cui la stessa è sostenuta, purché il contribuente attesti che i lavori non sono ancora ultimati. In questo caso, per l'anno 2009 la detrazione può riguardare esclusivamente le spese sostenute effettivamente in tale anno.

I limiti d'importo sui quali calcolare la detrazione variano in funzione del tipo di intervento.

Il limite massimo di detrazione (e 100.000, e 60.000 ed e 30.000), fissato in relazione ai singoli interventi agevolabili, deve intendersi riferito all'unità immobiliare oggetto dell'intervento e, pertanto, andrà suddiviso tra i soggetti detentori o possessori dell'immobile che partecipano alla spesa, in ragione dell'onere che ciascuno ha effettivamente sostenuto. Nel caso in cui siano stati effettuati più interventi agevolabili, a condizione che siano cumulabili, il limite massimo di detrazione sarà costituito dalla somma degli importi previsti per ciascuno degli interventi effettuati.

CUMULABILITÀ con ALTRE AGEVOLAZIONI: la detrazione del 55% non è cumulabile con altre agevolazioni fiscali concesse per i medesimi interventi, mentre è compatibile con gli incentivi previsti in materia di risparmio energetico. Come precisato nella C.M. 31.5.2007, n. 36/E, l'agevolazione di cui trattasi si sovrappone, in molti casi, alla detrazione prevista per le ristrutturazioni edilizie; ne rappresenta, in sostanza, una specificazione, in quanto è concessa in relazione alle ristrutturazioni edilizie che investono la muratura dell'edificio, gli impianti di riscaldamento e la produzione di acqua calda, migliorando la prestazione energetica dell'immobile. Ne consegue che il contribuente potrà fruire, per le medesime spese, soltanto dell'una o dell'altra agevolazione.

ALIQUOTA IVA APPLICABILE: per le operazioni di riqualificazione energetica degli edifici, che danno diritto alla detrazione del 55%, si applica, quindi, l'Iva in base alle aliquote previste per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio (manutenzione, ristrutturazione, ecc.).

TRASFERIMENTO degli IMMOBILI OGGETTO DI INTERVENTI AGEVOLATI: per quanto riguarda la variazione del possesso dell'immobile oggetto di interventi finalizzati al risparmio energetico, trovano applicazione le stesse disposizioni che disciplinano gli interventi di recupero del patrimonio edilizio.

SOGGETTI AMMESSI a USU FRUIRE del BONUS FISCALE: l'ambito soggettivo dell'agevolazione fiscale comprende tutti i soggetti, residenti e non residenti, a prescindere dalla tipologia di reddito di cui essi siano titolari.

In particolare, rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione della detrazione:

- persone fisiche;
- esercenti arti e professioni e associazioni tra professionisti;
- imprese, società di persone e società di capitali;
- enti pubblici e privati che non svolgono attività commerciale.

Tali soggetti possono fruire della detrazione a condizione che sostengano le spese e che queste siano rimaste a loro carico. Inoltre, devono possedere o detenere l'immobile sul quale saranno eseguiti gli interventi per il risparmio energetico in base ad un titolo idoneo, che può consistere nel diritto di proprietà o nella nuda proprietà, in un diritto reale o in un contratto di locazione, anche finanziaria, o di comodato.

Nel caso in cui i lavori siano eseguiti attraverso contratti di leasing, la detrazione spetta all'utilizzatore ed è determinata in base al costo sostenuto dalla società di leasing.

Non rilevano, ai fini della detrazione, i canoni di leasing addebitati all'utilizzatore. Sono ammessi a fruire della detrazione anche i familiari di cui all'art. 5, co. 5, D.P.R. 22.12.1986, n. 917 conviventi con il possessore o detentore dell'immobile oggetto dell'intervento, che sostengano le spese per la realizzazione dei lavori. Il requisito della convivenza deve avere carattere di stabilità e non solo episodico. Conseguentemente, al fine di usufruire del beneficio della detrazione si richiede che la convivenza sussista fin dal momento in cui iniziano i lavori.

EDIFICI INTERESATI: l'agevolazione fiscale riguarda esclusivamente interventi attuati su edifici o parti di edifici o unità immobiliari esistenti, appartenenti a qualsiasi categoria catastale (anche rurale), compresi quelli strumentali. Sono esclusi gli interventi effettuati durante la fase di costruzione dell'immobile.

In merito alle caratteristiche specifiche che

gli edifici devono presentare in relazione ad alcune tipologie di interventi, la C.M. 36/E/2007 precisa che gli edifici, ad esempio:

- devono essere già dotati di impianto di riscaldamento;
- nelle ristrutturazioni per le quali è previsto il frazionamento dell'unità immobiliare, con conseguente aumento del numero delle stesse, il beneficio è compatibile unicamente con la realizzazione di un impianto termico centralizzato a servizio delle suddette unità;
- nel caso di ristrutturazioni con demolizione e ricostruzione, si può accedere al beneficio solo nel caso di fedele ricostruzione. Restano esclusi gli interventi relativi ai lavori di ampliamento.

Inoltre, si ricorda che le spese relative all'esecuzione degli interventi su immobili merce non possono beneficiare della detrazione del 55%. Sono considerati immobili merce quelli alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa.

TIPOLOGIE di INTERVENTI AGEVOLATI: in sintesi, gli interventi che danno diritto al bonus fiscale ed i relativi limiti di spesa e di detrazione sono i seguenti:

- riqualificazione energetica di edifici esistenti: per tali interventi l'ammontare massimo della detrazione non può superare e 100.000 pari ad una spesa di e 181.818,18;
- involucro edifici (pareti, finestre, compresi gli infissi, su edifici esistenti): per tali interventi il valore massimo della detrazione fiscale è di e 60.000, corrispondenti ad una spesa di e 109.090,91;
- installazione di pannelli solari: il limite massimo della detrazione per tali interventi è di e 60.000, corrispondenti ad una spesa di e 109.090,91;
- sostituzione di impianti di climatizzazione invernale: per tali interventi il valore massimo della detrazione fiscale è di e 30.000, corrispondenti ad una spesa di e 54.545,45.

SPESE AMMESE AL BONUS FISCALE: sono detraibili le spese per le prestazioni professionali, comprese sia quelle necessarie per la realizzazione degli interventi agevolati sia quelle sostenute per acquisire la certificazione energetica richiesta per fruire del beneficio.

In particolare, sono detraibili le spese per:

- la fornitura e la messa in opera di materiale coibente per il miglioramento delle caratteristiche termiche delle strutture esistenti;
- la fornitura e la messa in opera di materiali ordinari, anche necessari per la realizzazione di ulteriori strutture murarie a ridosso di quelle preesistenti, per il miglioramento delle caratteristiche termiche delle strutture esistenti;
- la demolizione e la ricostruzione dell'elemento costruttivo;
- la fornitura e la posa in opera di una nuova finestra comprensiva di infisso;
- le integrazioni e le sostituzioni dei componenti vetrati esistenti;
- la fornitura e la messa in opera di tutte le apparecchiature termiche, meccaniche, elettriche ed elettroniche, nonché delle opere idrauliche e murarie per la realizzazione di impianti solari termici organicamente collegati alle utenze, anche in integrazione con impianti di riscaldamento;

- la sostituzione di impianti di climatizzazione **invernale** con impianti dotati di **caldaie a condensazione**.

ADEMPIMENTI da OSSERVARE: i soggetti che intendono avvalersi del bonus fiscale del 55% devono porre in essere una serie di adempimenti e devono acquisire, trasmettere e conservare una specifica documentazione.

DOCUMENTI NECESSARI: per fruire dell'agevolazione fiscale, a pena di decadenza dal beneficio, occorre acquisire i seguenti documenti:

- la fattura in cui sia indicato il costo della manodopera utilizzata per la realizzazione dell'intervento;
- l'asseverazione di un tecnico abilitato che attesti la corrispondenza degli interventi effettuati ai requisiti tecnici richiesti dalle specifiche norme. In caso di esecuzione di più interventi sul medesimo edificio l'asseverazione può fornire i dati e le informazioni richieste in modo unitario (nelle ipotesi di autocostruzione dei pannelli solari, è sufficiente l'attestato di partecipazione ad un apposito corso di formazione);
- la certificazione/qualificazione energetica, che ha lo scopo di determinare il fabbisogno annuo di energia di un immobile. L'attestato di certificazione energetica non è richiesto per le spese effettuate dall'1.1.2008 per la sostituzione di finestre comprensive di infissi in singole unità immobiliari e per l'installazione di pannelli solari. Tale certificazione, in base a quanto disposto dall'art. 31, L. 99/2009, non occorre per gli interventi, realizzati a partire dal 15.8.2009, riguardanti la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale con caldaie a condensazione;
- la scheda informativa relativa agli interventi realizzati.

DOCUMENTI da TRASMETTERE: entro 90 giorni dalla fine dei lavori devono essere trasmessi all'Enea in via telematica (attraverso il sito www.acs.enea.it, ottenendo ricevuta informatica) i dati contenuti nell'attestato di certificazione energetica, ovvero nell'attestato di qualificazione energetica, nonché la scheda informativa relativa agli interventi realizzati (che può essere corretta/integrata inviando all'Enea una scheda rettificativa – R.M. 27.5.2010, n. 44/E).

Si può inviare la documentazione a mezzo raccomandata con ricevuta semplice, sempre entro 90 giorni dal termine dei lavori, solo ed esclusivamente quando la complessità dei lavori eseguiti non trova adeguata descrizione negli schemi resi disponibili dall'Enea.

L'indirizzo presso cui inviare la documentazione è il seguente: Enea – Dipartimento ambiente, cambiamenti globali e sviluppo sostenibile, Via Anguillarese 301 – 00123 Santa Maria di Galeria (Roma), specificando come riferimento: Detrazioni fiscali – riqualificazione energetica.

Si ricorda che per fruire del bonus fiscale non è necessario inviare alcuna comunicazione preventiva di inizio lavori al Centro Operativo di Pescara.

MODELLO DI COMUNICAZIONE DA INVIARE ALL'AGENZIA DELLE ENTRATE: il Provvedimento Agenzia delle Entrate 6.5.2009, ha approvato, con le relative istruzioni, il modello di comunicazione da presentare in relazione ad interventi di risparmio energetico esclusivamente per i lavori che proseguono oltre il periodo d'imposta.

Il modello di comunicazione deve essere presentato in via telematica direttamente dal contribuente o tramite intermediari abilitati.

Non deve essere presentato se i lavori sono iniziati e si sono conclusi nel medesimo periodo d'imposta e se nel periodo d'imposta cui la comunicazione si riferisce non sono state sostenute spese. Per quanto riguarda i termini di presentazione, il modello deve essere presentato entro 90 giorni dal termine del periodo d'imposta nel quale i lavori hanno avuto inizio. Per gli interventi i cui lavori proseguono per più periodi d'imposta, il modello deve essere presentato entro 90 giorni dal termine di ciascun periodo d'imposta in cui sono state sostenute le spese oggetto di della comunicazione. La mancata osservanza del termine previsto per l'invio del modello o l'omessa trasmissione dello stesso non comportano la decadenza dal beneficio fiscale. Per tale violazione si applica la sanzione amministrativa da € 258 a € 2.065.

COME EFFETTUARE I PAGAMENTI DELLE SPESE: le modalità per effettuare i pagamenti variano a seconda che il soggetto sia titolare o meno di reddito d'impresa. In particolare, è stabilito che:

- i contribuenti non esercenti attività d'impresa devono effettuare il pagamento delle spese sostenute mediante bonifico bancario o postale dal quale risultino la causale del versamento, il codice fiscale del beneficiario della detrazione ed il numero di partita Iva o il codice fiscale del beneficiario del bonifico;
- i contribuenti titolari di reddito d'impresa sono esonerati dall'obbligo di pagamento mediante bonifico bancario o postale. In tal caso, la prova delle spese può essere costituita da altra documentazione. In effetti, per i titolari di reddito d'impresa il concetto di sostenimento della spesa non può che riferirsi a quanto disposto dall'art. 109, D.P.R. 22.12.1986, n. 917, secondo cui il momento di imputazione dei costi si verifica, per le prestazioni di servizi, alla data in cui sono ultimate e, per i beni mobili, alla data di consegna o spedizione, salvo che sia diversa e successiva la data in cui si verifica l'effetto traslativo. Pertanto, il pagamento della spesa per gli esercenti attività d'impresa non ha alcuna rilevanza.

DOCUMENTI da CONSERVARE: per fruire del bonus fiscale è necessario conservare ed esibire, su richiesta, all'Amministrazione finanziaria la seguente documentazione:

- il certificato di asseverazione redatto da un tecnico abilitato;
- la ricevuta di invio della documentazione all'Enea tramite Internet o la ricevuta della raccomandata;
- le fatture o le ricevute fiscali comprovanti le spese effettivamente sostenute per la realizzazione degli interventi. Va ricordato che il bonus fiscale è condizionato all'indicazione in fattura del costo della manodopera utilizzata per la realizzazione dell'intervento;
- per i soggetti non titolari di reddito d'impresa, le ricevute del bonifico bancario o postale tramite il quale è stato effettuato il pagamento.

Nel caso in cui gli interventi siano stati effettuati su parti comuni di edifici, devono essere conservate ed eventualmente esibite anche la copia della delibera assembleare e della tabella millesimale di ripartizione delle spese. Qualora i lavori siano stati effettuati dal detentore dell'immobile, deve essere conservata ed esibita la dichiarazione di consenso all'esecuzione dei lavori da parte del proprietario.

RITENUTA del 10% sui BONIFICI: dall'1.7.2010, al momento del pagamento del bonifico effettuato dal contribuente che intende avvalersi della detrazione del 55%, le banche e le Poste italiane S.p.a. devono operare una ritenuta del 10% a titolo di acconto dell'imposta sul reddito dovuta dall'impresa che effettua i lavori.

La base di calcolo su cui operare la ritenuta è l'importo del bonifico decurtato dell'Iva al 20%.

La ritenuta non deve essere operata quando il pagamento può essere effettuato con modalità diverse dal bonifico (assegni bancari, vaglia, carte di credito).

Con la C.M. 28.7.2010, n. 40/E sono state fornite istruzioni operative in merito all'applicazione della ritenuta.



Professionisti deduzione dei costi

Vincenzo D'Andò, Il Sole 24ORE – La Settimana Fiscale, 18 febbraio 2011, n. 6, p. 43

QUADRO NORMATIVO

L'art. 54, D.P.R. 22.12.1986, n. 917 disciplina la **deduzione** dei **costi** degli **esercenti arti e professioni**, e in particolare la **determinazione del reddito di lavoro autonomo** (compensi meno spese).

Il D.L. 3.10.2006, n. 262, conv. con modif. con L. 24.11.2006, n. 286, ha introdotto dei **limiti** alla **deduzione** di talune **spese professionali**.

L'Agenzia delle Entrate, con le **RR.MM. 16.2.2006, n. 30/E** e **25.5.2006, n. 72/E**, si è soffermata sulla **deducibilità** dei **costi** dei **beni immateriali**, mentre la **R.M. 8.4.2009, n. 99/E** ha fornito chiarimenti per l'**immobile professionale** acquistato **prima del 2007**.

Per finire, la **R.M. 2.3.2010, n. 13/E** ha esaminato l'ipotesi dell'**acquisto** dello **studio professionale** mediante **leasing**.

Ulteriori precisazioni e chiarimenti sono stati forniti dalla **Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate della Liguria**, in una **guida** pubblicata sul sito dell'Agenzia delle Entrate (www.agenziaentrate.gov.it), peraltro, redatta con l'ausilio dell'Ordine degli avvocati di Genova.

DEDUCIBILITÀ dei COSTI dei PROFESSIONISTI – INDICAZIONI dell'AGENZIA delle ENTRATE: oltre ai vari adempimenti previsti dalla normativa fiscale per i giovani Avvocati, la guida 2010 dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale della Liguria, si è soffermata sui principi generali della determinazione del reddito professionale e sulle varie tipologie dei costi sostenuti dal professionista, sotto l'aspetto della deducibilità.

Tale guida, intitolata «*Guida fiscale per giovani avvocati*», ma che in realtà (per la specifica disciplina trattata) riguarda tutte le categorie dei professionisti (commercialisti, architetti, ecc.), è aggiornata con le recenti novità che hanno interessato la deduzione fiscale dei costi subiti dagli esercenti arti e professioni.

PRINCIPIO di CASSA e di COMPETENZA: come è noto, nella determinazione del reddito professionale, ai sensi dell'art. 54, D.P.R. 22.12.1986, n. 917, si applica il cd. principio di cassa (regola generale), in base al quale concorrono a formare il reddito i compensi percepiti (incassati) e le spese effettivamente sostenute (pagate) nel periodo di imposta.

Tuttavia, vale il principio di competenza (quale eccezione alla regola generale) nel caso di:

- ammortamento dei beni strumentali;
- canoni di leasing;
- spese di ristrutturazione di immobili;
- quote di indennità di Tfr e di cessazione dei rapporti di co.co.co. maturati nel periodo di imposta.

In tali casi, infatti, la deduzione deve avvenire in relazione al periodo in cui detto costo è riferibile (principio di competenza) e non, invece, nel momento in cui il costo è stato pagato.

CONDIZIONI per la DEDUCIBILITÀ delle SPESE: non è mancata, poi, la disamina delle necessarie condizioni che giustificano la deduzione della spesa professionale.

Infatti, per poter essere dedotte dal reddito professionale, occorre che le spese siano:

- sostenute, vale a dire effettivamente pagate nel periodo di imposta (subiscono una deroga le spese che vanno dedotte per «riferibilità» al periodo d'imposta);
- inerenti, vale a dire riferite all'attività svolta dal professionista. Le spese devono essere, quindi, correlate;
- documentate (da fattura, ricevuta fiscale, o in taluni casi da semplice ricevuta, si pensi all'ipotesi di acquisto dei quotidiani professionali presso le edicole). Per i carburanti occorre, invece, la scheda carburante debitamente compilata, ma senza l'indicazione dei km (l'obbligo, infatti, non è previsto per i professionisti, ma solo per le imprese).

PRINCIPALI COEFFICIENTI di AMMORTAMENTO dei BENI STRUMENTALI	
Descrizione del bene strumentale	Coefficiente
Immobili ad uso studio	3%
Mobili e macchine ordinarie d'ufficio	12%
Macchinari, apparecchi e attrezzature varie (condizionamento, frigoriferi, distributore automatico, ecc.)	15%
Macchine d'ufficio elettriche, compresi computer, sistemi telefonici, fax, stampanti, fotocopiatrici, ecc.	20%

DEDUZIONE dei COSTI RELATIVI ai BENI STRUMENTALI: come già sopra indicato, il costo dei beni strumentali (macchine per ufficio, mobili, attrezzature professionali, e così via) non può essere dedotto interamente nell'anno di pagamento, ma in quote costanti d'ammortamento, secondo le percentuali stabilite nel D.M. 31.12.1988. Unica deroga alla deduzione pluriennale è prevista per beni ammortizzabili di costo inferiore ad € 516,46, che possono essere dedotti nel periodo d'imposta in cui è avvenuto il pagamento. Rimane assodato che per i beni strumentali utilizzati in maniera promiscua (uso ufficio/casa) vale la regola della deduzione del 50% del valore del bene.

IMMOBILI di PROPRIETÀ INTERAMENTE STRUMENTALI (per USO UFFICIO): la guida delle Dre Liguria ha poi rammentato che dall'1.1.2007 è stata consentita la deduzione dal reddito professionale delle quote di ammortamento dell'immobile strumentale, ma ciò ha riguardato gli acquisti effettuati nel triennio 2007-2009, con riduzione delle quote di ammortamento ad 1/3 per i periodi di imposta compresi tra il 2007 ed il 2009 (quindi l'ammortamento deducibile dell'immobile strumentale è stato pari solamente all'1%). Ovviamente tali quote di ammortamento possono essere fruite nella loro interezza solo a decorrere dal 2010 (quota deducibile pari al 3%). Per gli immobili da acquistare dal periodo 2010 non è più consentita la deduzione fiscale per gli ammortamenti.

IMMOBILI in LEASING (o in LOCAZIONE) INTERAMENTE STRUMENTALI: in virtù dell'art. 54, co. 2, D.P.R. 917/1986, i canoni di leasing relativi ai beni immobili strumentali sono deducibili, purché il contratto abbia comunque una durata minima di 8 anni e una durata massima di 15 anni. Ciò vale per tutti i contratti di leasing stipulati entro il 31.12.2009. Peraltro, i relativi canoni di locazione sono deducibili nel limite di 1/3 per il periodo di imposta 2009. Viceversa, come ha precisato la R.M. 2.3.2010, n. 13/E, i canoni di locazione sostenuti non sono deducibili se il contratto di leasing è stato stipulato dopo il 31.12.2009. Infine, è stato osservato che per tutti i contratti di leasing stipulati a partire dall'1.1.2010 non potrà essere portata in deduzione neppure la rendita catastale dell'immobile.

AMMODERNAMENTO, RISTRUTTURAZIONE e MANUTENZIONE STRAORDINARIA dell'IMMOBILE INTERAMENTE STRUMENTALE: riguardo alle spese di ammodernamento, ristrutturazione e manutenzione straordinaria, la guida della Dre della Liguria ha precisato che occorre distinguere i seguenti periodi in cui gli immobili strumentali all'attività sono stati acquistati:

- se l'immobile è stato acquistato nel periodo 2007/2009, le spese relative all'ammodernamento, ristrutturazione e manutenzione straordinaria, poiché vengono capitalizzate sul costo dell'immobile, sono deducibili con l'ammortamento;
- se l'immobile è stato acquistato prima del 2007, come chiarito dalla R.M. 8.4.2009, n. 99/E è prevista la deducibilità delle spese in quote costanti nel periodo di imposta e nei quattro successivi (senza, quindi, l'imputazione ad incremento del valore dell'immobile);
- infine, se l'immobile viene acquistato dopo il 31.12.2009, poiché sul tema manca ancora un'apposita risoluzione, la guida della Direzione Regionale della Liguria ha ipotizzato che, parimenti, si possa applicare la regola contenuta nell'art. 54, D.P.R. 917/1986 per le spese non incrementative, per cui la deduzione viene consentita nel limite del 5% del costo complessivo di tutti i beni ammortizzabili, mentre l'eccedenza è deducibile in quote costanti nei 5 periodi di imposta successivi.

IMMOBILI in PROPRIETÀ e in LEASING ad USO PROMISCOUO: per l'immobile utilizzato in maniera promiscua, ad esempio parte di abitazione personale adibita a studio professionale, è prevista la deduzione della rendita catastale nella misura del 50%. Sono, inoltre, deducibili nella misura del 50% anche le spese per i servizi relativi a tali immobili (comprese le spese per ammodernamento, ristrutturazione e manutenzione straordinaria). Per gli immobili in leasing o in affitto ad uso promiscuo è deducibile il 50% del canone, e nella stessa misura sono deducibili le spese per i servizi relativi a tali immobili.

AUTOVEICOLI: il costo di acquisto di autovetture per il trasporto di persone, autocaravan, ciclomotori e motocicli si ammortizza in 4 anni. Il singolo professionista può dedurre un solo veicolo, mentre in caso di studio associato, ciascun socio può dedurre un solo veicolo. In particolare, può essere dedotto solo il 40% di un costo massimo (art. 164, D.P.R. 917/1986), variabile in base alla tipologia di veicolo.

SPESE per PRE STAZIONI di LAVORO: oltre alle spese per i collaboratori (anche occasionali) sono deducibili ai fini Irpef tutte le spese relative al personale dipendente, comprese le quote annuali accantonate per indennità, quiescenza e previdenza.

INTERESSI PASSIVI: secondo la guida, gli interessi passivi sul mutuo per l'immobile strumentale sono interamente deducibili. Ciò varrebbe, quindi, anche se per gli acquisti effettuati dal 2010 il valore dell'immobile strumentale non fosse più ammortizzabile. Possono essere dedotti anche gli interessi passivi su conto corrente solo nel caso in cui il conto corrente sia tenuto per l'attività professionale. Viene ricordato anche che gli interessi per l'Iva trimestrale non sono deducibili. Parimenti, ai fini Irap, tutti gli interessi, qualsiasi sia la natura, sono indeducibili.

SOFTWARE/PROGRAMMI APPLICATIVI per il COMPUTER: al riguardo la guida della Dre Liguria ritiene (si tratta, a parere di chi scrive, di un'importante precisazione) che le spese per software e altri beni immateriali, anche se acquistati in proprietà dal professionista, siano deducibili interamente nell'anno di pagamento sia ai fini Irpef che Irap, al pari di quanto sempre sostenuto in dottrina (si veda ad esempio la norma di comportamento dell'Associazione Italiana Dottori Commercialisti n. 151). La R.M. 25.5.2006, n. 72/E, che tante critiche aveva sollevato, ha invece sostenuto che il software professionale ovvero la «banca dati professionale» (su cd rom) possono essere dedotti solo mediante ammortamento (con il coefficiente del 15%). In precedenza, la R.M. 16.2.2006, n. 30/E (in controtendenza rispetto alla R.M. 72/E/2006) aveva specificato che per il professionista il costo per l'utilizzo del marchio (bene immateriale) è deducibile nell'esercizio in cui viene pagato (principio di cassa). Pertanto, alla luce di quanto riportato nella guida, la controversia pare possa essere superata, poiché viene ritenuto applicabile il principio di cassa anche per l'acquisto dei vari beni immateriali del professionista.

SPESE per RISTORANTI ed ALBERGHI: le spese per ristoranti e alberghi (che si deducono nella misura del 75% e, in ogni caso per un importo non superiore al 2% dei compensi percepiti) devono

essere comprovate da ricevute fiscali o fatture, sempre intestate al professionista. L'Iva sulle spese di ristoro può essere detratta (art. 19, D.P.R. 26.10.1972, n. 633), qualora tali servizi siano inerenti all'attività professionale. Peraltro, le spese di vitto e alloggio sono integralmente deducibili se sostenute dal committente per conto del professionista e da quest'ultimo addebitate in fattura.

DEDUZIONE delle SPESE di RAPPRESENTANZA: la guida, infine, rimarca la circostanza che le spese di rappresentanza sono deducibili fino all'1% dei compensi percepiti nel periodo d'imposta.

Per i professionisti sono considerate di rappresentanza:

- le spese per l'acquisto di beni di cui fare omaggio;
- le spese di ristorante e alberghi (comunque deducibili nella misura del 75%) rivolte ad altri soggetti, ma inerenti all'attività del professionista;
- le spese di quadri, sculture, oggetti d'arte, d'antiquariato e da collezione.

L'Iva sulle spese di rappresentanza relative agli omaggi è detraibile solo se di costo unitario inferiore ad e 25,82.

Viene altresì ricordato che le spese per convegni, congressi e corsi di aggiornamento professionale sono deducibili nella misura del 50%.

Per le spese sui telefoni cellulari e sulla telefonia fissa è invece ormai prevista la deduzione nella misura dell'80%.

TASSE e IMPOSTE DEDUCIBILI: la guida della Dre Liguria conclude precisando che sono deducibili nella contabilità del professionista la tassa di concessione governativa, la Tarsu, l'imposta di bollo e di registro e, ovviamente, l'Irap, limitatamente al 10% dal periodo 2008.

PROFESSIONISTI – DEDUZIONE dei COSTI
Determinazione del reddito professionale
Il reddito dell'attività professionale si determina dalla differenza tra i compensi riscossi e le spese pagate (principio di cassa). Tuttavia, anche i professionisti devono osservare, anche se in parte, le regole previste per le imprese (principio di competenza): ciò avviene, infatti, per gli ammortamenti dei beni strumentali, delle indennità di fine rapporto, e così via.
Deduzione costi immobili professionali
Per gli immobili professionali acquisiti dal 2010 non è più previsto dal Legislatore l'ammortamento fiscale. In tal caso, tuttavia, per le spese di ammodernamento, manutenzione straordinaria e ristrutturazione dei locali adibiti a studio professionale è comunque possibile applicare la regola di cui all'art. 54, D.P.R. 917/1986 per le spese non incrementative, per cui la deduzione viene consentita nel limite del 5% del costo complessivo di tutti i beni ammortizzabili. Ovviamente, l'eccedenza è poi deducibile in quote costanti nei successivi 5 periodi di imposta.
Deduzione per spese relative a beni immateriali
Il costo dei beni immateriali sostenuti dal professionista (tra cui l'acquisto del software o del cd rom contenente la banca dati normativa) è deducibile secondo il principio di cassa. Quindi, la relativa spesa è deducibile interamente nel periodo di imposta in cui è stata liquidata. La R.M. 72/E/2006 ha invece sostenuto che la banca dati del professionista deve essere ammortizzata con il coefficiente del 15%.
Altre spese professionali
La guida 2010 della Dre della Liguria ha infine fornito precisazioni sulla deduzione delle spese inerenti ai veicoli professionali, delle spese di gestione ordinaria (telefono, tasse, e così via), per poi passare ad illustrare il concetto di «spesa di rappresentanza» specificatamente applicabile agli esercenti arti e professioni.



PIANO CASA - Piano casa, modifiche in tre regioni

Marche, Umbria e Campania hanno varato alcune modifiche al Piano casa per favorire le richieste dei premi di volumetria. Altri correttivi sono, inoltre, allo studio di Liguria e Lazio, mentre l'Emilia-Romagna ha bocciato l'ipotesi di una proroga dei termini.

a cura di ANCE, Il Sole 24 ORE - Consulente Immobiliare, 15 febbraio 2011, n. 877 pag. 232

ANCE - News n. 21, 12.1.2011

Piano casa: ok alle modifiche in tre regioni

Per Marche, Umbria e Campania sono già in vigore le nuove disposizioni che dovrebbero consentire maggiori opportunità a chi voglia usufruire dei premi di volumetria riconosciuti in via straordinaria anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti dalle rispettive leggi sui Piani casa. Le modifiche si sono rese necessarie a fronte degli scarsi risultati ottenuti in termini di domande presentate a più di un anno di distanza dall'entrata in vigore delle tre normative. Grazie ai correttivi approvati sono stati così eliminati alcuni vincoli alla possibilità di realizzare gli ampliamenti e le demolizioni-ricostruzioni e sono state ammesse nuove fattispecie finora non riconosciute. Rispettivamente con le L.R. 19 del 21 dicembre 2010, 27 del 23 dicembre 2010 e 1 del 5 gennaio 2011 di recente pubblicazione sui bollettini ufficiali, Marche, Umbria e Campania hanno così rivisto alcune norme con l'obiettivo di favorire gli interventi edilizi in un'ottica di valorizzazione del territorio e in ogni caso di salvaguardia dei valori ambientali, storici e paesaggistici. Nelle **Marche**, rispetto al testo originario della L.R. 22/2009, sono stati innanzitutto eliminati, per l'ampliamento, i limiti massimi di incremento. Per gli interventi di demolizione ricostruzione viene ammessa ora la ricomposizione planivolumetrica anche con forme architettoniche diverse da quelle preesistenti o con eventuale modifica, nell'ambito del lotto originario, dell'area di sedime e della sagoma.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione della legge, si evidenzia che tutti gli interventi previsti potranno effettuarsi d'ora in poi anche sugli edifici in corso di ristrutturazione. Gli ampliamenti potranno, inoltre, essere cumulati con altri incrementi volumetrici eventualmente previsti dagli strumenti urbanistici che non siano ancora stati utilizzati. Possibilità di intervenire anche nei centri storici, prima esclusi, a condizione però che, in caso di demolizione con successiva ricostruzione, si tratti di edifici residenziali realizzati successivamente al 1° gennaio 1950.

Quarantacinque i giorni concessi ai comuni (con decorrenza 31 dicembre 2010) per adeguare le delibere già adottate alle nuove previsioni. Dopo tale scadenza anche le richieste di titolo abilitativo già presentate alla data di entrata in vigore della legge di modifica potranno essere adeguate alle nuove disposizioni introdotte. Gli altri procedimenti in corso dovranno invece concludersi secondo la normativa precedente. Per le nuove domande ci sarà tempo fino al 30 giugno 2012.

Tra le nuove previsioni inserite dall'**Umbria** si segnala la possibilità di cumulare i premi di cubatura ammessi dalla legge con le premialità previste nel caso di certificazione di sostenibilità ambientale dell'edificio in classe A.

Rispetto alle previsioni della L.R. 13/2009 sono stati poi ridotti i limiti massimi per realizzare gli interventi di ampliamento mentre invariato resta il limite del 25% della volumetria originaria per demolizioni e ricostruzioni, limite che può tuttavia essere incrementato di un ulteriore 5% qualora sia prevista la realizzazione di locali per asili nido o altre funzioni socio-culturali pubbliche o di interesse pubblico. È stata poi ridotta la percentuale di alloggi che, in caso di realizzazione di nuove unità abitative, devono essere destinati alla locazione a canone concordato per almeno otto anni.

Ampliate anche le possibilità di intervento sugli edifici a destinazione non residenziale (il premio di cubatura passa, infatti, dal 20 al 30%), fatta eccezione di quelli commerciali adibiti a medie e grandi strutture di vendita e dei centri o poli commerciali. Ulteriori incentivi sono previsti in caso di installazione di impianti fotovoltaici, rimozione delle coperture in amianto ovvero qualora si intervenga su aree da bonificare. Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di modifica (e quindi a decorrere dal 30 dicembre 2010) i comuni potranno decidere di escludere l'applicabilità delle nuove norme e stabilire limiti diversificati di incremento della volumetria per specifici immobili o zone del proprio territorio. Per le domande si avrà tempo fino al 30.12.2012. In **Campania**, rispetto alla L.R. 19/2009, cambiano i limiti per realizzare gli ampliamenti che, tuttavia, restano limitati al solo residenziale. Sugli immobili destinati ad attività produttive, commerciali o turistico-ricettive sono consentite solo opere interne finalizzate all'utilizzo di volumi esistenti nell'ambito dell'attività autorizzata per la riqualificazione e l'adeguamento delle strutture esistenti anche attraverso il cambio di destinazione d'uso e in deroga agli strumenti urbanistici vigenti. La demolizione-ricostruzione resta anch'essa limitata al solo residenziale ma viene specificato che sarà possibile realizzarla all'interno dell'area nella quale l'edificio è ubicato. Viene abrogato l'art. 6, che ammetteva gli interventi di ampliamento e sostituzione sugli edifici condonati nel caso in cui questi contenessero unità abitative destinate a prima casa del richiedente. Ampliate, con le previsioni del nuovo art. 6-bis, le possibilità di intervento nelle zone agricole. Con il nuovo art. 11-bis viene poi incentivata la delocalizzazione degli edifici residenziali contenenti unità abitative destinate a prima casa ubicati attualmente in aree a rischio idrogeologico o di eruzione del Vesuvio. Le nuove domande potranno essere presentate fino all'11 luglio 2012. Per quanto riguarda le altre regioni è in dirittura d'arrivo anche la proroga termini alla legge della Toscana mentre sono ancora all'esame dei consigli regionali i disegni di legge di Liguria e Lazio. L'Emilia Romagna ha, invece, diffuso un comunicato con cui ha annunciato l'intenzione di non voler prorogare la scadenza del 31.12.2010 per poter presentare domanda di intervento ai sensi della L.R. 19/2009.

PIANO CASA 2 - IL QUADRO NORMATIVO REGIONALE

REGIONI	LEGGE	ENTRATA IN VIGORE	TERMINE PER LE DELIBERE COMUNALI	TERMINE MAX PER LA PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE
Abruzzo	L.R. 16, 19.8.2009 (B.U. 45, 28.8.2009)	29.8.2009	31.7.2010	27.12.2011 Il termine è prorogato per i comuni colpiti dal terremoto per tutta la durata dello stato di emergenza
Basilicata	L.R. 25, 7.8.2009 (B.U. 34, 7.8.2009)	8.8.2009	6.11.2009	8.8.2011
Calabria	L.R. 21, 11.8.2010 (s.s. n. 1, B.U. 20.8.2010)	21.8.2010	5.12.2010	21.8.2012
Campania	L.R. 19, 28.12.2009(B.U. 80, 29.12.2009), mod. da L.R. 1, 5.1.2011 (B.U. 2, 10.1.2011)	30.12.2009	1.3.2010	Prorogato all'11.7.2012
Emilia-Romagna	L.R. 6, 6.7.2009 - Titolo III artt. 51-56 (B.U. 116, 7.7.2009)	22.7.2009	21.9.2009	Scaduto il 31.12/2010

Friuli-Venezia Giulia	L.R. 19, 11.11.2009 (1° s.o. n. 23, 18.11.2009)	19.11.2009	non previsto	I lavori devono essere iniziati entro il 19.11.2014
Lazio	L.R. 21, 11.8.2009 (s.o. n. 142, B.U. 31, 21.8.2009)	5.9.2009	4.12.2009	4.12.2011
Liguria	L.R. 49, 3.11.2009 (B.U. 19, 4.11.2009)	19.11.2009	4.1.2010	19.11.2011
Lombardia	L.R. 13, 16.7.2009-(2° s.o., B.U. 28, 17.7.2009)	18.7.2009	15.10.2009	15.4.2011
Marche	L.R. 22, 8.10.2009(B.U. 96, 15.10.2009), mod. da L.R. 19, 21.12.2010 (B.U. 114, 30.12.2010)	16.10.2009	30.11.2009	Prorogato al 30.6.2012
Molise	L.R. 30, 11.12.2009 (B.U. 30, 16.12.2009)	17.12.2009	15.2.2010	15.2.2011
Piemonte	L.R. 20, 14.7.2009 (B.U. 28, 16.7.2009)	31.7.2009	29.9.2009	31.12.2011
Puglia	L.R. 14, 30.7.2009 (B.U. 119, 3.8.2009) Avviso di rettifica: B.U. 150, 24.9.2009 L.R. 18, 7.10.2009 proroga termini	25.9.2009	24.11.2009	25.9.2011
Sardegna	L.R. 4, 23.10.2009(B.U. 35, 31.10.2009)	1.11.2009	non previsto	2.5.2011
Sicilia	L.R. 6, 23.3.2010(B.U. 14, 26.3.2010)	10.4.2010	8.8.2010	8.8.2012
Toscana	L.R. 24, 8.5.2009 (B.U. 17, 13.5.2009)	28.5.2009	non previsto	Prorogato al 31.12.2011
Umbria	L.R. 13, 26.6.2009-Titolo II, Capo II artt. 33-38 (B.U. 29, 29.6.2009), mod. da L.R. 27, 23.12.2010 (B.U. 61, 29.12.2010)	30.6.2009	29.8.2009	Prorogato al 30.12.2012 Nessuna scadenza per interventi di sostituzione su edifici residenziali quando l'intervento è compreso in un PUA, nonché su edifici a destinazione produttiva
Valle d'Aosta	L.R. 24, 4.8.2009 - B.U.R. 33, 18.8.2009	19.8.2009	non previsto	non previsto
Veneto	L.R. 14, 8.7.2009 (B.U. 56, 10.7.2009), mod. da L.R. 26, 9.10.2009	11.7.2009	30.10.2009	11.7.2011
Prov. Bolzano	Delib. Giunta prov. n. 1609, 15.6.2009 (B.U. 28, 7.7.2009)	8.7.2009	7.8.2009	non previsto
Prov. Trento	Nessuna previsione			

Rifiuti

**Dalla classificazione al SISTRI tutti i nuovi adempimenti**

Come cambiano gli adempimenti previsti per la gestione dei rifiuti? Quali opportunità di semplificazione - indispensabili per incrementare l'efficacia dei controlli e la capacità di garantire l'effettiva tutela dell'ambiente - sono state effettivamente colte dal D.Lgs. n. 205/2010? Quali tra i problemi interpretativi e applicativi della disciplina sui rifiuti sono stati risolti? Questi gli interrogativi ai quali è necessario fornire una prima risposta attraverso un'analisi del decreto legislativo con cui, attraverso la modifica della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è stata recepita nell'ordinamento nazionale la direttiva 2008/98/CE.

Paolo Pipere, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 8 febbraio 2011, n. 2 p. 59

Il nuovo articolo 178-*bis* del D.Lgs. n. 152/2006, crea le condizioni affinché, anche in Italia, siano progressivamente introdotte disposizioni volte a estendere il campo di applicazione del principio della responsabilità estesa del produttore del bene. Non solo i fabbricanti, gli importatori e le imprese che rivendono con proprio marchio determinate tipologie di prodotti - i soggetti fino a ora chiamati a organizzare e finanziare i sistemi per il recupero dei rifiuti di imballaggio, dei veicoli a fine vita, dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, delle pile e delle batterie - ma anche chiunque "*sviluppi, trasformi tratti o venda*" le categorie di beni che verranno in futuro individuate, dovrà garantire l'istituzione di un sistema di gestione dei rifiuti che decadono dai prodotti ed efficaci modalità di ritiro delle merci giunte a fine vita.

Gli obblighi dei fabbricanti e degli importatori

La definizione dei criteri e delle modalità d'introduzione della responsabilità estesa del produttore del bene è demandata a regolamenti che potranno prevedere, in linea con gli strumenti di attuazione della *Integrated Product Policy* comunitaria, obblighi di informazione sulla "*misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile*" e di progettazione dei beni secondo criteri di sostenibilità ambientale; più specificamente, per mezzo di accorgimenti tesi a "*diminuire o eliminare i rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti*". I decreti potranno, infine, favorire lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di beni "adatti all'uso multiplo", "tecnicamente durevoli" e facilmente recuperabili o smaltibili.

Responsabilità estesa e obblighi di gestione del rifiuto

Il comma 2 dell'articolo 178-*bis* afferma il principio secondo il quale: "*la responsabilità estesa del produttore del prodotto è applicabile fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'art. 188, comma 1*". A questo proposito, deve essere segnalato che l'articolo 188, comma 1, prevede che il produttore o detentore del rifiuto sia responsabile per la corretta gestione del medesimo fino all'avvenuto recupero o smaltimento finale, salvo nel caso in cui utilizzi il SISTRI. Una scelta che sembrava essere definitivamente superata fin dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 22/1997, a causa del suo evidente effetto di delegittimazione dell'intero sistema di rilascio delle autorizzazioni all'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti garantito dagli enti locali, ma che è stata reintrodotta a seguito di una specifica previsione della direttiva 2008/98/CE.

Considerato quest'aspetto, è opportuno segnalare fin da ora che i decreti ministeriali ai quali è demandata l'applicazione del principio della responsabilità estesa del produttore del bene dovrebbero sancire in modo inequivocabile che il conferimento del rifiuto al sistema di raccolta e recupero organizzato dai fabbricanti e dagli importatori del bene equivale, per il produttore o detentore del rifiuto, al pieno e completo adempimento degli obblighi in materia di "responsabilità della gestione dei rifiuti".

In quella sede si potrebbe, inoltre, sancire un deciso snellimento degli adempimenti che oggi gravano sulle imprese che generano rifiuti, affidando gli oneri di documentazione della corretta gestione agli operatori del settore che agiscono, previa specifica qualificazione, su mandato dei consorzi o dei sistemi collettivi creati dai produttori dei beni dai quali originano gli scarti.

Ritornando alla responsabilità estesa del "produttore" del bene, sembra necessario anche un intervento di revisione delle definizioni; in particolare, appare indispensabile conciliare:

- il criterio secondo il quale i decreti applicativi possono *"prevedere che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti. Nel caso il produttore del prodotto partecipi parzialmente, il distributore del prodotto concorre per la differenza fino all'intera copertura di tali costi"*, quando, nella nozione di "produttore del prodotto" - contenuta nel comma 1 del medesimo articolo 178-bis e nell'articolo 183, comma 1, lettera g) - rientra anche qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente *venda* questi prodotti;
- la responsabilità del produttore del bene per il finanziamento del sistema di raccolta e recupero dei rifiuti derivanti da quella tipologia di prodotti con l'affermazione apodittica contenuta nella nuova formulazione dell'art. 188, comma 5, secondo la quale *"i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti, dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti"*.

Box 1

- Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti

La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- e) smaltimento.

La "gerarchia" dei rifiuti

Il nuovo articolo 179, segna la fedele trasposizione nella norma nazionale della cosiddetta "gerarchia dei rifiuti", opportunamente indicata con la locuzione appropriata al concetto che si desidera esprimere *"criteri di priorità nella gestione dei rifiuti"*. E' appena il caso di rilevare che, conformemente a quanto disposto dalle disposizioni comunitarie degli ultimi venti anni, la norma conferma che *"le misure dirette al recupero dei rifiuti mediante la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o ogni altra operazione di recupero di materia sono adottate con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia"*.

Fra le misure volte a incentivare il recupero viene riproposto anche l'ormai tradizionale, e finora largamente disatteso, richiamo alla *"determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti"* e di sostanze e oggetti prodotti, anche solo in parte, con materiali recuperati dai rifiuti.

Riutilizzo e preparazione per il riutilizzo

In tema di valorizzazione dei rifiuti interviene anche l'articolo 180-bis, che impegna le pubbliche amministrazioni a promuovere iniziative volte a favorire il riutilizzo di prodotti e la preparazione per il riutilizzo di rifiuti. A questo proposito, la nuova nozione di *"preparazione per il riutilizzo"*, definita come *"le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento"*, si rivela molto utile per superare le aporie connesse, ad esempio, alle prescrizioni di "reimpiego" dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) o dei loro componenti contenute nel D.Lgs. n. 151/2005 o, più in generale, a come sia possibile reimpiegare o riutilizzare un rifiuto qualora lo scarto di produzione o di consumo non sia stato sottoposto a un trattamento volto a consentirne un nuovo impiego. La nuova definizione di *riutilizzo* (*"qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la"*

stessa finalità per la quale erano stati concepiti"), presupponendo che il rifiuto sia stato sottoposto a un'operazione di "preparazione per il riutilizzo" dalla quale sia derivata la "cessazione della qualifica di rifiuto" [1] prima del nuovo impiego del materiale, della sostanza o dell'oggetto, aiuta a dirimere la questione.

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 205/2010, è, inoltre, prevista l'adozione di decreti ministeriali finalizzati a costituire e sostenere **centri e reti "accreditati" di riparazione/riutilizzo** anche tramite la definizione di procedure autorizzative semplificate e di un "catalogo esemplificativo di prodotti e di rifiuti di prodotti che possono essere sottoposti, rispettivamente, a riutilizzo o a preparazione per il riutilizzo".

Le definizioni

In primo luogo, cambiano la definizione di "**rifiuto**" - dalla quale è stato espunto l'inessenziale riferimento alle "categorie riportate nell'allegato A" - e quella di "produttore del rifiuto", ora conforme a quella comunitaria e liberata dalla congiunzione "e" che in precedenza poteva portare a fraintendimenti [2].

In secondo luogo, si segnala l'introduzione delle definizioni di:

- "**intermediario**": "qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti";

- "**commerciante**": "qualsiasi impresa che agisce in qualità di committente, al fine di acquistare e successivamente vendere rifiuti, compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti",

finora assenti nell'ordinamento nazionale.

In terzo luogo, viene modificata la nozione di "**raccolta differenziata**": "la raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo ed alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico". Questa definizione è ora molto più vicina al concetto espresso dalle direttive comunitarie e, pertanto, priva di un riferimento esclusivo alla raccolta di rifiuti urbani. Dalla nuova definizione discende la necessità di rivedere anche tutte le disposizioni, segnatamente le deliberazioni dell'Albo nazionale gestori ambientali, che avevano ritenuto che questo concetto trovasse applicazione solo nell'ambito della gestione di rifiuti urbani, con la conseguenza di ritenere che, anche in sede di attribuzione del codice identificativo del rifiuto desunto dal Catalogo Europeo dei Rifiuti, i codici dal capitolo 20 fossero utilizzabili solo per identificare i rifiuti urbani raccolti dal comune o dal concessionario del servizio pubblico.

Nuova anche la definizione di "**rifiuto organico**": "rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dall'industria alimentare raccolti in modo differenziato" e quelle associate di:

- "rifiuto biostabilizzato";

- "compost di qualità";

- "digestato di qualità".

Deposito temporaneo

La nozione di "deposito temporaneo" ("il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti") viene sostanzialmente confermata, adeguando alcune delle condizioni che ne consentono l'esercizio. Fondamentalmente, in luogo del precedente divieto di porre in deposito temporaneo rifiuti contenenti determinate sostanze pericolose (PCB, PCT, policlorodibenzodiossine ecc.) in concentrazioni superiori a specifici limiti, si richiama, invece, l'esigenza di garantire il rispetto delle norme tecniche per lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti inquinanti organici persistenti (POPs - *Persistent Organic Pollutants*) di cui al regolamento (CE) 850/2004. Anche le due strategie di gestione del deposito temporaneo precedentemente previste (il rispetto di un limite quantitativo - ora posto a 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi - congiunto con l'asportazione almeno annuale dei rifiuti oppure, in alternativa, l'impegno ad assicurare l'asportazione almeno trimestrale dei rifiuti indipendentemente dalle quantità in deposito) vengono confermate, ribadendo la possibilità del

produttore del rifiuto di scegliere la condotta meglio confacente alle sue necessità. Confermata anche la previsione di diverse modalità di gestione del deposito temporaneo per alcune categorie di rifiuti, demandata all'adozione di un decreto ministeriale.

Da notare, invece, che l'eliminazione della nozione di "*luogo di produzione dei rifiuti*" dal novero delle definizioni non mancherà di creare incertezze e difficoltà nell'applicazione di questa disciplina.

Classificazione dei rifiuti speciali

Nella nuova formulazione dell'art. 184, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006, le semplificazioni documentali in precedenza previste per tutti i **rifiuti non pericolosi derivanti da attività agro-industriali** sono state drasticamente limitate, richiamando l'art. 2135, c.c., agli scarti generati dalle "*attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali*".

Confermato, invece, il regime di favore per i **rifiuti non pericolosi derivanti da costruzione, demolizione e scavo**, con il richiamo alle disposizioni relative ai sottoprodotti in luogo del precedente riferimento alla disciplina delle terre e rocce da scavo della quale si è, per il momento, rinviata la definitiva abrogazione [3].

Espunti dal nuovo testo anche i "**macchinari e le apparecchiature deteriorate ed obsolete**", per i quali, se si tratta di rifiuti non pericolosi derivanti da attività di lavorazione industriale o artigianale, vi sarà un aggravio degli oneri documentali (registro di carico e scarico o uso del SISTRI).

Di difficile interpretazione, invece, la scelta di eliminare dall'elenco dei rifiuti speciali i "**veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti**". Con questa decisione, però, si è sanata l'anomalia per cui anche i rifiuti costituiti da veicoli dei privati cittadini, pur non derivando dall'esercizio di un'attività economica, erano classificati come rifiuti speciali.

Rifiuti "domestici" pericolosi

Molto significativa e piena di conseguenze anche la modifica del comma 5 dell'articolo 184, D.Lgs. n. 152/2006. Essendo stata espunta l'indicazione secondo la quale erano "*pericolosi i rifiuti non domestici*", conseguentemente, in conformità alla lettera della direttiva 2008/98/CE, è indispensabile considerare che d'ora in poi i comuni e i concessionari dei servizi di raccolta si troveranno a gestire anche "*rifiuti pericolosi prodotti da nuclei domestici*", sia pur con alcune esclusioni dagli obblighi di etichettatura e di tenuta dei registri di carico e scarico [4]. La novità non mancherà di produrre effetti anche sulle modalità di gestione dello stoccaggio di queste tipologie di rifiuti nei centri di raccolta, aspetto per il quale la direttiva non prevede regimi agevolati per questo genere di rifiuti pericolosi.

Responsabilità estesa del produttore del rifiuto

Il nuovo articolo 188, codice dell'ambiente, come anticipato, amplia l'ambito nel quale il produttore iniziale o il detentore sono ritenuti responsabili della corretta gestione dei rifiuti ("*il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste*") circoscrivendo questa sfera solo nel caso in cui tali soggetti siano "*siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)*". Mentre la prima scelta è obbligatoria (la direttiva 2008/98/CE, infatti, sancisce che "*quando i rifiuti sono trasferiti per il trattamento preliminare dal produttore iniziale o dal detentore a una delle persone fisiche o giuridiche di cui al paragrafo 1*" - un commerciante, un ente o un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato - "*la responsabilità dell'esecuzione di un'operazione completa di recupero o smaltimento di regola non è assolta*"), la seconda potrebbe rivelarsi di non facile applicazione. Se si considera, infatti, che "*la responsabilità di ciascuno di tali soggetti è limitata alla*

rispettiva sfera di competenza stabilita dal predetto sistema", resta da comprendere in che modo il "sistema" abbia definito questi ambiti di responsabilità. Al momento, gli unici possibili riferimenti a queste "sfere di competenza" sono costituiti dalle disposizioni del nuovo articolo 193, comma 3 [5], e dagli obblighi di informazione legati al superamento dei limiti temporali ammessi per le "soste tecniche" all'interno dei porti o degli scali ferroviari nel caso di trasporto intermodale di rifiuti. In termini generali, non sembra che i "decreti SISTRI" possano contribuire all'individuazione di questi distinti ambiti di responsabilità previsti per i diversi soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti, trattando fondamentalmente temi legati alla documentazione della corretta gestione dei medesimi, se non per il nuovo metodo per limitare la responsabilità del produttore o del detentore del rifiuto previsto dall'art. 5, comma 14, D.M. 17 dicembre 2009: "la responsabilità del produttore dei rifiuti per il corretto recupero o smaltimento degli stessi è esclusa a seguito dell'invio da parte del SISTRI, alla casella di posta elettronica attribuitagli automaticamente dal sistema, della comunicazione di accettazione dei rifiuti medesimi da parte dell'impianto di recupero o smaltimento".

Responsabilità del trasportatore di propri rifiuti

Sempre con riferimento alla responsabilità del produttore di rifiuti, sembra che il comma 3 dell'art. 188 sia in contraddizione con il comma 1 del medesimo articolo, che, infatti, sancisce come la responsabilità dei soggetti non iscritti al SISTRI che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi sia esclusa "b) a seguito del conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario", senza specificare che questa esclusione opera solo con riferimento a gestori di impianti che effettuano operazioni di gestione diverse dal "trattamento preliminare".

Nel nuovo testo viene mantenuta anche l'indicazione secondo la quale la responsabilità del produttore del rifiuto è esclusa anche nel caso in cui sia stata effettuata una spedizione transfrontaliera di rifiuti e la quarta copia del formulario non sia ritornata entro sei mesi, a condizione che il fatto sia stato comunicato alla regione. E' appena il caso di ricordare, in proposito, che fin dal 2006 i trasporti transfrontalieri di rifiuti non richiedono l'emissione del formulario (art. 193, comma 7, nella precedente formulazione del D.Lgs. 152/2006) e che questa esenzione è oggi riconfermata dall'art. 193, comma 8, "per le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi che non aderiscono su base volontaria al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti [...], il formulario di identificazione è validamente sostituito, per i rifiuti oggetto di spedizioni transfrontaliere, dai documenti previsti dalla normativa comunitaria di cui all'articolo 194, anche con riguardo alla tratta percorsa su territorio nazionale".

II SISTRI

L'articolo 188-bis, dedicato al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, è significativo soprattutto in quanto sancisce il nuovo obbligo di "conservazione in formato elettronico" dei dati già in precedenza inviati al Ministero dell'ambiente mediante le procedure telematiche di trasmissione che, come è noto, prevedono anche la sottoscrizione digitale. Il comma 3 dell'articolo citato prescrive che "il registro cronologico e le schede di movimentazione del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) [...] sono conservate in formato elettronico da parte del soggetto obbligato per almeno tre anni dalla rispettiva data di registrazione o di movimentazione dei rifiuti, ad eccezione dei quelli relativi alle operazioni di smaltimento dei rifiuti in discarica, che devono essere conservati a tempo indeterminato ed al termine dell'attività devono essere consegnati all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione". Non è chiaro, però, come questa prescrizione possa essere conciliata con i principi fondamentali di semplificazione della documentazione amministrativa sanciti dal D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 e dall'art. 50, comma 2, D.Lgs. n. 82/2005 ("Codice dell'amministrazione digitale"): "qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione [...] è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando

l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente".

In altri termini, la questione resta aperta su come possa essere richiesta una copia elettronica dei dati trasmessi quando questi ultimi siano già stati trasmessi secondo le modalità telematiche prescritte dalla legge e disciplinate da specifici regolamenti di attuazione.

Il successivo articolo 188-ter elenca i soggetti tenuti ad aderire al sistema di tracciabilità dei rifiuti (si veda il box 2) superando i profili d'illegittimità del D.M. 17 dicembre 2009, che aveva prescritto l'utilizzo del sistema anche a imprese ed enti non compresi nell'insieme di soggetti obbligati di cui all'art. 189, comma 3, precedente versione del D.Lgs. n. 152/2006, in particolare ai piccoli imprenditori agricoli produttori di rifiuti speciali pericolosi con volume d'affari inferiore a 8.000 euro annui e ai produttori (non ai "produttori iniziali" come disponeva la norma di rango primario) di rifiuti derivanti dal trattamento di rifiuti. Non tutti i problemi, però, sono stati risolti, se si considera che nell'elencazione dei soggetti obbligati ad aderire al SISTRI si distingue fra i soggetti che trasportano i rifiuti derivanti dalla loro attività (iscritti all'Albo nazionale gestori ambientali ex art. 212, comma 8) e gli enti e le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali "a titolo professionale", dimenticando che è stato necessario prevedere l'iscrizione all'Albo dei trasportatori di propri rifiuti, proprio perché una sentenza della Corte di giustizia europea (9 giugno 2005, causa C-270/03) ha affermato il principio secondo il quale trasportare "a titolo professionale" rifiuti non significa necessariamente trasportare rifiuti di terzi. Infatti, secondo la Corte di giustizia *"la nozione di trasporto di rifiuti a titolo professionale [...] si riferisce non solo a coloro che trasportano, nell'esercizio della loro attività professionale di trasportatori, rifiuti prodotti da terzi, ma anche a coloro che, pur non esercitando la professione di trasportatori, nondimeno trasportano nell'ambito della loro attività professionale rifiuti da essi stessi prodotti"*.

Le imprese tenute a usare il SISTRI

Fino a ora, le imprese e gli enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g) che non avevano più di *dieci dipendenti* potevano aderire al SISTRI su base volontaria, ma per effetto del comma 3 dell'articolo 188-ter, l'obbligo di utilizzo del sistema per il controllo della tracciabilità dei rifiuti viene esteso alle imprese che hanno più di *dieci addetti*, in quanto: *"il numero dei dipendenti è calcolato con riferimento al numero delle persone occupate nell'unità locale dell'ente o dell'impresa con una posizione di lavoro indipendente o dipendente"*. Se fino a ora questa singolare interpretazione della nozione di "dipendente" trovava applicazione solo nell'ambito della determinazione dell'ammontare del contributo annuale connesso all'uso del SISTRI, ora diviene decisiva anche per l'individuazione dei soggetti obbligati ad aderire al sistema.

Il comma 5 dell'articolo 188-ter prospetta l'estensione degli obblighi d'iscrizione al SISTRI ai liberi professionisti e ai soggetti individuati dal D.M. 8 marzo 2010, n. 65 [6], come destinatari delle procedure semplificate di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche derivanti dal ritiro "uno contro uno" dei RAEE domestici e professionali. Una scelta, quest'ultima, che non sembra in linea con le esigenze di semplificazione degli adempimenti autorizzativi e documentali indispensabili per incrementare il tasso di raccolta e recupero dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e, soprattutto, in netta controtendenza rispetto alle "aperture" contenute nella direttiva 2008/98/CE. Quest'ultimo provvedimento, infatti, al XVII *considerando* afferma che: *"i sistemi di raccolta dei rifiuti non gestiti su base professionale non dovrebbero essere soggetti a registrazione in quanto presentano rischi inferiori e contribuiscono alla raccolta differenziata dei rifiuti. Rappresentano esempi di tali sistemi la raccolta di rifiuti medicinali nelle farmacie, i sistemi di ritiro dei beni di consumo nei negozi e i sistemi di raccolta di rifiuti nelle collettività scolastiche"*. Questa possibilità di esonero dagli obblighi di autorizzazione prevista per i sistemi di raccolta dei rifiuti *non gestiti su base professionale* viene colta solo in relazione alla raccolta differenziata della carta e della plastica realizzata negli istituti scolastici [7] e, facendo riferimento ai "rischi inferiori", anche alla *"raccolta degli elenchi telefonici e dei beni e prodotti che, dati in comodato d'uso e presentando rischi inferiori per l'ambiente, siano restituiti dal consumatore o utente, dopo l'utilizzo, al comodante"*. In quest'ultimo caso, l'art. 39, comma 12, statuisce che queste operazioni non rientrino tra le fasi di raccolta di rifiuti come definita dall'art. 183, comma 1, lettera o).

E' appena il caso di notare che si persevera nella pessima abitudine di stabilire un'esclusione *ad hoc* per un determinato bene - gli elenchi telefonici - in luogo di preoccuparsi, se lo si ritiene opportuno, di stabilire il principio generale secondo il quale tutti i prodotti dati in comodato d'uso e restituiti al comodante non rientrano nel campo di applicazione della disciplina dei rifiuti.

Box 2

- I soggetti tenuti a utilizzare il SISTRI

Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-*bis*, comma 2, lettera a):

a) gli enti e le imprese produttori di rifiuti speciali pericolosi ivi compresi quelli di cui all'articolo 212, comma 8;

b) le imprese e gli enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi, di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g) con più di dieci dipendenti, nonché le imprese e gli enti che effettuano operazioni di smaltimento o recupero di rifiuti e che producano per effetto di questa attività rifiuti non pericolosi, indipendentemente dal numero di dipendenti;

c) i commercianti e gli intermediari di rifiuti;

d) i consorzi istituiti per il recupero o il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti che organizzano la gestione di questi rifiuti per conto dei consorziati;

e) le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero o smaltimento di rifiuti;

f) gli enti e le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali a titolo professionale. Nel caso di trasporto navale, l'armatore o il noleggiatore che effettuano il trasporto o il raccomandatario marittimo di cui alla legge 4 aprile 1977, n. 135, delegato per gli adempimenti relativi al SISTRI dall'armatore o noleggiatore medesimi;

g) in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto.

SISTRI e spedizioni transfrontaliere

Il successivo comma 6 del medesimo articolo prospetta l'applicazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti, demandando a uno o più decreti ministeriali, da adottare entro tre mesi, l'individuazione dei criteri e delle condizioni per raggiungere questo obiettivo, mentre un decreto interministeriale stabilirà le procedure e le modalità di applicazione del SISTRI alle forze armate, di polizia e dei vigili del fuoco.

L'articolo 188-*ter* prevede anche (comma 9) la possibilità che siano in futuro individuate "modalità semplificate" per l'iscrizione al SISTRI dei produttori di rifiuti pericolosi, demandandola a un decreto ministeriale da adottarsi entro un termine non definito, mentre, paradossalmente, nulla di simile è annunciato per i produttori di rifiuti non pericolosi con poco più di dieci "addetti" o allo scopo d'incentivare l'adesione volontaria dei soggetti non obbligati.

Semplificazioni "a termine" sono previste anche per gli imprenditori agricoli che producono e trasportano a una piattaforma di conferimento, oppure conferiscono a un circuito organizzato di raccolta i propri rifiuti pericolosi "in modo occasionale e saltuario"; in particolare, fino al 31 dicembre 2011, per effetto dell'art. 39, comma 9, D.Lgs. n. 205/2010, questi soggetti sono esclusi dall'obbligo di iscrizione al SISTRI. A questo proposito, deve essere notato che la nozione di trasporto "occasionale e saltuario" in quest'articolo della norma è diversa da quella che è possibile rinvenire nella nuova formulazione del comma 5 dell'articolo 193.

Il carattere occasionale del trasporto definito nel primo modo consente agli imprenditori agricoli di evitare, sia pur temporaneamente, l'iscrizione al SISTRI per il trasporto dei propri rifiuti pericolosi, mentre la seconda definizione, invece, permette di omettere l'emissione del formulario ad ogni trasportatore di propri rifiuti non pericolosi.

Termine "perentorio", infine, per richiedere l'adesione al SISTRI - "entro tre giorni lavorativi" - nel caso di produzione "accidentale" di rifiuti pericolosi.

Il catasto dei rifiuti e il MUD

L'articolo 189 contiene novità largamente annunciate dai "decreti SISTRI"; in particolare, l'abolizione - dal 2012, in considerazione del rinvio al 30 aprile 2011 del termine per la presentazione del "minimud" riferito al 2010 e al 31 dicembre 2011 di quello relativo al 2011 [8] - dell'obbligo di comunicazione annuale al catasto (modello unico di dichiarazione ambientale - MUD) per tutti i soggetti diversi dai comuni, dai consorzi intercomunali o dalle comunità montane.

Questi ultimi dovranno, invece, trasmettere i dati riferiti alla raccolta e alla gestione dei rifiuti urbani alle Camere di commercio, fuorché abbiano scelto di aderire volontariamente al SISTRI e fatto salvo il particolare regime previsto per la Regione Campania.

In proposito deve essere, però, notato che la modulistica fino a ora prevista per la trasmissione delle informazioni da parte dei comuni è stata abrogata dall'articolo 264-*bis* e le modalità di effettuazione della comunicazione prevista dall'art. 12, comma 1, decreto ministeriale 17 dicembre 2009, non sono ancora state definite.

I registri di carico e scarico

Il trasporto dei propri rifiuti richiede il registro.

La novità è stata introdotta dalla nuova formulazione dell'art. 190. La tenuta del registro di carico e scarico è prescritta a ogni impresa o ente che trasporta i propri rifiuti non pericolosi e non ha aderito volontariamente al SISTRI. In particolare, la nuova disposizione impone l'acquisto, la vidimazione e la tenuta del registro dei rifiuti trasportati anche alle imprese che, producendo rifiuti non pericolosi derivanti da attività di costruzione e demolizione, fino a ora erano escluse da quest'obbligo. E' opportuno chiarire, però, che, nel caso delle aziende iscritte all'Albo gestori ambientali secondo la procedura prevista dall'articolo 212, comma 8, D.Lgs. n. 152/2006, il registro documenta l'attività di trasporto dei rifiuti che decadono dalla propria attività e non è, pertanto, in alcun modo riferito al luogo di produzione degli stessi. Queste imprese continueranno a documentare il luogo di produzione o di detenzione dei rifiuti trasportati tramite la compilazione degli appositi spazi dei formulari identificativi, senza alcuna necessità di istituire un registro per ognuno dei cantieri dove vengono generati i rifiuti non pericolosi derivanti dalle attività edili. Il possibile fraintendimento nasce dall'assenza, nella nuova formulazione dell'articolo 190 del codice dell'ambiente, dell'indicazione secondo la quale il registro può essere conservato presso la sede delle imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto di rifiuti. La nuova norma si limita, infatti, a disporre che il registro debba essere tenuto presso "ogni impianto di produzione o, nel caso in cui ciò risulti eccessivamente oneroso, nel sito di produzione" dei rifiuti. Per fugare ogni dubbio in proposito viene, però, in soccorso l'esplicito richiamo (comma 6 della nuova versione dell'art. 190) alla disciplina nazionale costituita dal D.M. 1° aprile 1998, n. 148 [9], che, nell'interpretazione fornita dal ministero con la circolare 4 agosto 1998, specifica come per "ubicazione dell'esercizio", il luogo al quale è riferito il registro, si debba intendere la "sede operativa delle imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto". Rilevante dal punto di vista dell'impatto organizzativo, anche la previsione secondo la quale "Le operazioni di gestione dei centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera mm), sono escluse dagli obblighi del presente articolo" limitatamente ai rifiuti non pericolosi. "Per i rifiuti pericolosi la registrazione del carico e dello scarico può essere effettuata contestualmente al momento dell'uscita dei rifiuti stessi dal centro di raccolta e in maniera cumulativa per ciascun codice dell'elenco dei rifiuti".

Tabella 1

- Scadenze MUD per soggetti diversi dai comuni, dai consorzi intercomunali e dalle comunità montane	
Periodo di riferimento	Termine di presentazione
2010	30 aprile 2011
2011	31 dicembre 2011

Il trasporto dei rifiuti

L'articolo 193 conferma gli obblighi di emissione del formulario per le imprese e gli enti che trasportano propri rifiuti non pericolosi e non hanno scelto di aderire al SISTRI.

Analogamente, è stata mantenuta l'esenzione dall'obbligo per il trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico e introdotto *ex novo* l'esonero dall'emissione del formulario per il trasporto di "rifiuti urbani" - ma sarebbe stato opportuno utilizzare il termine "assimilati agli urbani", dato che si tratta di rifiuti generati da imprese - effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta.

Esenzioni dall'obbligo di emissione del formulario

Intrinsecamente contraddittoria, invece, la nuova esenzione prevista per "*i trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri*", in quanto, prima, non viene specificato che il limite di trenta kg o litri è da intendersi "al giorno", mentre, in seguito, si precisa che "*sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno*". Come in passato, non viene, inoltre, spiegato come questa facoltà del produttore si raccordi con l'immutato obbligo dei gestori degli impianti di prendere in carico rifiuti provenienti da imprese o enti solo se debitamente accompagnati dal formulario identificativo dei rifiuti. Questa incongruenza appare ancora più preoccupante in considerazione del fatto che i decreti SISTRI non prevedono alcuna procedura di accettazione negli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi trasportati dal produttore degli stessi in assenza di formulario identificativo.

Trasporto intermodale

L'articolo 193 conferma la disciplina dello stazionamento dei veicoli in configurazione di trasporto e delle soste tecniche per il trasbordo, mantenendo invariato il limite di 48 ore, fatte salve le giornate interdette alla circolazione, e introduce una nuova regolamentazione del trasporto intermodale di rifiuti.

Nel corso del trasporto intermodale, le attività di carico e scarico, di trasbordo e le soste tecniche all'interno dei porti, degli scali ferroviari, degli interporti, degli impianti di terminalizzazione e degli scali merci non rientrano nelle attività di stoccaggio di rifiuti purché siano effettuate nel più breve tempo possibile e non superino comunque, salvo impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore, il termine massimo di sei giorni. Nel caso in cui si prospetti l'impossibilità del rispetto del termine, il detentore del rifiuto ha l'obbligo di darne indicazione nello spazio relativo alle annotazioni della scheda "SISTRI - Area movimentazione" e di informare, prima della scadenza del termine, il comune e la provincia territorialmente competenti. In ogni caso, le soste tecniche non potranno superare i trenta giorni e dopo questo termine i rifiuti dovranno essere conferiti a soggetti autorizzati alla raccolta o alla gestione.

Responsabilità e adempimenti: entrano in vigore le disposizioni

A norma del comma 2 dell'art. 16, D.Lgs. 205/2010, le modifiche apportate alla disciplina:

- della responsabilità dei rifiuti (art. 188);
- del controllo della tracciabilità dei rifiuti (articoli 188-*bis* e 188-*ter*);
- del catasto dei rifiuti (art. 189);
- dei registri di carico e scarico (art. 190);
- del trasporto dei rifiuti (art. 193)

entreranno in vigore a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'articolo 12, comma 2, D.M. 17 dicembre 2009 (da ultimo modificato dall'art. 1, comma 1, D.M. 22 dicembre 2010) e quindi dal 1° giugno 2011.

Albo gestori ambientali

Le più rilevanti modifiche all'assetto e alle funzioni dell'Albo sono costituite dalle previsioni secondo le quali devono essere iscritte anche:

- le imprese straniere che effettuano il trasporto transfrontaliero di rifiuti in Italia (art. 194, comma 3);

- le imprese e gli operatori logistici presso le stazioni ferroviarie, gli interporti, gli impianti di terminalizzazione, gli scali merci e i porti ai quali, nell'ambito del trasporto intermodale, sono affidati rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o navale o dell'impresa che effettua il successivo trasporto (art. 212, comma 12).

Non è chiaro, invece, se l'obbligo d'iscrizione si estenda anche al raccomandatario marittimo, che la norma cita in rapporto agli adempimenti relativi al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti.

Molto importante anche la nuova disposizione che **esonera dall'obbligo di iscrizione per la raccolta e il trasporto dei rifiuti non pericolosi gli enti e le imprese già iscritte all'Albo per la raccolta e il trasporto dei rifiuti pericolosi**, a condizione che l'ulteriore attività non comporti variazione della classe per la quale questi soggetti sono iscritti. La portata innovativa della scelta del legislatore delegato, che evidentemente ha ritenuto che la qualificazione dei trasportatori di rifiuti pericolosi operata dall'Albo consentisse di tutelare la collettività anche nel caso di trasporto di rifiuti non pericolosi, dovrebbe ora consentire di riconsiderare e abrogare anche l'obbligo d'iscrizione dei trasportatori di rifiuti pericolosi nella sezione speciale per la raccolta e il trasporto dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (ex art. 3, D.M. 8 marzo 2010, n. 65). Deve essere ricordato, inoltre, che, per le imprese che effettuano il trasporto dei rifiuti non pericolosi, non è più richiesta la prestazione delle garanzie finanziarie. Da segnalare anche la nuova previsione secondo la quale **l'iscrizione all'Albo è possibile anche per gli enti che gestiscono rifiuti e non solo - come in passato - per le imprese**.

Fra le nuove disposizioni relative all'Albo gestori ambientali c'è la **sospensione d'ufficio dall'Albo** degli autoveicoli autorizzati al trasporto di rifiuti, ma non iscritti al SISTRI o dove non sia stata installata la *black box*, e la cancellazione di questi veicoli con effetto immediato dopo 3 mesi dalla sospensione senza adeguamento. La nuova formulazione dell'art. 212 ha portato, inoltre, alla definizione di un termine del periodo di validità delle iscrizioni dei trasportatori di propri rifiuti non pericolosi, ora fissato a dieci anni.

Codificato, infine, dall'art. 230, comma 5, il principio secondo il quale i **rifiuti delle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie**:

- si considerano convenzionalmente prodotti dal soggetto che svolge questa attività, quindi dall'impresa che assicura, al contempo, il trasporto degli stessi, e

- possono essere anche "raggruppati temporaneamente" - ma sarebbe stato preferibile utilizzare la locuzione "posti in deposito temporaneo" allo scopo di evitare ogni dubbio in merito alla necessità di un'autorizzazione allo stoccaggio - presso la sede o l'unità locale dell'azienda. Naturalmente, si tratta di una scelta legata alla necessità di semplificare gli adempimenti documentali, in quanto non v'è dubbio che il soggetto autorizzato a effettuare gli spurghi sia un trasportatore di rifiuti che deve essere iscritto all'adeguata categoria dell'Albo gestori ambientali.

Sanzioni SISTRI

Il sistema sanzionatorio associato al sistema per la tracciabilità dei rifiuti può essere così sintetizzato:

- omessa iscrizione nei termini previsti sanzione amministrativa pecuniaria da 2.600 a 15.500 euro se relativa a rifiuti non pericolosi, da 15.500 a 93.000 se riferita a rifiuti pericolosi;

- omesso pagamento del contributo nei termini previsti (a regime): sanzione amministrativa pecuniaria da 2.600 a 15.500 euro se relativo a rifiuti non pericolosi, da 15.500 a 93.000 se riferito a rifiuti pericolosi e "*sospensione immediata dal servizio fornito dal predetto sistema di controllo della tracciabilità nei confronti del trasgressore*";

- omissione della compilazione del registro cronologico o della scheda "SISTRI - Area movimentazione", incompletezza o inesattezza delle informazioni fornite, fraudolenta alterazione dei dispositivi tecnologici del sistema od ostacolo al funzionamento dello stesso: sanzione amministrativa pecuniaria da 2.600 a 15.500 euro se relativa a rifiuti non pericolosi, da 15.500 a 93.000 se riferita a rifiuti pericolosi; in quest'ultimo caso, si applica anche la sanzione amministrativa accessoria della "*sospensione da un mese a un anno dalla carica rivestita dal soggetto cui l'infrazione è imputabile ivi compresa la sospensione dalla carica di amministratore*"

(sanzioni ridotte per le imprese che occupano fino a 15 dipendenti - da 1.040 a 6.200 euro - e in caso di mancato pregiudizio della tracciabilità dei rifiuti - da 520 a 3.100 euro);

- predisposizione e uso, nel sistema SISTRI, di certificati analitici falsi: pena di cui all'art. 483 c.p.;
- mancanza della copia cartacea della scheda SISTRI area movimentazione e, ove prescritto, della copia del certificato analitico: il trasportatore è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.600 euro a 9.300 euro se i rifiuti sono non pericolosi, mentre si applica la pena di cui all'art. 483 del codice penale in caso di trasporto di rifiuti pericolosi (in caso di mancato pregiudizio della tracciabilità dei rifiuti - da 260 a 1.550 euro);

- utilizzo, durante il trasporto, di certificato di analisi di rifiuti contenente false indicazioni: pena di cui all'art. 483 del codice penale;

- impiego, in fase di trasporto, di copia cartacea della scheda SISTRI fraudolentemente alterata: il trasportatore è punito con pena prevista dal combinato disposto degli articoli 477 e 482 del codice penale. La pena è aumentata fino ad un terzo nel caso di rifiuti pericolosi.

Da segnalare, infine, una sanzione che, non riferendosi specificamente alla violazione di un particolare obbligo, sembra essere di dubbia legittimità e di difficile applicazione: *"Al di fuori di quanto previsto nei commi da 1 a 4, i soggetti che si rendono inadempienti agli ulteriori obblighi su di loro incombenti ai sensi del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) sono puniti, per ciascuna delle suddette violazioni, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemilaseicento ad euro quindicimilacinquecento. In caso di rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro quindicimilacinquecento ad euro novantatremila"*.

[1] Si veda *in proposito* l'art. 184-ter del D.Lgs. n. 152/2006.

[2] *Questa la precedente definizione*: "la persona la cui attività ha prodotto rifiuti cioè il produttore iniziale e la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti".

[3] *L'art. 39, comma 4, dispone che l'articolo 186 - terre e rocce da scavo - venga abrogato dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale di cui all'articolo 184-bis, comma 2 (in realtà è prevista l'adozione di più di un decreto)*.

[4] *Il comma 5-quater dell'articolo citato dispone che*: "L'obbligo di etichettatura dei rifiuti pericolosi di cui all'articolo 193 e l'obbligo di tenuta dei registri di cui all'art. 190 non si applicano alle frazioni separate di rifiuti pericolosi prodotti da nuclei domestici fino a che siano accettate per la raccolta, lo smaltimento o il recupero da un ente o un'impresa che abbiano ottenuto l'autorizzazione o siano registrate in conformità agli articoli 208, 212, 214 e 216".

[5] "Il trasportatore non è responsabile per quanto indicato nella Scheda SISTRI - Area movimentazione o nel formulario di identificazione [...] dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, fatta eccezione per le difformità riscontrabili con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico".

[6] "Regolamento recante modalità semplificate di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) da parte dei distributori e degli installatori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), nonché dei gestori dei centri di assistenza tecnica di tali apparecchiature" (*in Gazzetta Ufficiale del 4 maggio 2010, n. 102*).

[7] *Si veda, in proposito, l'art. 181, comma 6, nella sua nuova formulazione*: "al fine di favorire l'educazione ambientale e contribuire alla raccolta differenziata dei rifiuti, i sistemi di raccolta differenziata di carta e plastica negli istituti scolastici sono esentati dall'obbligo di autorizzazione in quanto presentano rischi non elevati e non sono gestiti su base professionale".

[8] *La proroga del termine di presentazione della comunicazione annuale al catasto dei rifiuti è stata disposta dall'articolo 1, comma 2, D.M. 22 dicembre 2010*.

[9] "Regolamento recante approvazione del modello dei registri di carico e scarico dei rifiuti ai sensi degli articoli 12, 18, comma 2, lettera m), e 18, comma 4, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22" (*in Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 1998, n. 110*).



Albo gestori ambientali: indicazioni interpretative per l'applicazione del D.Lgs 205

Avv. Pierpaolo Masciocchi, Il Sole 24 ORE – Newsletter 7:24 14 febbraio 2011

Come noto, il D.Lgs 3 dicembre 2010, n. 205 ha operato una revisione profonda e strutturale dell'originaria disciplina dell'Albo gestori ambientali. In particolare, si è regolamentata l'attività dei produttori iniziali di rifiuti non pericolosi e pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti; si è implementata con disposizioni di raccordo sia il sistema di tracciabilità di rifiuti sia la consistenza delle garanzie finanziarie che devono essere prestate dalle imprese che svolgono per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi, per l'attività di intermediazione e di commercio dei rifiuti, nonché delle imprese che effettuano le attività di bonifica dei siti e di bonifica dei beni contenenti amianto; si è specificato che le garanzie finanziarie da prestarsi a favore della Regione debbano essere prestate per ogni intervento di bonifica; si è eliminato poi l'obbligo dell'iscrizione all'Albo per la gestione degli impianti di titolarità di terzi e degli impianti mobili, in quanto tale iscrizione è stata ritenuta una duplicazione dell'autorizzazione di cui agli articoli 208 (Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti) e seguenti.

Infine, viene disciplinata l'attività delle imprese e degli operatori logistici a cui sono affidati rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o navale o dell'impresa che effettua il successivo trasporto.

Il Comitato Nazionale dell'Albo Gestori ambientali ha diramato, a seguito di numerose richieste di chiarimenti pervenute dagli operatori, la circolare esplicativa 9 febbraio 2011 prot. 240, in ordine all'applicazione delle nuove disposizioni e di cui si riportano, di seguito, i principali aspetti.

Iscrizioni già in essere

Nella nota vengono richiamati i nuovi commi 7 e 10 dell'art. 212 del D.Lgs 152/06 che dispongono rispettivamente che:

- le imprese e gli enti iscritti all'Albo, che raccolgono e trasportano rifiuti pericolosi, sono esonerati dall'iscrizione per la raccolta e il trasporto di rifiuti non pericolosi, purchè la quantità complessiva dei rifiuti trasportati non comporti variazione della classe per la quale sono iscritti
- l'iscrizione all'Albo per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti pericolosi è subordinata alla prestazione delle garanzie finanziarie in favore dello Stato. Non viene invece più richiesta la garanzia finanziaria per l'iscrizione nella categoria 4 (raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi) e nella categoria 1 (raccolta e trasporto di rifiuti urbani e assimilati), a condizione che l'attività non riguardi la raccolta e il trasporto di rifiuti urbani pericolosi.

Pertanto, sulla base di tali nuove disposizioni, il Comitato ha precisato che le imprese iscritte, con riferimento alle specifiche categorie, possono avere differenziate possibilità.

Le imprese iscritte sia nella categoria 4 (raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi) che nella categoria 5 (raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi) potranno richiedere la cancellazione dalla categoria 4 e la revoca della relativa garanzia finanziaria prestata e il conseguente passaggio nella categoria 5 delle tipologie di rifiuti non pericolosi trattati e dei veicoli.

Se le quantità di rifiuti complessivamente trattate in categoria 5 dovessero superare le quantità previste dalla classe di iscrizione in cui sono collocate, dovranno richiedere il passaggio alla classe superiore adeguando i requisiti e prestando le garanzie finanziarie.

Le imprese iscritte nella sola categoria 4 (raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi)

potranno continuare ad essere iscritte sino alla scadenza dell'iscrizione e richiedere la revoca dell'accettazione della garanzia finanziari prestata, pur rimanendo iscritte.

Le imprese iscritte nella categoria 1 (raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati) potranno continuare a restare iscritte sino alla scadenza dell'iscrizione e, se non iscritte anche per la raccolta e trasporto di rifiuti urbani pericolosi, richiedere la revoca della garanzia prestata.

Qualora le imprese risultino iscritte per la raccolta di rifiuti urbani pericolosi, dovranno revocare la precedente garanzia finanziaria e contestualmente prestare una nuova garanzia sulla base delle quantità annue di rifiuti pericolosi che l'impresa intende gestire e che dovrà dichiarare.

Nuove iscrizioni o rinnovo nella categoria 1 (raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati)

Il Comitato ha specificato che l'iscrizione o il rinnovo della stessa è subordinato alla prestazione delle garanzie finanziarie solamente se l'impresa va a gestire rifiuti pericolosi.

In tale caso la garanzia finanziaria dovrà essere prestata sulla base delle quantità annue di rifiuti pericolosi che l'impresa intende gestire e che dovrà dichiarare.

Iscrizioni nelle categorie 2 (raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi individuati ai sensi dell'art. 216 del D.Lgs 152/06, avviati al recupero in modo effettivo e oggettivo) e 3 (raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi individuati ai sensi dell'art. 216 del D.Lgs 152/06, avviati al recupero in modo effettivo e oggettivo)

Nel nuovo articolo 212 del D.Lgs 152/06 non viene più prevista la specifica procedura d'iscrizione per le attività di raccolta e trasporto di rifiuti avviati alle operazioni di recupero e che era stata collocata nelle categorie 2 e 3 dal D.M. 406/98.

A tale proposito il Comitato ha precisato che, pur facendo salve le iscrizioni già in essere e le eventuali successive variazioni, non sarà più possibile presentare richiesta di iscrizione o domanda di rinnovo della stessa per le categorie 2 e 3.

Le imprese dovranno invece iscriversi o presentare richiesta di rinnovo dell'iscrizione nella categoria 4 o 5, a seconda che si tratti di gestione di rifiuti pericolosi o non pericolosi.

Le imprese o gli enti che trasportano rifiuti urbani provenienti dalla raccolta differenziata dovranno presentare domanda di iscrizione o di rinnovo della stessa nella categoria 1 (raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati).

Il Comitato ricorda infine che, come da propria delibera n. 1 del 30 gennaio 2003, le imprese e gli enti che svolgono il solo servizio di raccolta differenziata devono disporre solamente di mezzi e di personale individuati dall'Allegato B) della delibera stessa e che l'iscrizione, qualora si tratti di rifiuti non pericolosi, non è subordinata alla prestazione delle garanzie finanziarie.

Sicurezza nei cantieri

**Calcestruzzo in cantiere, i fornitori non devono redigere il Piano operativo di sicurezza**

Le linee guida approvate dalla Commissione consultiva permanente del ministero del Lavoro sulle procedure per la fornitura di calcestruzzo confezionato in cantiere chiariscono che non è necessaria la redazione del Pos.

Roberto Caiazza, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 14 febbraio 2011, n. 6 pag. 13

Il Tu sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, approvato con Dlgs 9 aprile 2008, n. 81 e successivamente integrato e modificato con il Dlgs 8 agosto 2009, n. 106, non è ancora completamente operativo atteso che devono essere ancora emanati ben 25 provvedimenti (decreti) per l'esatto adempimento ai vari obblighi.

Tuttavia, dopo di allora un primo importante provvedimento si è avuto con la recente elaborazione delle indicazioni metodologiche da parte della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza del lavoro, di cui all'articolo 6, del Dlgs 81/2008 - costituita da rappresentanti di vari Ministeri, dieci rappresentanti delle Regioni, dieci esperti designati dalle associazioni datoriali e dieci designati dalle associazioni dei lavoratori - che ha concluso l'iter per la piena attuazione dell'Accordo sullo stress lavoro-correlato, sottoscritto in data 8 ottobre 2004 tra le parti sociali europee BusinessEurope, Ueapme, Etuc e Ceep, secondo la previsione di cui al medesimo articolo 6, comma 8, lettera *m-quater*, per rinvio del successivo articolo 28, commi 1 e 1-*bis*.

La stessa Commissione, nella seduta del 19 gennaio scorso, ha ora varato un nuovo provvedimento, di natura tecnica, riguardante la procedura per la fornitura di calcestruzzo confezionato in cantiere.

Il documento, come si vedrà, statuisce un principio molto importante risolvendo una problematica sulla quale si è molto dibattuto; essa riguarda la natura del rapporto di fornitura del calcestruzzo confezionato, ai fini della sicurezza. E' stato ribadito che è una mera fornitura e non l'esecuzione di un'opera, per cui la normativa impone, in tal caso, come procedure di sicurezza il reciproco coordinamento e informazione tra il committente (cliente) e il fornitore senza che ricorra l'obbligo da parte di quest'ultimo di redigere il Piano operativo di sicurezza (Pos).

Il Testo unico

Pertanto, il documento della Commissione si riferisce essenzialmente alla puntuale e corretta attuazione dell'articolo 26 del Tu, applicabile alla generalità delle attività e riguardante gli obblighi del datore di lavoro connessi all'affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda. L'articolo 26 sostanzialmente si fonda sulla informazione, cooperazione e coordinamento che deve intercorrere tra il datore di lavoro committente e quello incaricato, appunto, per l'esecuzione dei lavori, servizi e forniture, sia che esso operi sotto forma di impresa o di lavoratore autonomo. Da qui la procedura dettata dalla Commissione avente lo scopo di fornire alle imprese esecutrici e alle imprese fornitrici di calcestruzzo confezionato - definito come tale il materiale ottenuto miscelando cemento, aggregato grosso e fino e acqua, con l'aggiunta di additivi o aggiunte, il quale sviluppa le sue proprietà a seguito dell'idratazione del cemento - delle linee guida riguardanti le informazioni e le procedure.

L'obbligo di informazione

L'obbligo di informazione che incombe in capo al datore di lavoro committente (cliente), deriva dall'art. 26, comma 1, lettera *b*), del Tu, il quale stabilisce che questi fornisce ai soggetti incaricati,

nel nostro caso, della fornitura, dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati a operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività. Il documento in esame fa riferimento allo "scambio" di tali informazioni con il diretto coinvolgimento, come si vedrà, dello stesso fornitore del calcestruzzo.

PROCEDURE E DOCUMENTI

Il documento in esame descrive in allegato le procedure operative di competenza dell'impresa fornitrice di calcestruzzo preconfezionato e dell'impresa esecutrice, nonché i rischi associati a ciascuna fase di lavoro, dal momento dell'accesso in cantiere al momento della sua uscita.

Sono stati così analizzati in modo dettagliato i rischi correlati a ciascuna fase di lavoro individuando le procedure da adottare per garantire la sicurezza dei lavoratori.

Le fasi lavorative evidenziate si riferiscono:

- all'accesso e transito dei mezzi in cantiere (nelle varie fasi);
- alle operazioni preliminari allo scarico (con rischi da urti, schiacciamenti, elettrocuzioni - articolo 117 Tu - caduta dall'alto dei mezzi di trasporto ecc.);
- operazioni di scarico con Atb (autobetoniera);
- scarico in benna o secchione (movimentati da gru);
- scarico diretto con tratti di canale aggiuntiva (terminale dell'autobetoniera destinata allo scarico convogliato del calcestruzzo);
- scarico in pompa di calcestruzzo;
- operazioni di pompaggio (uso del braccio Atbp - autobetonpompa - della pompa;
- operazioni finali e uscita dal cantiere (riassetto del mezzo, pulizia/lavaggio).

Le procedure di emergenza, incendio, evacuazione e di pronto soccorso, saranno indicate dall'impresa committente e saranno desunte dal Psc, se previsto.

Niente Pos

Le procedure contenute nel documento sono finalizzate a fornire un indirizzo univoco per la sicurezza dei lavoratori coinvolti sin dal momento in cui venga effettuata la richiesta di fornitura da parte dell'impresa edile cliente e fino alla consegna del prodotto in cantiere, ovvero all'uscita del mezzo dal cantiere. Ciò nel caso in cui l'impresa fornitrice non partecipi in alcun modo alle lavorazioni di cantiere. Infatti, è lo stesso articolo 96, comma 1-*bis* del Tu il quale stabilisce che nelle mere forniture di materiali e attrezzature trovano comunque applicazione le disposizioni di cui all'articolo 26 del Tu al quale si è fatto sopra cenno. Né appare operante, da parte dell'impresa fornitrice, come evidenzia il documento in esame, l'obbligo di redigere il Pos atteso che esso, ai sensi dell'articolo 96, comma 1, lettera *g*), del Tu, è previsto nel caso di esecuzione dei lavori riportati nell'allegato X al suddetto Tu, in cui non risulta indicata, appunto la fornitura di materiali e, più segnatamente, del calcestruzzo.

L'eliminazione dei rischi

Dal momento della richiesta da parte dell'impresa cliente esecutrice dei lavori a una impresa fornitrice di calcestruzzo, tra le parti si instaura, ai fini della sicurezza, un rapporto che è disciplinato dai commi 1 e 2 del richiamato articolo 26. Ciò comporta, come già anticipato, che la prima impresa informi quella fornitrice dei rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui essa dovrà operare e delle misure di prevenzione ed emergenza ivi adottate.

Il che comporta, per entrambi, il reciproco obbligo di cooperare all'attuazione delle misure di sicurezza previste per lo svolgimento dell'attività in questione. Da qui il coordinamento e l'informazione reciproca anche al fine di eliminare i rischi eventualmente determinati da "interferenze" tra i lavori delle diverse imprese interessate. L'iniziativa sia della cooperazione che del coordinamento ai sensi del comma 3, dell'articolo 26, incombe in capo al datore di lavoro committente.

Può verificarsi il caso in cui l'impresa fornitrice si avvalga per il trasporto di altra impresa (c.d. "padroncini"). In tale evenienza, fermo restando il coordinamento tra impresa esecutrice e impresa fornitrice, si instaura, obbligatoriamente, il rapporto di coordinamento anche tra quest'ultima e il trasportatore nell'ambito, ovviamente, del rapporto instaurato e disciplinato tra le prime due imprese.

Si è già anticipato che lo scambio di informazioni tra le due imprese inizia sin dal momento in cui l'impresa esecutrice si rivolge all'impresa fornitrice del calcestruzzo preconfezionato, ciò al fine di garantire che l'ingresso dei mezzi destinati alla consegna del calcestruzzo e l'operazione di consegna, di scarico dal mezzo, avvengano in condizioni di sicurezza di entrambe le imprese.

Dal punto di vista operativo, l'impresa esecutrice trasmetterà al fornitore dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui il personale di quest'ultimo è destinato a operare e sulle misure di sicurezza e di emergenza adottate in relazione alla propria attività (articolo 26, comma 1, lettera *b*). Tali rischi potranno essere desunti dal Piano di sicurezza e coordinamento (Psc), se previsto ai sensi dell'articolo 91 del Tu, ovvero dal Piano di sicurezza sostitutivo (di cui al punto 3.1. dell'allegato XV al Tu), nonché dal Piano operativo di sicurezza (Pos).

La comunicazione

Le informazioni relative a tali rischi riguarderanno l'area in cui è ubicato il cantiere; l'esistenza o meno di difficoltà all'accesso; le condizioni di viabilità nel cantiere, tenendo soprattutto conto delle condizioni e caratteristiche della strada interna dall'accesso fino al punto di scarico; le postazioni di getto del calcestruzzo. In proposito tornerà utile un particolare esame per eventuali presenze di linee elettriche esterne tenendo conto, ai fini della distanza di sicurezza, delle varie posizioni di manovra del mezzo, nonché di eventuali pericoli di caduta di materiali dall'alto per la presenza, per esempio, di gru addette alla movimentazione di carichi; la precisazione sul lavaggio finale della betoniera e delle sue parti a conclusione dello scarico del calcestruzzo, evidenziando, in caso affermativo le condizioni del sito predisposto a tale operazione. L'informazione sarà completata con l'indicazione del responsabile del cantiere e, se presente, del coordinatore in fase di esecuzione.

Le informazioni che l'impresa fornitrice comunicherà a quella esecutrice riguarderanno oltre la sua ragione sociale, la tipologia dei mezzi e delle attrezzature utilizzati.

Al fine di stabilire la compatibilità di ciascun mezzo con la conformità del cantiere, le informazioni riguarderanno le loro caratteristiche costruttive e di impiego, all'estensione del braccio, alla lunghezza, larghezza e altezza di ciascun mezzo, il carico su ogni singola ruota (per evitare eventuali smottamenti), il peso massimo a pieno carico, il livello di rumore e, infine, la pendenza massima consentita al mezzo al fine di verificare l'idoneità delle strade interne che il mezzo dovrà percorrere.

Il trasporto

Nel caso in cui l'impresa fornitrice per il trasporto e consegna del calcestruzzo si avvalga di trasportatori terzi, sarà cura di detta impresa consegnare agli autotrasportatori sia le notizie ricevute dall'impresa esecutrice sia quelle che essa stessa ha inoltrato a quest'ultima. Tale ultima precisazione appare però non comprensibile atteso che tali notizie si riferiscono, come sopra indicato, essenzialmente alle caratteristiche del mezzo di trasporto che saranno state esse stesse comunicate dal trasportatore terzo all'impresa fornitrice.

Le sanzioni

Il mancato adempimento da parte del datore di lavoro committente della fornitura alle iniziative di informazione (articolo 26, comma 1, lettera *b*), è punito con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 750 a quattromila euro (articolo 55, comma 5, lettera *a*, del Tu). Il mancato adempimento alle iniziative della cooperazione e del coordinamento (articolo 26, comma 1, lettera *d*), è punito con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 1.500 a seimila euro (articolo 55, comma 5, lettera *d*, del Tu).



La valutazione dei rischi connessi a contratti di lavoro atipici

Brevi riflessioni sull'obbligo della valutazione dei rischi connessi alla specifica tipologia di contratto di lavoro attraverso la quale viene resa la prestazione (art. 28, comma 1, Dlgs n. 81/2008) e sul connesso obbligo di valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato

Mario Gallo, Il Sole 24 Ore - Guida al Lavoro, 4 febbraio 2011, n. 6 p. 15

L'obbligazione di sicurezza definita nei contenuti fondamentali dall'art. 2087 c.c. nel corso degli ultimi anni sta assumendo profili specifici sempre più complessi e articolati per effetto della frenetica attività del legislatore che, sia pur molto faticosamente, tenta di regolamentare i nuovi fenomeni che stanno caratterizzando lo scenario socioeconomico del nostro Paese nel corso dell'ultimo decennio. Infatti, queste tendenze innovative da un lato stanno portando alla nascita di nuove esigenze gestionali mentre dall'altro producono anche nuovi rischi emergenti all'interno di un'impresa sempre più lontana dal modello organizzativo tradizionale e che in molti casi rischia di rimanere intrappolata nelle secche dell'esternalizzazione.

Sotto questo profilo occorre osservare che i dati statistici diffusi dall'Inail testimoniano, in modo inequivocabile, che tali cambiamenti influenzano negativamente anche il fenomeno infortunistico che sta assumendo una nuova dimensione; un elemento che emerge, infatti, è la correlazione, più o meno intensa, esistente tra l'evento dannoso e la conformazione specifica del rapporto di lavoro che contraddistingue in particolare le forme cd. "atipiche", ossia tutti quei contratti di lavoro che si discostano dal modello tradizionale della subordinazione ex art. 2094 c.c. a tempo indeterminato.

Questa nuova realtà, regolata solo frammentariamente dal Dlgs n. 368/2001 e dal Dlgs n. 276/2003, ha spinto il legislatore a definire con la legge n. 123/2007 un progetto di riforma della disciplina sulla salute e sicurezza sul lavoro in cui, com'è noto, il Governo è stato delegato ad operare un riassetto organico della materia anche per assicurare una più intensa tutela "per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e per specifiche tipologie di lavoro..." (art. 1, comma 1, lett. c), ossia una protezione più forte a beneficio soprattutto di quei lavoratori cd. atipici. In effetti, già da tempo la dottrina aveva evidenziato le carenze della disciplina contenuta nel Dlgs n. 626/1994, ormai superata sotto questo profilo dall'evoluzione dell'economia che impone alle imprese un'organizzazione del lavoro sempre più flessibile e da un'intensa attività legislativa che ha generato una vasta gamma di nuove forme flessibili d'impiego (somministrazione di manodopera, lavoro intermittente, lavoro a prestazioni ripartite, lavoro a progetto, distacco ecc.) e rivisto profondamente quelle tradizionali (lavoro a termine e lavoro part time). Infatti, il predetto classico rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato di tipo "monogamico" - ossia tra due soli soggetti, dei quali il datore di lavoro ad un tempo titolare del rapporto ed utilizzatore della prestazione lavorativa - sul quale si basava la tutela del predetto decreto, nel corso dell'ultimo decennio è stato affiancato (e in molte realtà produttive addirittura sostituito) da una sempre più vasta e variegata congerie di rapporti atipici, sovente triangolari, ossia caratterizzati dallo svolgersi alle dipendenze di un datore di lavoro e sotto la direzione di un altro (somministrazione di lavoro per qualsiasi esigenza aziendale, anche ordinaria dell'utilizzatore; distacco del personale; utilizzazione di lavoratori in appalto, purché eterodiretti dall'appaltatore), secondo quello che può definirsi ormai il modello della subordinazione dissociata, cui ha dato fortissimo impulso, vincendo i notevoli tabù del passato, la riforma del mercato del lavoro operata con il già citato Dlgs n. 276/2003. Tuttavia, occorre anche osservare che queste nuove forme contrattuali conducono al triste fenomeno della precarizzazione del rapporto di lavoro che è

geneticamente mal conciliabile con la tutela del diritto alla salute del lavoratore che, viceversa, esige una stabilità soprattutto sotto il profilo della valutazione dei rischi professionali e dell'adempimento dell'obbligazione formativa; infatti, il ricorso a tali strumenti contrattuali innovativi espone potenzialmente il lavoratore a rischi aggiuntivi rispetto al lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato come, per esempio, l'insufficiente conoscenza dei luoghi di lavoro, il possibile isolamento dei colleghi, la tendenza all'attribuzione di maggiori carichi di lavoro, l'esposizione a rischi da stress lavoro-correlato ecc. Si tratta, pertanto, di gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari ed appare interessante approfondire le principali criticità che caratterizzano l'obbligo gestionale della sicurezza nell'area del lavoro atipico e, soprattutto, comprendere l'esatta portata e i limiti del nuovo obbligo della valutazione anche dei rischi connessi alla specifica tipologia di contratto di lavoro attraverso la quale viene resa la prestazione, inserito dal Dlgs n. 106/2009 all'interno del primo comma dell'art. 28 del Dlgs n. 81/2008, che sta generando non poche perplessità applicative sia per le imprese che per i consulenti, e il suo rapporto con il recentissimo obbligo di valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato regolamentato dalle Indicazioni della Commissione consultiva del 17.11.2010, pubblicate dal Ministero del lavoro con lettera circ. 18.11.2010, prot. n. 15/SEGR/023692 (in G.U. 304/2010).

La nuova nozione di lavoratore tutelato e il regime generale per gli atipici

In attuazione del predetto principio di massima protezione contenuto nella legge n. 123/2007 il legislatore delegato ha innestato all'interno del Dlgs n. 81/2008 una serie di norme che hanno cercato di assicurare una pari dignità a tutti i lavoratori, attraverso una serie di meccanismi complessi che cercheremo di analizzare nei loro tratti fondamentali. In primo luogo occorre richiamare la norma che dal 15.5.2008 definisce il nuovo confine fondamentale della tutela prevenzionistica, ora incentrato non più sul citato modello tradizionale del contratto di lavoro subordinato, come faceva il Dlgs n. 626/1994, bensì sul rispolverato modello del lavoro "sostanziale", ossia del lavoro tutelato in quanto tale, indipendentemente dalla tipologia contrattuale o dal *nomen juris* del rapporto, ampliando in tal modo la platea dei lavoratori beneficiari e comprendendo così chiunque svolga un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, con la sola esclusione degli addetti ai servizi domestici e familiari (art. 2, comma 1, Dlgs n. 81/2008).

Inoltre, accanto a tale estensione applicativa con il Dlgs n. 81/2008 è stato anche finalmente codificato in modo inequivocabile il principio in base al quale l'obbligazione di sicurezza grava primariamente sul soggetto che beneficia concretamente della prestazione lavorativa. In tal senso occorre richiamare, in primo luogo, il comma 5 dell'art. 3, in base al quale nella fattispecie dei lavoratori occupati in virtù di un contratto di somministrazione di lavoro, di cui agli artt. 20 e segg. del Dlgs n. 276/2003, tutti gli obblighi di salute e sicurezza sono a carico del datore di lavoro dell'impresa utilizzatrice, fermo restando che l'agenzia fornitrice è tenuta a verificare preliminarmente se presso l'azienda che ospiterà il prestatore di lavoro per la propria missione è stata effettuata o meno la prescritta valutazione dei rischi di cui agli artt. 17 e 28 del Dlgs n. 81/2008, nonché ad effettuare l'informazione di base e l'addestramento all'uso attrezzature di lavoro, salvo che sia diversamente disposto nel contratto. Questo meccanismo è stato riproposto anche per il distacco del personale disciplinato dall'art. 30 del Dlgs n. 276/2003, con il risultato che tutti gli obblighi di prevenzione e protezione sono a carico del distaccatario, fatto salvo l'obbligo a carico del distaccante d'informare e formare il lavoratore sui rischi tipici generalmente connessi allo svolgimento delle mansioni per le quali egli viene distaccato (art. 3, comma 6, Dlgs n. 81/2008).

Inoltre, nella fattispecie del distacco del personale delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, del Dlgs n. 165/2001, che presta servizio con rapporto di dipendenza funzionale presso altre amministrazioni pubbliche, organi o autorità nazionali, gli obblighi previsti dal Dlgs n. 81/2008 sono a carico del datore di lavoro designato dall'amministrazione, organo o autorità ospitante (1).

In questa direzione è stata orientata anche la riformata tutela per i lavoratori cd. parasubordinati, ossia di coloro che effettuano una prestazione lavorativa resa autonomamente, senza vincolo di subordinazione, in modo continuativo e coordinato con il committente. Infatti, il successivo c. 7

prevede che nel caso dei lavoratori a progetto di cui agli artt. 61 e segg. del Dlgs n. 276/2003, e dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'art. 409, comma 1, n. 3, c.p.c. il committente è tenuto ad osservare tutti gli obblighi previsti dal Dlgs n. 81/2008, sempreché la prestazione lavorativa sia resa nei luoghi di lavoro dello stesso.

Questo regime, inoltre, si applica anche per il cd. lavoro accessorio in cui il lavoratore effettua prestazioni occasionali ai sensi dell'articolo 70 del Dlgs n. 276/2003, con la sola esclusione dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili (2).

L'obbligo di valutazione dei rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale

Un ulteriore importante passo sulla strada della completa parificazione delle tutele, nel rispetto ovviamente delle peculiarità congenite di ciascuna tipologia di rapporto di lavoro, si è realizzato grazie al già citato Dlgs n. 106/2009. Infatti, attraverso l'art. 18, comma 1, lett. a) di tale provvedimento correttivo è stato finalmente codificato anche il principio secondo il quale all'interno del processo di valutazione dei rischi una maggiore attenzione deve essere riservata a "...*quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro*" (art. 28, c. 1, Dlgs n. 81/2008) (si veda la tabella 1).

Tabella 1 - L'obbligo della valutazione dei rischi connessi alla specifica tipologia di contratto di lavoro in sintesi	
Datori di lavoro obbligati	- Tutti i datori di lavoro, sia pubblici che privati (art. 2, comma 1, lett. b, Dlgs n. 81/2008)
Oggetto della valutazione	- Rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro (art. 28, comma 1, Dlgs n. 81/2008) - La valutazione deve riguardare tutti i lavoratori e equiparati (art. 2, comma 1, lett. a, Dlgs n. 81/2008) - La valutazione è circoscritta ai contratti di lavoro c.d. flessibili (contratto a termine, a tempo parziale, somministrazione di lavoro, lavoro a progetto ecc.)
Delegabilità	- L'obbligo della valutazione è indelegabile da parte del datore di lavoro (art. 17, Dlgs n. 81/2008)
Ambito di riferimento	- La valutazione deve essere effettuata con riferimento a ciascuna unità produttiva, come definita dall'art. 2, comma 1, lett. t, Dlgs n. 81/2008
Ipotesi nelle quali non è consentita la stipula del contratto in mancanza della valutazione	- Somministrazione di lavoro (art. 20, c. 5, Dlgs n. 276/2003) - Contratto di lavoro intermittente (art. 34 Dlgs n. 276/2003) - Contratto di lavoro a tempo determinato (art. 3 Dlgs n. 368/2001)

Per effetto di questa nuova previsione si è realizzato finalmente un corretto coordinamento tra il Dlgs n. 81/2008 e la disciplina in materia di lavori atipici - anche se sarebbe più corretto parlare di forme flessibili di lavoro - contenuta essenzialmente nei Dlgs n. 381/2001 e n. 276/2003. Come già accennato i dati statistici resi noti negli ultimi dall'Inail testimoniano che sono proprio i lavoratori con rapporto a tempo determinato, in somministrazione e impiegati negli appalti a subire maggiormente infortuni sul lavoro e come rivelano alcune ricerche sono anche fortemente esposti a rischi da stress lavoro-correlato (3). Infatti, occorre considerare che la prestazione lavorativa è temporanea e viene svolta in ambienti di lavoro poco conosciuti, con conseguenti maggiori rischi nell'uso delle macchine e attrezzature, delle vie di transito e di fuga, l'osservanza delle procedure di emergenza, etc.

Inoltre, occorre anche tener presente che appare diverso il grado di percezione dei rischi del lavoratore temporaneo e ciò può determinare una situazione di stress; infatti, come evidenziato anche da una ricerca condotta nel 2005 dall'Inca - Istituto confederale di assistenza - e realizzata dall'Ires - Istituto ricerche economiche e sociali - il lavoratore tende a dare scarsa importanza ai rischi presenti nell'ambiente in cui agisce e alle misure di sicurezza e su tale atteggiamento influisce molto la preoccupazione di perdere il lavoro. In altri termini, si è registrata la tendenza a dare molta più importanza alla sicurezza del posto che non alla sicurezza sul posto di lavoro. Non di secondaria importanza appare l'assoggettamento ai frequenti cambi d'unità produttiva che anch'essa che può portare il lavoratore a perdere la propria capacità di percezione del rischio lavorativo; la stessa, infatti, matura nel tempo, con l'esperienza, ma si completa anche grazie alla costante frequenza di un determinato luogo di lavoro. Il tutto poi può essere aggravato dalla sussistenza di pregresse carenze nella valutazione dei rischi. Inoltre, un altro elemento da non trascurare sono le difficoltà d'adattamento organizzativo che possono condurre ad un possibile isolamento del lavoratore temporaneo da parte dei lavoratori stabili che potrebbero vedere lo stesso come un intruso e portatore di un sistema - la somministrazione di manodopera, per esempio - che può far perdere il proprio posto di lavoro, con l'attuazione di possibili azioni mobbizzanti quali, per esempio, la limitazione della possibilità di esprimersi, l'isolamento, l'assoggettamento a continue critiche, il comportarsi come se l'altra persona non esistesse, l'imposizione di lavori aggiuntivi ecc. (4). Pertanto, si può ritenere che il nuovo obbligo di valutazione in questione consiste essenzialmente nell'inquadrare le diverse tipologie di contratti di lavoro flessibili, che come già detto si discostano del ben noto modello del lavoro subordinato stabile, ossia a tempo pieno e indeterminato, che sono in un determinato momento applicati all'interno dell'unità produttiva o dei quali se ne prevede ragionevolmente in futuro un ricorso, stabilendo la dimensione - ossia il numero di occupati distinto per tipologia contrattuale - e identificando i rischi potenziali da flessibilità, ossia quei rischi che potrebbero essere generati direttamente o indirettamente dall'architettura di ciascuno schema contrattuale, ricavati sulla base della dottrina specialistica, al fine di adottare delle misure di prevenzione di carattere essenzialmente organizzativo che consentano di garantire al lavoratore una maggiore tutela. In tal senso, pertanto, il nuovo adempimento non deve essere vissuto in chiave vessatoria - come, invece, spesso capita di sentire - ma come un punto di partenza per riflettere sull'adeguatezza dei processi gestionali messi in atto per quanto riguarda, ad esempio, la formazione, la sorveglianza sanitaria, la vigilanza tramite i preposti, i diversi meccanismi messi a punto nel sistema di gestione salute e sicurezza sul lavoro (art. 30 Dlgs n. 81/2008) ecc. Senza dimenticare poi che l'omessa valutazione di tali rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale determina un ricorso illegittimo ad alcune forme di lavoro come:

- a) la somministrazione (art. 20, comma 5, Dlgs n. 276/2003);
- b) il lavoro intermittente (art. 34 Dlgs n. 276/2003);
- c) il lavoro a tempo determinato (art. 3 Dlgs n. 368/2001) con gravi conseguenze per il datore di lavoro - utilizzatore anche sul piano penale.

Profili metodologici applicativi e ruolo del consulente del lavoro

Qualificato il contenuto fondamentale del nuovo adempimento occorre ora indagare sulle principali criticità applicative e sull'approccio metodologico che può essere adottato nell'operare tale valutazione che, come accennato, si presenta non di facile effettuazione e richiede soprattutto un'approfondita conoscenza delle particolari problematiche gestionali della sicurezza per i lavori atipici. Un primo aspetto importante che deve essere preliminarmente evidenziato è che i datori di lavoro, i responsabili del servizio di prevenzione e protezione, i medici competenti e i consulenti, specie se di imprese caratterizzate da un'alta flessibilità occupazionale, sono chiamati a rivedere i contenuti dei documenti di valutazione dei rischi già elaborati al fine di accertare se tra i criteri di valutazione si è tenuto conto di tale precetto e se nella valutazione sono stati analizzati anche i cd. *rischi da flessibilità* e individuate le relative misure di protezione e prevenzione adeguate (5). In effetti, questa operazione non appare molto agevole se il datore di lavoro e i tecnici che lo assistono non hanno ben chiaro quali sono i contenuti degli strumenti contrattuali previsti dalle

diversi disposizioni e sotto questo profilo appare di primaria rilevanza il ruolo informativo del consulente del lavoro. Senza contare poi che è assolutamente necessario pianificare un appropriato processo di analisi e di valutazione che, ad esempio, potrebbe basarsi su una metodologia (*si veda lo schema 1*) che partendo dalla classificazione preliminare dei diversi strumenti consenta l'identificazione dei contratti attualmente in corso e di quelli di cui in futuro si prevede l'instaurazione presso l'unità produttiva, l'analisi delle mansioni svolte o da svolgere da parte di lavoratori e delle prevedibili condizioni di soggettive e di contesto per poi valutare i rischi potenzialmente intrinseci alla specifica natura del rapporto contrattuale, sulla base della normativa e degli attuali orientamenti scientifici, delle esperienze pregresse e delle indicazioni fornite dagli stessi lavoratori per poi fotografare il quadro delle problematiche operative da risolvere (*si veda la tabella 2*) attraverso la predisposizione di appropriate misure di prevenzione e protezione (*si veda l'esempio suggerito d'integrazione del Dvr*).

Schema 1 - Schema metodologico di analisi e valutazione dei rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale e Slc (art. 28, comma. 1, Dlgs n. 81/2008)

Individuazione delle forme di contratto di lavoro previste dall'attuale ordinamento



Analisi preliminare e classificazione delle diverse forme contrattuali sulla base di quattro fattori: 1. temporaneità del rapporto; 2. dissociazione; 3. flessibilità della prestazione lavorativa; 4. natura generale del rapporto



Mappatura dei contratti attualmente in corso e di quelli di cui in futuro si prevede l'instaurazione presso l'unità produttiva



Analisi mansionale
Analisi delle mansioni svolte o da svolgere da parte di lavoratori e delle prevedibili condizioni soggettive e di contesto elaborate tenendo conto anche delle indicazioni emerse dalle ricerche condotte e dalla letteratura specialistica



Analisi dei rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale
Individuazione dei rischi potenzialmente intrinseci alla specifica natura del rapporto contrattuale, sulla base della normativa e degli attuali orientamenti scientifici, delle esperienze pregresse e delle indicazioni dei lavoratori. Raccordo con la valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato



Integrazione delle misure di prevenzione e protezione. Esempi generali

- Protocollo d'inserimento e di gestione
- Previsione di tutor
- Formazione, addestramento e predisposizione di guide sull'azienda, l'ubicazione dei vari servizi, i referenti ecc.
- Monitoraggio delle dinamiche contrattuali e delle prestazioni
- Vigilanza più intensa sulle attività da assegnare e divieto per quelle incompatibili
- Formazione e sensibilizzazione dei dirigenti, preposti e lavoratori stabili
- Segnalazione al medico competente dei rapporti instaurati
- Riunione periodica per l'analisi delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori atipici
- Estensione delle misure di benessere e di assistenza aziendale anche ai lavoratori atipici

Tabella 2 - Esempio di valutazione dei rischi e delle problematiche operative nella somministrazione di manodopera

Principali rischi potenziali	Problematiche operative
<ul style="list-style-type: none"> - Lavoro svolto in ambienti poco conosciuti, con conseguenti maggiori rischi nell'uso delle attrezzature, delle vie di transito e di fuga, ecc. - Formazione inadeguata. - Insufficiente percezione del rischio. - Frequenti cambi d'unità produttiva. - Carenze nella valutazione dei rischi ai quali possono essere esposti in particolare i lavoratori temporanei. - Isolamento del lavoratore temporaneo da parte degli altri lavoratori. - Inserimento lavorativo inadeguato. - Difficoltà di assimilazione delle procedure di lavoro. - Attribuzione di maggiori carichi di lavoro. - Impiego in mansioni diverse da quelle previste per la missione. - Mobbing. - Stress - burnout. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ripartizione degli obblighi di sicurezza tra agenzia e impresa utilizzatrice. - Programmazione della sorveglianza sanitaria. - Formazione e addestramento all'inizio dell'utilizzazione (art. 37, comma lett. a, Dlgs n. 81/2008). - Acquisizione da parte dei componenti del Spp delle necessarie competenze per gestire i lavoratori temporanei (ad esempio integrazione della formazione con un apposito corso, anche interno, su tali problematiche). - Organizzazione di un corso integrativo sulla sicurezza nelle forme flessibili di lavoro destinato ai dirigenti, preposti, RIs, lavoratori ecc. - Sviluppo di procedure d'inserimento (protocollo) e individuazione di un tutor. - Integrazione. - Minore propensione dei lavoratori a partecipare a processi di miglioramento della sicurezza aziendale. - Sensibilizzazione dei capi reparto ad una maggiore vigilanza sui lavoratori temporanei e dei lavoratori stabili. - Maggiori difficoltà organizzative per effetto del turnover. - Strutturazione di un Sgssl con la previsione di specifiche procedure di monitoraggio e di vigilanza (art. 30 Dlgs n. 81/2008). - Programmazione delle misure di miglioramento.

Fonte: tratto da M. Gallo - La sicurezza per i lavori atipici - *Il Sole 24 Ore Editore, 2008.*

Si osservi, inoltre, che l'obbligo di valutare anche i rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro riguarda anche il contratto di apprendistato (artt. 47 e ss. Dlgs n. 276/2003).

Il rapporto con la valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato e con gli altri regimi

Da questo breve approfondimento emerge che l'obbligo di valutazione in esame - per altro in caso di omissione sanzionabile, in generale, con l'arresto da 3 a 6 mesi o con l'ammenda da euro 2.500 a 6.400 a carico del solo datore di lavoro (art. 55 Dlgs n. 81/2008), salvo l'applicazione dei benefici dell'istituto della prescrizione obbligatoria di cui al Dlgs n. 758/1994 - è circoscritto a tali elementi e gioca una funzione molto importante sul piano prevenzionale.

Occorre, infine, anche osservare che questo nuovo regime si presenta intimamente collegato anche ad altri relativi a rischi e categorie di lavoratori deboli maggiormente interessati da queste nuove forme d'impiego che il comma 1 dell'art. 28 del Dlgs n. 81/2008 richiama espressamente.

Infatti, in primo luogo la valutazione dei rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro dovrà essere effettuata considerando congiuntamente anche quelli da stress lavoro-correlato, il cui obbligo di valutazione è in vigore dal

31 dicembre 2010, in quanto come già accennato i lavoratori occupati attraverso queste forme contrattuali flessibili appaiono maggiormente vulnerabili anche sotto questo profilo.

Pertanto, appare indispensabile che le due valutazioni si integrino tra di loro e procedano di pari passo e la valutazione preliminare prevista dalle Indicazioni della Commissione consultiva del 17 novembre 2010, consistente appunto in una diagnosi preliminare del fenomeno dello stress all'interno dell'unità produttiva attraverso l'analisi dei c.d. indicatori oggettivi (IO), rappresenta un momento fondamentale per acquisire preziose informazioni utili per entrambi le valutazioni (6). Inoltre, occorrerà anche tener conto della disciplina in materia di lavoratrici madri contenuta nel Dlgs n. 151/2001, e del fatto che tali rapporti atipici interessano soprattutto i giovani e gli stranieri che già di per sé sono maggiormente esposti a rischi aggiuntivi derivanti, ad esempio, dall'inesperienza, dall'immatunità, da atteggiamenti personali di sfida, dall'accettazione di lavori particolarmente gravosi, dall'insufficiente percezione del rischio, dalla scarsa conoscenza della lingua italiana e dell'esatto significato tecnico dei termini contenuti nelle procedure, ordini ecc.

Nel caso poi di utilizzo di lavoro minorile occorrerà tener presente anche il particolare regime disegnato negli articoli 7 e 8 della legge n. 977/1967, che prevede molteplici obblighi speciali e diversi casi di divieto riportati nell'Allegato I che andranno attentamente considerati nella valutazione e la definizione delle procedure di prevenzione e protezione.

Esempio generale d'integrazione di un documento di valutazione dei rischi con la relazione su quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale

Tipologie di contratti di lavoro

La valutazione dei rischi è stata effettuata dal datore anche per quanto riguarda quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro ex art. 28, c. 1, del Dlgs n. 81/2008, come modificato dal Dlgs n. 109/2009. Attualmente nell'unità produttiva sono presenti lavoratori con contratto di lavoro subordinato ex art. 2094 c.c., a tempo pieno e indeterminato, soci lavoratori e lavoratori occupati in base alle seguenti forme flessibili d'impiego rispetto alle quali sono stati analizzati i rischi potenziali riportati nella griglia seguente, secondo i seguenti criteri di valutazione:

1. individuazione delle forme di contratto di lavoro previste dall'attuale ordinamento;
2. classificazione delle diverse forme contrattuali sulla base di quattro fattori: temporaneità del rapporto; dissociazione; flessibilità della prestazione lavorativa; natura generale del rapporto;
3. analisi dei contratti attualmente in corso e di quelli di cui in futuro si prevede l'instaurazione presso l'unità produttiva;
4. analisi delle mansioni svolte o da svolgere da parte di lavoratori e delle prevedibili condizioni soggettive e di contesto elaborate tenendo conto anche delle indicazioni emerse dalle ricerche condotte e dalla letteratura specialistica di seguito riportate;
5. individuazione dei rischi che risultano potenzialmente intrinseci alla specifica natura del rapporto contrattuale, sulla base della normativa e degli attuali orientamenti scientifici di seguito riportati, delle esperienze pregresse e delle indicazioni dei lavoratori;
6. integrazione delle misure di prevenzione e protezione di seguito riportate.

Griglia di valutazione rischi potenziali/specifica tipologia contrattuale di lavoro					
Tip. contr.	Rif. normativo	Rapporto attualmente in corso	N. lav.	Rapporto di cui se ne prevede in futuro l'instaurazione	Rischi potenziali da flessibilità
a) Rapporti di lavoro flessibile					
Contratto di somministrazione	Dlgs n. 81/2008 Artt. 20 e ss. Dlgs n. 276/2003	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> - Lavoro svolto in ambienti poco conosciuti, con conseguenti maggiori rischi nell'uso delle attrezzature, delle vie di transito e di fuga, ecc. - Insufficiente percezione del rischio. - Frequenti cambi d'unità produttiva. - Possibile isolamento del lavoratore temporaneo da parte degli altri lavoratori. - Inserimento lavorativo. - Difficoltà di assimilazione delle procedure di lavoro. - Impiego in mansioni diverse da quelle previste per la missione. - Attribuzione di maggiori carichi di lavoro da parte dei capi reparto
Contratto di lavoro a tempo parziale	Dlgs n. 61/2000 Art. 46 Dlgs n. 276/2003	<input type="checkbox"/>	8	<input type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> - Minore presenza del lavoratore in azienda. - Insufficiente percezione dei rischi. - Compiti da tenere equilibrati rispetto alla dimensione quantitativa della prestazione.
b) Rapporti di lavoro associativo					
Soci lavoratori	Dlgs n. 81/2008	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> - Svolgimento di molteplici attività. - Deresponsabilizzazione. - Possibile insufficiente percezione dei rischi.

Conformemente al predetto art. 28, comma 1, del Dlgs n. 81/2008, i rischi sopra riportati sono quelli che risultano potenzialmente intrinseci alla specifica natura del rapporto contrattuale e sono stati analizzati sulla base degli orientamenti giuslavoristici, dottrinali, giurisprudenziali e tecnici attualmente accolti dalla comunità scientifica; in particolare, si è tenuto conto oltre che delle predette disposizioni normative anche delle indicazioni, della letteratura specialistica e dei risultati delle ricerche condotte in tale ambito (*citare le fonti utilizzate*). Nelle misure di prevenzione e protezione di seguito riportate si è tenuto conto anche dei rischi specifici derivanti dalle specifiche tipologie contrattuali attualmente in corso o di cui se ne prevede prossimamente l'attuazione (*integrare le misure relative, ad esempio, la formazione, la sorveglianza sanitaria, le riunioni periodiche, il monitoraggio ecc. con azioni rivolte specificamente ad una maggiore tutela delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori atipici occupati o da occupare in azienda*).

(1) Rientrano nel campo applicativo dell'art. 1, comma 2, del Dlgs n. 165/2001 numerosi enti pubblici come, ad esempio, tutte le amministrazioni dello Stato, gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie ecc.

(2) Si osservi anche che per il telelavoro in forma subordinata è previsto un regime speciale di tutela e d'integrazione nella vita aziendale (art. 3, comma 10, Dlgs n. 81/2008).

(3) Si veda l'interessante ricerca condotta dall'Ausl di Bologna, in collaborazione con l'Enea, sul rapporto tra lavoro precario e salute, condotta nel periodo novembre 2004 febbraio 2005. Anche se sotto il profilo strettamente statistico il campione intervistato non può essere considerato completamente rappresentativo, emergono, tuttavia, risultati univoci, sensori di uno stato di malessere che se incontrollato potrebbe portare in futuro a nuove frontiere della medicina del lavoro con le quali fare i conti; da tale studio, infatti, emergono alcuni dati particolarmente interessanti come, ad esempio, i principali disturbi correlati alla precarietà del rapporto di lavoro sono il mal di schiena (70%); disturbi del sonno (45%); mal di testa (66,5%); tensione generalizzata (67,6%); ansia (60%).

(4) P. Deitinger, *Report on stress at workplace*, in *Stress at work in enlarging Europe*, Ispesl who collaboration Centre for Occupational Safety and Health, 2004; ed ancora M. Leymann, *Mobbing and psychological terror at workplace*, Violence and Victims, 1990.

(5) Per un approfondimento si veda dello stesso Autore, *La sicurezza per i lavori atipici*, Il Sole 24 Ore Editore, II edizione 2008. Il testo, aggiornato al Dlgs n. 81/2008, approfondisce secondo un approccio sistematico gli adempimenti in materia di sicurezza sul lavoro previsti per la somministrazione di manodopera, l'appalto, il distacco, il lavoro a termine, il telelavoro, il lavoro dei giovani, il lavoro a progetto, il lavoro degli stranieri ecc. con l'ausilio di schede operative e di un CDrom. Sempre dello stesso Autore si veda anche *Guida pratica sicurezza del lavoro*, Il Sole 24 Ore Editore, terza edizione, 2011.

(6) Per un approfondimento v. M. Gallo, *Stress lavoro-correlato*, Il Sole 24 Ore Editore, 2011, distribuito in edicola.

L'Esperto risponde



Antincendio e prevenzione incendi

■ EDIFICI PREGEVOLI SOGGETTI AL CONTROLLO VVF

D. *Il decreto ministeriale 16 febbraio 1982 ha definito, al punto 90, gli "Edifici pregevoli per arte o storia e quelli destinati a contenere biblioteche, archivi, musei, gallerie, collezioni o comunque oggetti di interesse culturale sottoposti alla vigilanza dello Stato di cui al regio decreto 7 novembre 1942, n. 1564". Considerato che le disposizioni contenute nel regio decreto 7 novembre 1942, n. 1564, tendono essenzialmente a salvaguardare gli edifici pregevoli e i loro contenuti di interesse storico o culturale, quali sono effettivamente, ai fini antincendi, gli edifici compresi al punto 90, decreto ministeriale 16 febbraio 1982, e, pertanto, soggetti ai controlli da parte dei Vigili del Fuoco?*

R. Il dipartimento dei Vigili del Fuoco ha più volte chiarito che "in merito all'obbligo di assoggettabilità degli edifici pregevoli per arte o storia ai controlli di prevenzione incendi da parte dei comandi dei vigili del fuoco si può affermare che:

a) non sono compresi al punto 90) del decreto ministeriale 16 febbraio 1982 e quindi non soggetti ai controlli di prevenzione incendi da parte dei comandi dei vigili del fuoco, gli edifici pregevoli per arte o storia nei quali non si svolge alcuna delle attività elencate nel citato decreto 16 febbraio 1982. Per tali edifici, però, restano soggette ai controlli antincendi le aree a rischio specifico, quali gli impianti di produzione di calore, le autorimesse, i depositi, ecc.;

b) sono invece compresi al punto 90) del decreto ministeriale 16 febbraio 1982, e quindi soggetti ai controlli di prevenzione incendi da parte dei comandi dei vigili del fuoco, gli edifici pregevoli per arte o storia nei quali si svolge una o più delle attività elencate nel citato decreto 16 febbraio 1982, quali i musei o esposizioni, gli alberghi, gli ospedali, le scuole, i teatri, i cinematografi, ecc."

Successivamente, con la nota 10 gennaio 2008, prot. n. P651/4109 sott. 51/D2, lo stesso dipartimento ha fornito un chiarimento in riferimento a un quesito posto dal Comando di Venezia "finalizzato a chiarire quali siano gli edifici pregevoli per arte e storia effettivamente soggetti al rilascio del certificato di prevenzione incendi.

La richiesta è stata avanzata al fine di dirimere le apparenti incoerenze presenti fra quanto recitato al punto 90 dell'elenco allegato al D.M. 16 febbraio 1982, fra la circolare ministeriale n. 36 dell'11 dicembre 1985 e la nota di risposta di questo Ufficio, del 4 ottobre 2000, emessa a seguito di un quesito analogo proposto dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali". Secondo il Comando di Venezia, infatti, "Premesso quanto sopra, si fa presente che la nota del 4 ottobre 2000, sopra richiamata, scaturiva dall'interpretazione letterale del disposto congiunto delle disposizioni legislative di cui al Regio Decreto 7 novembre 1942, n. 1564 e del D.M. 16 febbraio 1982 mentre, con la circolare 11 dicembre 1985, n. 36, che non ha cambiato né può modificare il contenuto del decreto ministeriale appena citato, sono state formulate, tenendo anche conto di quanto previsto dall'articolo 3 della legge 7 dicembre 1984, n. 818, delle considerazioni sul fatto che il controllo di prevenzione incendi doveva essere rivolto in via prioritaria agli edifici storici, artistici e culturali effettivamente a rischio di incendio. Per l'individuazione di tali edifici, la stessa circolare aveva suggerito che poteva essere usato come criterio pratico quello di rilasciare il certificato di prevenzione incendi agli edifici vincolati al cui interno fosse presente anche una sola attività soggetta a controllo. L'esteso patrimonio culturale esistente nel nostro paese, nonché la sua specificità e la sua unicità, ha creato e crea, come peraltro evidenziato da codesto Comando provinciale VV.F., delle difficoltà nell'applicazione e controllo degli edifici sottoposti a tutela da parte dello Stato al cui interno siano o meno presenti una o più delle attività elencate nel sopra

richiamato decreto 16 febbraio 1982. Nella consapevolezza quindi delle problematiche esistenti, che potrebbero ulteriormente presentarsi nel futuro, è in fase di predisposizione il decreto del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 16 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 nel quale verrà meglio definita e circostanziata l'assoggettabilità alla prevenzione incendi dei beni culturali sottoposti a tutela dello Stato.

In tale attesa e nell'intento di non creare ulteriori problematiche e appesantimento nell'azione di vigilanza e controllo, nonché il rischio di stravolgere, a causa delle prescrizioni impartite, una realtà unica quale è il patrimonio culturale del nostro paese del quale la città di Venezia ne è un esempio inconfondibile, si ritiene condivisibile l'interpretazione data sulla questione da parte di codesto Comando con la precisazione però che debbano rientrare al punto 90 del D.M. 16 febbraio 1982 gli edifici pregevoli per arte e storia destinati a contenere biblioteche, archivi, musei, gallerie, collezioni o comunque oggetti sottoposti a tutela, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, indipendentemente dalla loro superficie lorda e del quantitativo di beni culturali mobili in essi presenti, in relazione ovviamente al livello di rischio delle attività stesse".

(Mario Abate, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 22 febbraio 2011, n. 3 p. 15)



Appalti

■ NON RILEVA LA QUALIFICA DEI SOCI DELLA SRL

D. Una srl composta da soci, non iscritti ad albi professionali né laureati, può partecipare a gare d'appalto, relative a rilievi topografici, indicando un direttore tecnico iscritto all'albo dei geometri da più di 10 anni?

R. La risposta al primo quesito è positiva, a condizione che nello statuto della società sia prevista la prestazione di servizi coerenti con quelli dell'appalto, a nulla rilevando la qualifica dei soci, perché si tratta di società di capitali, fermo restando che l'oggetto dell'appalto sia di mera esecuzione di rilievi topografici e non di progettazione, perché in tale ultimo caso occorre riferirsi alla specifica procedura prevista dagli articoli 90 e seguenti del Dlgs 163/06. Le prestazioni in esame possono, inoltre, essere assunte da tale società, nell'ambito di un contratto di progettazione, posto che l'affidatario del progetto può avvalersi del subappalto, tra l'altro, per rilievi, misurazioni, picchettazioni e redazione grafica degli elaborati progettuali. Una Srl del tipo di quella descritta dal lettore non può essere esclusa, né dalle gare d'appalto specifiche per la fornitura delle prestazioni sopra indicate, né dai subappalti che il progettista affidatario di un servizio di progettazione proponga alla stazione appaltante, se non per i motivi di esclusione previsti dall'articolo 38 del citato Dlgs 163, ossia per questioni inerenti ai requisiti generali della società e personali degli amministratori e del direttore tecnico circa la moralità professionale.

(Mario Maceroni - Associazione verso l'Europa, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde 14 febbraio 2011, n. 13)

■ PROGETTO DEFINITIVO SENZA STRAVOLGERE IL PRELIMINARE

D. Dopo che sono stato incaricato per la progettazione preliminare di una scuola per l'infanzia, l'amministrazione comunale decide di mettere a gara la fase di progettazione definitiva - esecutiva con la prescrizione: « Il professionista incaricato dovrà attenersi scrupolosamente alle indicazioni e soluzioni tecniche del progetto preliminare, approvato con delibera... ». Espletata la gara di appalto, il gruppo vincitore ha presentato un progetto definitivo che, architettonicamente, è completamente difforme dal preliminare approvato e posto a base di gara. Credo si tratti di un progetto riciclato e lievemente modificato, visto il ribasso offerto. Vi sono i margini per un ricorso al Tar o per una diffida?

R. La risposta è affermativa, secondo i termini e modi che andremo a descrivere. All'uopo si segnala che la giurisprudenza prevalente afferma che la realizzazione delle opere pubbliche deve

avere luogo nel rispetto del principio dei tre livelli di progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, aventi una definizione tecnica crescente e con molteplici effetti, senza possibilità di accorpamenti o contrazioni di sorta né alterazione dei rispettivi contenuti, giusto quanto descritto in dettaglio dallo stesso regolamento attuativo di cui al Dpr 554/1999, riprodotto nel nuovo regolamento Dpr 207/10. I tre livelli di progettazione devono necessariamente interagire tra loro secondo uno sviluppo di definizione e di approfondimento progressivo e senza soluzione di continuità. Ogni fase di approfondimento presuppone che sia esaurita la precedente in un contesto logico e temporale progressivamente ben cadenzato, dove le scelte e decisioni assunte non possono essere smentite nel livello successivo, nel senso che il livello deve assorbire i contenuti principali ed essenziali del livello precedente. Per quanto attiene, in particolare, alle proposte migliorative sul progetto preliminare posto a base di gara, si precisa che le eventuali migliorie proposte non possono, come tutte le varianti, alterare la sostanza del progetto. Se la progettazione definitiva ed esecutiva in disamina differisce – secondo quanto afferma il lettore – completamente dal progetto preliminare, l'amministrazione può motivatamente denegare l'approvazione dell'aggiudicazione provvisoria, sulla scorta del parere del Rup (responsabile unico del procedimento), che ha la possibilità di non validare il progetto, nella apposita fase di validazione dello stesso, in base a precise e obiettive inidoneità delle scelte compiute dal gruppo aggiudicatario provvisorio. Ove sia eventualmente intervenuta l'aggiudicazione definitiva, l'amministrazione, sempre con adeguata motivazione, può revocare la menzionata aggiudicazione, perché gli elaborati, essendo notevolmente difformi dal progetto preliminare, non assolvono l'obiettivo fissato con il "documento preliminare", cristallizzato nella progettazione preliminare.

(Mario Maceroni - Associazione verso l'Europa, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde 14 febbraio 2011, n. 13)



Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

■ REVERSE CHARGE – REGOLARIZZAZIONE DELLE OPERAZIONI DA PARTE DEL COMMITTENTE

D. *Si chiede di sapere in che modo il committente del servizio (appaltatore) possa regolarizzare l'operazione, soggetta al meccanismo del reverse charge, per evitare l'applicazione della sanzione derivante dal comportamento fraudolento del prestatore del servizio (subappaltatore).*

R. Innanzitutto va evidenziato che il nuovo co. 9-bis dell'art. 6, D.Lgs. 471/1997 prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa dal 100% al 200% dell'imposta, con un minimo di € 258, a carico del fornitore (cedente o prestatore), che in relazione ad un'operazione soggetta al meccanismo del reverse charge, addebita irregolarmente l'imposta in fattura omettendone il versamento. Il quarto periodo del medesimo comma prevede che nell'ipotesi sopra citata siano solidalmente obbligati al pagamento della sanzione e dell'imposta entrambi i contraenti (cedente/prestatore e cessionario/committente). Tanto premesso, nel caso in esame, il committente del servizio, per evitare l'applicazione della sanzione derivante dal comportamento fraudolento del prestatore del servizio (subappaltatore), può regolarizzare l'operazione presentando al competente Ufficio territoriale dell'Agenzia delle Entrate un documento integrativo in duplice copia, recante l'indicazione dell'imponibile, dell'aliquota e della relativa imposta, entro 30 giorni dalla data dell'avvenuta registrazione e avendo cura di:

- non esercitare il diritto alla detrazione dell'imposta erroneamente addebitata in fattura dal cedente;
- annotare il documento emesso secondo le regole del reverse charge, ossia nel registro delle fatture emesse e degli acquisti;
- liquidare l'imposta nei modi ordinari, ed effettuare il versamento dell'eventuale imposta a debito emergente dall'operazione, nei casi in cui sussistano cause di in detraibilità oggettiva o soggettiva.

(Mario Jannaccone, Il Sole 24 ORE, La Settimana Fiscale, - 11 febbraio 2011 n. 5, p. 48)

■ DETRAZIONE 55% – INTERVENTI DI RISPARMIO ENERGETICO EFFETTUATI DA UNA SOCIETÀ

D. *Una società, che intende effettuare un intervento di riqualificazione energetica dell'immobile dove ha i propri uffici, chiede se la detrazione del 55% delle spese sostenute costituisca una componente positiva di reddito da contabilizzare nell'anno in cui sono state effettuati i pagamenti delle relative fatture.*

R. In primo luogo si osserva che la detrazione del 55% a fronte delle spese sostenute per gli interventi di risparmio energetico spetta anche ai titolari di reddito d'impresa, ma rispetto alle persone fisiche private sono diverse le modalità per conseguire l'agevolazione. Infatti, le imprese non devono effettuare i pagamenti con bonifico bancario o postale, come invece devono effettuare i soggetti privati, in quanto per i titolari di reddito d'impresa assume rilevanza non l'atto di pagamento bensì per i beni mobili acquistati il momento della consegna, mentre per i servizi commissionati il momento di ultimazione della prestazione. Di conseguenza, le imprese determinano la detrazione del 55% in base al principio di competenza e non a quello di cassa. Inoltre, per le società di capitali la detrazione del 55% viene portata in diminuzione delle imposte dell'esercizio, e di conseguenza tale agevolazione, non rappresentando un credito d'imposta ma una detrazione, non genera un provento, ma semplicemente un minore onere fiscale.

(Carlo Delladio, Il Sole 24 ORE, La Settimana Fiscale, - 4 febbraio 2011 n. 5, p. 49)

■ IVA – PRESTAZIONE RESA DAL SUBAPPALTATORE CON CODICE ATTIVITÀ IVA, SEZIONE G

D. *Sono un subappaltatore che opera nel settore edile. Avendo un codice attività ai fini Iva compreso nella Sezione G (commercio all'ingrosso e dettaglio), in quanto tale attività è prevalente rispetto a quella edile, volevo sapere se sia corretto che per le mie prestazioni nei confronti dell'appaltatore edile debba applicare l'Iva e non il meccanismo del reverse charge.*

R. Come precisato nella C.M. 29.12.2006, n. 37/E, per l'individuazione delle prestazioni per le quali adottare il reverse charge occorre far riferimento alla Sezione F della tabella di classificazione delle attività economiche Atecofin 2007, relativa alle attività di «costruzioni», che comprendeva i lavori generali di costruzione, i lavori speciali di costruzione per edifici e opere di ingegneria civile, i lavori di completamento di un fabbricato e i lavori di installazione in esso di servizi, inclusi i nuovi lavori, le riparazioni, i rinnovi, i restauri, le aggiunte e le alterazioni, le costruzioni di edifici e strutture prefabbricate in cantiere e le costruzioni temporanee. Non sono, invece, interessate dall'applicazione del reverse charge le attività che, anche se attinenti alla realizzazione di edifici, non sono comprese nella Sezione F della tabella Atecofin 2007 (come, ad esempio, la realizzazione e manutenzione di prati e giardini, costruzione e installazione di attrezzature industriali, poiché non si sostanziano in attività edilizie, e l'attività di pulizia di immobili). Inoltre, si osserva, che come chiarito nelle RR.MM. 13.7.2007, n. 172/E e 24.4.2008, n. 173/E, una società che di fatto svolge un'attività compresa nel settore delle costruzioni, rientra nel meccanismo dell'inversione contabile anche se ha comunicato all'Agenzia delle Entrate un codice Atecofin 2007 diverso, e, di conseguenza, è fondamentale far riferimento all'attività effettivamente svolta. Se tale attività, come nel caso in quesito, è riconducibile nel settore edile, le prestazioni rese dal subappaltatore nei confronti dell'appaltatore devono essere fatturate con il sistema del reverse charge.

(Carlo Delladio, Il Sole 24 ORE, La Settimana Fiscale, - 11 febbraio 2011 n. 4, p. 48)

■ AMMORTAMENTO DEL SEDIME DI UN FABBRICATO

D. *È vero che non è più possibile ammortizzare il terreno su cui insiste un capannone e neppure l'area di pertinenza dello stesso?*

R. La risposta è affermativa. Infatti, i terreni possono avere natura strumentale solo se vengono

finalizzati a partecipare a un processo produttivo e sottratti alla destinazione naturale (es. depositi di materiale edile). Generalmente non sono ammortizzabili perché non sono soggetti a deperimento o consumo. È però previsto il coefficiente di ammortamento dell'1% per alcuni terreni (come ad esempio terreni adibiti a piste, moli), autostrade, relativi alle industrie dei trasporti e delle comunicazioni. Si osserva, inoltre, che relativamente ai terreni acquistati in leasing, la R.M. 23.2.2004, n. 19/E stabilisce che i relativi canoni di locazione non sono deducibili. È però deducibile la quota parte costituita dagli interessi passivi impliciti relativi al contratto di leasing per l'acquisizione di un terreno, così come gli interessi passivi relativi ad un finanziamento esterno per l'acquisto di un terreno strumentale.

(Carlo Delladio, Il Sole 24 ORE, La Settimana Fiscale, 28 gennaio 2011 n. 3, p. 50)



Edilizia e urbanistica

■ PROROGA PER ADEGUARSI ALLE NORME ANTISISMICHE

D. *Nel dicembre, 1970, un'impresa edile ottenne una licenza edilizia per la costruzione di una struttura alberghiera, pagando gli oneri richiesti dal comune. I lavori furono poi interrotti senza ultimare la struttura. Successivamente, per difformità si presentava domanda di condono edilizio ex articolo 31 della legge 47/85. Nel 2005 la società otteneva il permesso a costruire per il completamento delle opere e versava su richiesta del comune i relativi oneri di costruzione, ma non oneri di urbanizzazione (circolare 30 luglio 1981, n. 1669). Nel 2009, per la complessità dei lavori di recupero della struttura, su domanda della società il comune concedeva una proroga di 12 mesi. Alla richiesta informale di un'ulteriore proroga triennale per la necessità di adeguarsi alle recenti (fine 2009) norme antisismiche, l'ufficio tecnico non ritiene di poter concedere altre proroghe, mentre non avrebbe problemi a valutare positivamente il rinnovo della concessione edilizia con il pagamento dell'adeguamento degli oneri sia di costruzione che di urbanizzazione. Si chiede, alla luce di quanto esposto: 1) se si ha diritto ad altre proroghe (i lavori, come detto, sono relativi all'adeguamento del progetto alle intervenute normative antisismiche); 2) quali sono, in caso di rinnovo, gli oneri che il comune può richiedere.*

R. Le norme sulla proroga dei termini previsti per la realizzazione di interventi soggetti a permesso di costruire, di cui all'articolo 15 del Testo unico edilizia Dpr 380/2001, sono di stretta interpretazione, rappresentando le stesse una deroga alla disciplina generale dettata al fine di evitare che una edificazione autorizzata nel vigore di un determinato regime urbanistico venga realizzata quando il mutato regime non lo consente più (Cass. penale, sezione III, 19101/2008). Condizione per l'ottenimento della proroga è che siano sopravvenuti fatti impeditivi, estranei alla volontà del titolare, mentre non può essere conseguita adducendo impedimenti soggettivi del titolare del permesso di costruire. La proroga del termine di scadenza della concessione edilizia è atto diverso dal rinnovo della concessione, presupponendo tale rinnovo la sopravvenuta inefficacia del titolo concessorio iniziale e configurandosi invece la proroga come atto accedente all'originaria concessione e idoneo a modificarne il termine finale di efficacia; pertanto, stante la tipicità dei provvedimenti citati, illegittimamente l'amministrazione adotta l'uno o l'altro discrezionalmente senza rispettarne i presupposti e le finalità (Tar Trentino Alto Adige – Bolzano n. 351/2007). Se dunque l'adeguamento alle prescrizioni antisismiche deriva da un obbligo normativo intervenuto in corso d'opera, sembrano sussistere le condizioni per la concessione della proroga, considerato anche che l'articolo 15 del TUE fa riferimento alle caratteristiche tecniche-costruttive dell'opera. In caso di rinnovo del titolo abilitativo deve essere corrisposto il contributo di costruzione attualmente vigente detratto quanto già corrisposto precedentemente, se devono essere realizzati nuovi volumi, mentre se devono essere eseguite solo forniture ed opere minori è possibile presentare una Dia (denuncia inizio attività) non onerosa (oggi Scia, segnalazione certificata di inizio attività) ai sensi dell'articolo 15 del Testo unico edilizia Dpr 380/2001. Vige infatti il principio generale che il contributo di costruzione non può essere riscosso più di una volta per la stessa costruzione.

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 7 febbraio 2011, n. 12)

■ STESSO USO URBANISTICO, NIENTE CAMBIO DESTINAZIONE

D. *Ho firmato un compromesso di acquisto di un locale che, secondo la concessione edilizia del comune, sarà adibito ad alloggio custode. Il locale è ancora in via di costruzione e il costruttore sostiene che verrà poi accatastato e venduto a me, al momento dell'atto, come civile abitazione e non come alloggio custode. Vorrei sapere se ciò è possibile o cosa comporterebbe per me avere l'alloggio del custode, non rivestendo io questa funzione. Potrei usare l'alloggio come civile abitazione ed, eventualmente, anche rivenderlo in un secondo tempo? Se ci sono problemi, come si potrebbe risolverli?*

R. Il mutamento di destinazione d'uso consiste nel modificare l'uso cui l'immobile è urbanisticamente destinato (Consiglio di stato, sezione IV, 14 aprile 2006 n. 2163). Nel caso di specie, la destinazione da alloggio del custode a civile abitazione non modifica la destinazione urbanistica (che rimane residenziale), né comporta un maggior carico urbanistico (ossia il peso insediativo che si ripercuote sulla domanda di strutture e opere collettive, ad esempio strade e opere pubbliche in genere). Ne consegue che non si ritiene necessaria una richiesta al comune di cambio di destinazione d'uso. Per quanto riguarda invece le valutazioni che il notaio dovrà effettuare in sede di rogito, occorrerà che la costruzione dell'appartamento in oggetto sia stata regolarmente assentita dal comune, che lo stesso sia dotato di planimetria catastale e sia stato regolarmente accatastato.

(Marcello Claudio Lupetti, Massimo Sanguini, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, Edizione del 7 febbraio 2011, n. 12)

■ TRASCORSI I 30 GIORNI LA DIA NON SI CAMBIA IN SCIA

D. *Nel mio comune ho depositato il 9 settembre 2010 una Dia (denuncia inizio attività) inerente la ristrutturazione edilizia di un immobile. Alla scadenza dei trenta giorni previsti per dare inizio ai lavori non ho ricevuto alcuna richiesta di integrazione di documenti o elaborati grafici e, da un colloquio con il tecnico comunale che ha controllato la pratica, presso la sezione urbanistica, mi si assicurava sulla possibilità, come da legge, di dar corso ai lavori. Il giorno 23 novembre 2010 - dunque, oltre 70 giorni dopo il deposito - ho ricevuto da parte della sezione urbanistica una missiva con la sospensione di qualsiasi lavoro iniziato e l'ordine di commutare la Dia in Scia (segnalazione certificata di inizio attività). Come considera l'esperto questa procedura da parte dell'ufficio? È legittima?*

R. La Scia è stata introdotta dalla legge 122/10, di conversione del DI 78/2010, ed è entrata in vigore il 31 luglio 2010. L'applicazione di tale istituto anche alle attività edilizie in sostituzione della Dia ha suscitato e tuttora suscita dubbi e perplessità, generando a livello sia regionale che comunale diversi orientamenti interpretativi. Alcuni comuni hanno predisposto la relativa modulistica per la presentazione della Scia confermando, in tal modo, l'intenzione di dare a tale istituto piena operatività, altri – nell'attesa di ricevere maggiori chiarimenti (oltre quelli contenuti in una nota del ministero per la Semplificazione normativa) – accettano, oltre alla Scia, anche la denuncia di inizio attività. In tale contesto, con riferimento alla fattispecie in esame, pur capendo l'incertezza che si è generata all'interno delle amministrazioni locali, ciò non giustifica il comportamento del comune, che nei trenta giorni previsti per l'istruttoria della Dia era tenuta a richiedere l'eventuale commutazione del titolo abilitativo. Decorso infruttuosamente il termine previsto, l'amministrazione comunale, infatti, consuma il proprio potere valutativo e quindi il potere inibitorio, residuando il ricorso ai poteri di autotutela, di vigilanza e sanzionatori. L'amministrazione, quindi, avrebbe dovuto nei trenta giorni richiedere la commutazione del titolo abilitativo oppure procedere direttamente alla sostituzione della Dia in Scia con eventuale richiesta di integrazione documentale. Alcuni comuni hanno, infatti, intrapreso tale strada prevedendo che le Dia già presentate durante l'entrata in vigore della Scia vengano automaticamente assunte quali segnalazioni certificate di inizio attività.

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 7 febbraio 2011, n. 12)

■ COMUNICAZIONE AL COMUNE PER RIFARE IL LASTRICATO

D. *Ho un fabbricato urbano in una zona di campagna della Toscana. Voglio procedere alla manutenzione della pavimentazione esterna, attualmente lastre di porfido in pessime condizioni, sostituendola con del laterizio (mezzane), come da tradizione locale. Ritengo che l'opera che vado a eseguire rientri nella manutenzione ordinaria, visto che il lastricato attuale esiste già da oltre 30 anni e pertanto, in base alla nuova normativa statale e al regolamento regionale, sia da annoverare tra le attività di edilizia libera che non necessitano di autorizzazioni o di comunicazioni preventive. Che cosa ne pensa l'esperto?*

R. L'intervento ipotizzato rientra tra quelli eseguibili previa comunicazione anche per via telematica dell'inizio lavori all'autorità comunale. Infatti è compreso nell'elenco alla lettera c del comma 2 del nuovo articolo 6 del Dpr 380/2001. La comunicazione prevede l'intervento di un tecnico che deve: - dichiarare di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa; - dichiarare di non avere rapporti di dipendenza con il committente; - asseverare, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati, ai regolamenti edilizi vigenti, e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo. Il lavoro del tecnico si esaurisce nella fase preliminare ai lavori, in quanto la norma non prevede ulteriori interventi, successivi alla fase di presentazione della comunicazione di inizio lavori.

(Vincenzo Petrone, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 7 febbraio 2011, n. 12)

■ DISCIPLINA SPECIFICA PER L'EDILIZIA CIMITERIALE

D. *Il comune A costruisce un cimitero nel territorio del comune B. Durante un ampliamento il comune A erige una cappella gentilizia non prevista e ne chiude la porta di accesso. Ad una mia precisa richiesta di assegnazione di detta cappella, il sindaco del comune A mi scrive che non può procedere perché la cappella non esiste nelle carte del comune stesso. Come si può sbloccare la situazione? Il sindaco del comune A ha l'obbligo di sanare l'eventuale "abuso" commesso?*

R. Il sindaco del comune A, nel caso descritto, ha l'obbligo di sanare l'abuso secondo la specifica disciplina che regola l'edilizia cimiteriale. I cimiteri sono delle "enclaves" urbanistiche, cioè zone circoscritte nelle quali vigono regole urbanistiche di carattere specifico. In particolare, l'attività edilizia all'interno dei cimiteri, compreso il sistema sanzionatorio nelle ipotesi di opere abusive, è regolata in via primaria dalle norme contemplate negli articoli 54-63 e 90-95 del Dpr 285/1990, e in via secondaria dal piano regolatore cimiteriale e/o dal regolamento dei servizi cimiteriali che, ai sensi dei medesimi articoli, ogni comune è obbligato ad adottare. A queste regole il sindaco deve rigorosamente attenersi per definire la situazione abusiva descritta.

(Carlo Schilardi, Antonio Scarascia, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 7 febbraio 2011, n. 12)

■ LA DISTANZA DAL CONFINE VA SEMPRE RISPETTATA

D. *Qualora un lotto di terreno (lotto A) confini con un altro lotto (lotto B), le cui dimensioni siano talmente esigue da non consentirne l'edificazione (ad esempio che sia largo solo tre metri), è necessario che l'edificio che deve sorgere sul lotto A rispetti la distanza urbanistica di cinque metri?*

R. La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che la distanza dal confine stabilita dai regolamenti edilizi integrativi dell'art. 873 del codice civile deve essere rispettata anche se il fondo confinante è ancora libero da costruzioni (Cass. 9029/1990) e che è irrilevante, avuto riguardo alle finalità di natura pubblicistica delle norme sulle distanze, qualsiasi accertamento sull'edificabilità o meno del fondo o sulla concreta pericolosità o dannosità delle intercapedini, essendo tale situazione presupposta dalle norme (Cass. 3341/2002). Inoltre, allorquando lo strumento urbanistico stabilisca una determinata distanza dal confine, il principio della prevenzione non opera, perché la distanza dal confine è assoluta e va rispettata anche se il fondo del vicino sia ineditato, e anche se i due fondi siano separati da un'area ineditata appartenente ad un terzo (Cassazione 4895/2002).

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 7 febbraio 2011, n. 12)

■ PERMESSI DI COSTRUIRE «OUT» 3 ANNI DOPO L'INIZIO LAVORI

D. *Disponendo di un terreno insieme con i miei due fratelli, possiamo edificare una palazzina di tre piani da dividere in parti uguali (un piano a testa). Se presento il progetto dei tre piani a nome dei proprietari e, insieme, paghiamo il professionista e, poi, si realizza solo il piano terra, per quanto tempo ha validità il progetto dei tre piani?*

R. L'articolo 15 del Dpr 380/2001, testo unico edilizia, prescrive che il termine per l'inizio dei lavori non possa essere superiore a un anno dal rilascio del permesso di costruire e che i lavori debbano essere ultimati entro i successivi tre anni. In caso di mancato rispetto del termine di ultimazione, il permesso di costruire decade, per cui deve essere richiesto un nuovo permesso di costruire per la parte non ultimata, a condizione, però, che non siano nel frattempo mutate le prescrizioni del piano relative all'edificabilità dell'area. Inoltre, nell'eventualità che sia stato aggiornato il contributo di costruzione, deve essere corrisposto il conguaglio rispetto a quanto versato all'epoca del primo titolo abilitativo.

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 7 febbraio 2011, n. 12)

**Lavoro, previdenza e professione****■ I COMPENSI AI PROFESSIONISTI VANNO RESI TRACCIABILI**

D. *Mio figlio, libero professionista, ha ricevuto l'incarico scritto di svolgere con mezzi e strumenti propri la direzione lavori in un cantiere edile e la redazione di elaborati grafici e contabilità lavori. L'onorario pattuito per la prestazione professionale è pari a un imponibile complessivo di 30mila euro, suddiviso per singole voci, con gli importi corrispondenti. Le condizioni di pagamento prevedono che le fatture e le date di emissione siano stabilite di comune accordo tra le parti e i pagamenti da effettuarsi a prestazione fatturata. Le fatture emesse sono di importo inferiore a 5mila euro cadauna e i rispettivi pagamenti effettuati in contanti. Volevo sapere se tale modalità di pagamento è regolare o se si possono ipotizzare violazioni alla normativa antiriciclaggio sia da parte del committente che del professionista.*

R. A decorrere dal 31 maggio 2010 è vietato il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore, in euro o in valuta estera, effettuato, a qualsiasi titolo, tra soggetti diversi, quando il valore oggetto del trasferimento è complessivamente pari o superiore a 5mila euro. È importante sottolineare che la normativa antiriciclaggio non può essere elusa tramite il frazionamento del pagamento; i limiti previsti dall'articolo 49 del Dlgs 231/2007, infatti, come stabilito, tra l'altro, da una recente sentenza della Corte di cassazione, si riferiscono al «valore dell'intera operazione economica alla quale il trasferimento è funzionale e si applicano anche quando detto trasferimento si sia realizzato mediante il compimento di varie operazioni, ciascuna di valore inferiore o pari al massimo consentito» (Cassazione sentenza n. 15103 del 22 giugno 2010). Il trasferimento può, tuttavia, essere eseguito per il tramite di banche, istituti di moneta elettronica e Poste Italiane Spa, senza il pericolo di incorrere in violazioni della normativa in esame. Peraltro, qualora l'incarico della gestione contabile dei lavori eseguiti all'interno del cantiere edile fosse un professionista rientrante nelle categorie previste dall'articolo 12 del Dlgs 231/2007, allora scatterebbe l'obbligo di adeguata verifica della clientela e di eventuale segnalazione di operazioni sospette ai sensi, rispettivamente, degli articoli 16 e 41 del Dlgs 231/2007. Pertanto, alla luce delle considerazioni appena esposte, onde evitare la violazione della normativa antiriciclaggio e di incorrere nell'applicazione delle relative sanzioni, si consiglia di effettuare/ricevere i pagamenti con strumenti che consentano la tracciabilità del flusso di denaro o, comunque, di effettuare le operazioni di pagamento/incasso per il tramite di un intermediario finanziario abilitato.

(Studio Ferrajoli, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 14 febbraio 2011, n. 14)



Sicurezza ed igiene del lavoro

■ QUALI SONO GLI OBBLIGHI DI FORMAZIONE PER IL RAPPRESENTANTE DEI LAVORATORI PER LA SICUREZZA?

Nel trattare la fattispecie in esame preme evidenziare che la materia della formazione attiene alla competenza delle regioni e delle province autonome. Al riguardo sarà pertanto cura dello scrivente fornire indicazioni di carattere generale in ordine al quesito proposto. Come è noto, il D.Lgs. 81 del 9 aprile 2008, nel valorizzare la formazione dei lavoratori come uno dei principali strumenti di prevenzione e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, detta come principio comune generale in materia di formazione dei vari soggetti, quello di adeguatezza e di efficacia in relazione ai rischi specifici connessi ad ogni attività produttiva e singola posizione lavorativa, sulla base della valutazione dei rischi effettuata dal datore di lavoro.

In materia di formazione dei RLS, si fa presente che gli stessi, ai sensi dell'art. 50 lett. g), hanno il diritto - a cui corrisponde l'obbligo del datore di lavoro, sanzionato ai sensi dell'art. 55, comma 5, lett.c), di provvedere alla stessa - a ricevere una formazione adeguata e comunque non inferiore a quella prevista dall'art. 37, senza alcun onere a carico del lavoratore, secondo quanto ivi previsto dai commi 11 e 12.

In particolare il citato comma 12 prevede che le modalità, la durata e i contenuti specifici della formazione dei RLS sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva nazionale, nel rispetto dei contenuti minimi dettati dalla norma stessa, fra i quali si sottolinea in particolare la formazione sui rischi specifici presenti in azienda e le conseguenti misure di prevenzione e protezione adottate. Giova peraltro sottolineare l'imprescindibile rispetto del limite intrinseco derivante dal carattere di necessaria adeguatezza ed effettività della formazione stessa, e dalla sua commisurazione ai rischi specifici connessi ad ogni realtà produttiva e singola posizione lavorativa, principio che non può ritenersi inverato nel caso di una formazione interamente, o prevalentemente, a distanza, che perderebbe, pertanto, il suo stretto legame con l'ambiente di lavoro e la valutazione del rischio.

(FAQ del Ministero del lavoro)

(IMMOBILI24, www.immobili24.ilssole24ore.com)



Sicurezza nei cantieri

■ IL COORDINATORE PER L'ESECUZIONE NEI CANTIERI TEMPORANEI O MOBILID.

L'individuazione dei compiti e delle responsabilità della figura del coordinatore per l'esecuzione dei lavori nei cantieri temporanei o mobili, introdotta dal D.Lgs. 494/1996 e oggi disciplinata dal D.Lgs. 81/2008 (come modificato dal D.Lgs. 106/2009), è stata oggetto di vivaci contrasti dottrinali e giurisprudenziali. Con Leonardo Degl'Innocenti analizziamo il complesso delle norme costituenti il cosiddetto statuto funzionale del coordinatore per l'esecuzione dei lavori al fine di verificare la "praticabilità" di un'interpretazione restrittiva dei relativi obblighi limitata ai rischi "interferenziali" propri del cantiere.

Quando dovevano essere nominati i coordinatori prima dell'entrata in vigore del T.U.?

R. Il D.Lgs. 494 del 14 agosto 1996, con il quale era stata recepita la direttiva del Consiglio 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili, ha introdotto due figure destinate a svolgere ruoli di primaria importanza, quelle dei coordinatori.

Secondo le previsioni del predetto decreto, così come modificato dal D.Lgs. 528 del 19 novembre 1999, la designazione dei coordinatori era legata alla sussistenza di più condizioni; più precisamente, nei cantieri in cui era prevista la presenza, anche non contemporanea, di più imprese, il committente o il responsabile dei lavori dovevano designare, contestualmente all'incarico di progettazione, il coordinatore per la progettazione, cioè il soggetto incaricato dell'esecuzione dei compiti di cui all'art. 4, qualora l'entità presunta del cantiere fosse stata pari o

superiore a 200 uomini – giorno oppure i lavori avessero comportato i rischi particolari elencati nell'allegato II del decreto (art. 2, comma 1, lett. e), art. 3, comma 3, lett. a) e b). Negli stessi casi, il committente o il responsabile dei lavori dovevano designare, prima dell'affidamento dei lavori (inciso introdotto dal decreto correttivo), il coordinatore per l'esecuzione dei lavori, cioè il soggetto incaricato dell'esecuzione dei compiti di cui all'art. 5 (art. 2, comma 1, lett. f), art. 3, comma 4).

Con specifico riferimento alla figura del coordinatore per l'esecuzione dei lavori, il decreto correttivo 528/1999 aveva modificato la relativa definizione, specificando che il medesimo doveva essere un soggetto diverso dal datore di lavoro dell'impresa esecutrice.

La ratio della modifica era stata quella di evitare di vanificare il meccanismo della legge basato sul potere-dovere di controllo esercitato, a mezzo di un proprio uomo di fiducia, dal committente (o dal responsabile dei lavori) sull'operato dell'impresa esecutrice dei lavori. L'appaltatore non poteva, quindi, mai rivestire la funzione di coordinatore per l'esecuzione al fine, appunto, di non confondere le due figure di controllore e controllato. Parimenti era stato (anche se detta interpretazione non era del tutto univoca) ritenuto che, nonostante il silenzio della norma sul punto, anche un dipendente della ditta esecutrice non avrebbe potuto rivestire tale ruolo.

È opportuno, inoltre, precisare come il decreto correttivo avesse espressamente previsto che il committente o il responsabile dei lavori dovevano nominare il coordinatore per l'esecuzione anche quando, dopo l'affidamento dei lavori a un'unica impresa, l'esecuzione dei lavori stessi o di una parte di essi doveva essere affidata a una o più imprese (art. 3, comma 4-bis).

Nelle altre ipotesi la designazione del coordinatore per la progettazione e/o del coordinatore per l'esecuzione era ovviamente facoltativa.

Deve, altresì, essere ricordato come il committente o il responsabile dei lavori potevano, ove fossero stati in possesso dei requisiti previsti dall'art. 10, svolgere direttamente le funzioni tanto di coordinatore per la progettazione quanto di coordinatore per l'esecuzione (art. 3, comma 5) e potevano sostituire tali soggetti, in qualsiasi momento, anche personalmente, se in possesso dei ricordati requisiti (art. 3, comma 7).

(Leonardo Degl'Innocenti, Il Sole 24 ORE, Il Tecnico Legale)



© 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