

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

IN QUESTO NUMERO

p.54 ENERGIA

Nuovi obiettivi con il rilancio dei certificati bianchi

p.64 ECONOMIA

I nuovi incentivi per le rinnovabili elettriche

p.67 CATASTO

La revisione catastale va motivata

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

Chiuso in redazione il **31 marzo 2013**

© 2013 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

Edilizia e PA de Il Sole 24 ORE

Tel. 06 3022.6353

e-mail: redazione.ediliziaeambiente@ilssole24ore.com

Sommario

	pag.
NEWS	
Appalti – Edilizia e urbanistica – Energia – Ambiente, suolo e territorio – Economia, fisco, agevolazioni e incentivi – Lavoro, previdenza e professione – Condominio – Rifiuti e bonifiche – Chimica e alimentare	5
RASSEGNA NORMATIVA	
Energia – Ambiente, suolo e territorio – Edilizia e urbanistica – Sicurezza ed igiene del lavoro – Economia, fisco, agevolazioni e incentivi – Rifiuti e bonifiche – Chimica e alimentare	20
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	
Energia – Ambiente, suolo e territorio – Appalti – Edilizia e urbanistica – Sicurezza ed igiene del lavoro – Rifiuti e bonifiche	29
APPROFONDIMENTI	
Lavoro, previdenza e professione	
PROFESSIONISTI: IMPONIBILI I COMPENSI PER LE ATTIVITÀ DI CONFINE	
Antonio Carlo Scacco, Il Sole 24 ORE - Guida al Lavoro, 22.03.2013, n. 13 <i>La Corte di cassazione interviene sulla contrastata vicenda relativa all'individuazione dei criteri di assoggettamento a contribuzione dei compensi percepiti dagli iscritti ad una Cassa professionale per l'esercizio di attività non strettamente tipiche.</i>	51
Energia	
EFFICIENZA ENERGETICA: NUOVI OBIETTIVI CON IL RILANCIO DEI CERTIFICATI BIANCHI	
Attilio Balestreri, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6 <i>Ridisegnare gli obiettivi al 2016; definire specifiche modalità di attuazione e controllo; trasferire al GSE la gestione del sistema dei titoli di efficienza energetica (cosiddetti certificati bianchi); determinare specifiche schede tecniche per gli interventi da realizzare; indicare i criteri per la determinazione del contributo tariffario per chi effettua gli interventi; ridurre le tempistiche e gli adempimenti per il rilascio dei titoli; potenziare e promuovere l'intero sistema dei "certificati bianchi". Queste le finalità del decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 28 dicembre 2012 recante "Determinazione degli obiettivi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas per gli anni 2013-2016 e per il potenziamento del meccanismo dei certificati bianchi".</i>	54
Economia, fisco, agevolazioni e incentivi	
PER IL BONUS DEL 36%-50% ACCERTAMENTO ENTRO 5 ANNI	
Alessandro Borgoglio, Il Sole 24 ORE - Consulente Immobiliare, 31.03.2013, n. 926 <i>Con una recente pronuncia di merito sono stati fissati due importanti paletti all'attività accertatrice degli Uffici sulla detrazione del 36% (ora 50%) per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio. Le stesse conclusioni, peraltro, sono applicabili anche ad altre fattispecie analoghe, detrazione del 55% in primis.</i>	60
OSSERVATORIO DEI PERITI INDUSTRIALI SU FORMAZIONE, INDUSTRIA, CULTURA DI IMPRESA, UNIVERSITÀ, MANAGEMENT OpificiumNews24	2

Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

RINNOVABILI ELETTRICHE: IL GSE ILLUSTRRA I NUOVI INCENTIVI

Alberto Giordano, Il Sole 24 ORE - Consulente Immobiliare, 31.03.2013, n. 926

Sono on-line, sul sito del GSE, le istruzioni sul nuovo sistema di incentivazione per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili elettriche diverse dal fotovoltaico. Nella sezione dedicata sono presenti anche i bandi, le procedure applicative e i manuali pubblicati dal GSE in seguito all'entrata in vigore del D.M. 6 luglio 2012.

64

Catasto

LA REVISIONE CATASTALE VA MOTIVATA

Antonio Piccolo, Il Sole 24 ORE - Consulente Immobiliare, 31.03.2013, n. 926

Gli avvisi di accertamento concernenti la revisione delle unità immobiliari a destinazione ordinaria devono ben specificare le ragioni dei mutamenti, non essendo più possibile indicare soltanto gli elementi oggettivi del classamento (categoria, classe e rendita). Lo ha stabilito la Corte di Cassazione con diverse centinaia di pronunce.

67

Ambiente, suolo e territorio

LE MISURE DI PRONTO INTERVENTO A DIFESA DELL'ECOSISTEMAMARINO DA IDROCARBURI E SOSTANZE NOCIVE

Pietro Verna, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6

Il "Piano operativo di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti accidentali da idrocarburi e altre sostanze nocive", approvato dal decreto del Ministero dell'Ambiente 29 gennaio 2013, si pone come obiettivo quello di organizzare le autorità competenti per generare risposte efficaci in caso di rischi di inquinamento, circoscritto e non, per l'ecosistemamarino. Il provvedimento ha definito i soggetti coinvolti, sia a livello locale sia a livello centrale, le operazioni da mettere in campo a seguito dello sversamento in mare di sostanze pericolose tossico-nocive e, per i casi di particolare gravità, l'attivazione di un "Comitato di coordinamento per l'emergenza".

70

Rifiuti e bonifiche

IL CASO - GESTIONE DEI FANGHI DA DEPURAZIONE: QUALI RESPONSABILITÀ?

Cesare Parodi, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6

Quali disposizioni devono essere applicate ai fanghi derivanti dai processi di depurazione della acque reflue? Quali le conseguenza dal momento in cui si deve ritenere applicabile la disciplina sui rifiuti?

73

Sicurezza ed igiene del lavoro

IL CASO - L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA PREVENZIONISTICO IN MATERIA DI APPALTO

Pierguso Soprani, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6

Come è cambiato il sistema della sicurezza nei lavori in appalto a seguito del recepimento delle direttive comunitarie?

77

Sicurezza ed igiene del lavoro**DAL TRIBUNALE DI TORINO DUE SENTENZE INNOVATIVE SULL'INCENDIO E SULL'AMIANTO**

Novelio Furin, Marco Grotto, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6

Le due sentenze della Corte di Assise di Torino 14 novembre 2011 e del Tribunale di Torino 13 febbraio 2012 possono essere evidenziate per l'applicazione di fattispecie penali dolose nell'ambito degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. La sentenza di primo grado pronunciata nella vicenda di una importante acciaieria ha ritenuto l'amministratore della società responsabile della morte dei lavoratori a titolo di dolo eventuale. Anche il caso della sentenza inerente a una azienda produttrice di eternit ha aperto nuove prospettive in quanto, pur in presenza della morte di numerose persone, la scelta processuale è stata quella di non contestare l'omicidio colposo ma l'omessa adozione dolosa di impianti destinati a prevenire gli infortuni e le malattie professionali. Infatti, l'aumento statistico dell'incidenza delle malattie non ha consentito di ritenere provato il nesso di causa (senza il quale non è possibile giungere a una sentenza di condanna) tra la condotta ascritta ai vertici aziendali e le morti o le lesioni dei singoli lavoratori. Sarà possibile verificare se i giudici di secondo grado e di legittimità confermeranno o meno questa impostazione, che è apparsa innovativa ma che ha presentato anche alcuni aspetti di criticità legati alla prova dell'accettazione del rischio propria del dolo eventuale.

81

L'ESPERTO RISPONDE

Appalti – Edilizia e urbanistica – Energia – Sicurezza ed igiene del lavoro – Rifiuti e bonifiche

95

News

Appalti

■ **Appalti e corruzione, «sbagliato puntare solo sulla repressione»**

La legge anticorruzione varata dal Governo Monti? «Insufficiente ». Pensare di combattere il fenomeno con «norme ispirate a una logica semplicemente repressiva è sbagliato».

Perché è vero che l'onda della malversazione in un settore piagato dalla crisi sta montando di nuovo, come dimostrano i casi finiti sulle prime pagine dei giornali nelle ultime settimane, ma per il presidente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici **Segio Santoro** abbinare in modo meccanico al mercato degli appalti l'immagine della corruzione è «fuorviante» e «controproducente per un settore che in questo momento va sostenuto».

Presidente lei ha detto di ritenere esagerata la stima di 60 miliardi di corruzione sostenuta dalla Corte dei conti, conferma quel giudizio?

Confermo. Soprattutto se ci si riferisce al mercato degli appalti che come è noto vale in tutto 105 miliardi. La corruzione esiste, ma è complicato dare delle stime. Se proprio si vuole, la cosa migliore è attenersi allo scostamento che si registra tra il valore iniziale dell'appalto e quello che si registra alla fine dei lavori. Lì si nasconde la corruzione.

Voi l'avete calcolato?

Sì lo facciamo attraverso il nostro Osservatorio. Nato con fini statistici anche grazie alla nuova banca dati si può trasformare in un'arma formidabile per identificare tra i circa 1,5 milioni di contratti che vengono affidati ogni anno, quelli in cui è possibile individuare spie di corruzione. Perché non c'è corruzione senza alterazione dei prezzi. Lo scostamento medio secondo i nostri dati è del 13 per cento.

Quella è per voi è la percentuale di corruzione nel settore?

Come detto fare stime è complicato. Ma quello è il dato base.

Come valutate la legge 190, è un'arma efficace?

Le norme varate dal Governo incentrano la lotta alla corruzione sulla pubblicazione delle notizie e dei dati. Pubblicare i dati è utile perché in questo modo scatta un controllo del mercato sulla congruità dei prezzi con le conseguenti denunce. Ma questo presuppone l'esistenza di un forte organismo di controllo che invece manca del tutto. Così com'è questa legge impone una trasparenza esasperata, ma è insufficiente. Sconta una certa logica repressiva: si vede che è nata nel ministero della Giustizia. La mia opinione è che questo fenomeno vada sì represso, ma soprattutto prevenuto.

Giusto, ma come si fa?

Al contrario di quanto si crede, la corruzione avviene quasi sempre su atti conformi a legge, ma negoziati in modo improprio e contrario ai pubblici interessi. Pensiamo alla stipula di un contratto rimandata fino a che il funzionario pubblico non ottiene un qualche vantaggio non dovuto. Dove è possibile individuare una soluzione? Innanzitutto nei tempi. Le funzioni pubbliche devono essere esercitate in tempi ristretti, mentre oggi non si contano le amministrazioni che attraverso l'impiego spregiudicato delle attività istruttorie, o grazie all'uso elusivo delle cosiddette pronunce interlocutorie riescono a tirare avanti per anni.

Non sono già previsti dei termini per legge?

Finora l'errore è stato quello di demandare le regole sui tempi a norme regolamentari. I regolamenti sono disattendibili. Sono soggetti ad annullamenti da parte dei giudici amministrativi. La tempistica deve invece essere ricondotta alla legge generale. E poi deve valere il principio di maggioranza. Pensiamo alle conferenze di servizi: va evitato che il potere di veto di chi rappresenta un solo interesse tenga in scacco la maggioranza.

Non pensa che la giungla normativa che ormai regola il settore possa favorire invece che scoraggiare la corruzione?

Non a caso ho più volte ribadito che il bando tipo rappresenta un elemento cruciale nella lotta alla corruzione. Perché limita l'arbitrarietà delle pubbliche amministrazioni. Certo tradurre in pratica questo sforzo non è un'impresa semplice. Noi finora abbiamo fatto una delibera, con i criteri per la redazione dei bandi. Possiamo dire di aver iniziato il cammino verso il bando tipo. E troviamo molte difficoltà a completare il percorso. Perché gli aspetti da tenere in considerazione sono moltissimi.

In tema di arbitrarietà della Pa, non si è esagerato con l'offerta economicamente più vantaggiosa?

Va detto che fino al 2004 c'era una limitazione al ricorso a questa modalità di aggiudicazione sottosoglia. Poi la Ue si è opposta. Ma per gli appalti più semplici va detto che l'offerta economicamente più vantaggiosa non ha molto senso. Perché quando il progetto è ben definito, l'aggiudicazione dovrebbe essere basata solo sul prezzo.

Che pensa della scelta di innalzare a un milione la soglia per la procedura negoziata?

È una scelta politica. Che noi abbiamo anche criticato. Abbiamo registrato che il numero degli appalti di importo compreso tra la vecchia soglia di 500mila euro e un milione è aumentato. Segno che le amministrazioni abbassano a bella posta il valore delle opere per ricorrere alla procedura negoziata. Ma questo non è sempre indice di corruzione. Anzi in un periodo di crisi, può essere semplicemente un modo per accelerare le procedure di appalto. E quella norma in fondo risponde proprio a questo obiettivo.

(Mauro Salerno, Il Sole 24 ORE – Edilizia e Territorio (Tabloid), 18.03.2013, n. 11)

■ **Solidarietà anche su retribuzione e contribuzione dei lavoratori**

La responsabilità solidale in tema di appalti riguarda anche la regolarità della retribuzione e della contribuzione dei lavoratori coinvolti nell'appalto. Questo significa che committente, appaltatore e subappaltatore sono chiamati in solido a corrispondere ai lavoratori i dovuti trattamenti retributivi, contributivi e assicurativi entro il limite temporale di due anni. Quindi, in caso di inadempienza del subappaltatore, la responsabilità ricade sull'appaltatore e in caso di inadempienza anche di quest'ultimo, la responsabilità risale al committente. I due anni si intendono riferiti all'appalto in generale oppure, nei caso di inadempienza del subappaltatore, con riferimento al termine del singolo lavoro di subappalto. La responsabilità del committente e dell'appaltatore/subappaltatore è onnicomprensiva, riguarda quindi anche il Tfr e l'eventuale indennità sostitutiva del preavviso. Naturalmente, la responsabilità relativa al Tfr è relativa alle sole quote maturate durante il periodo di esecuzione del contratto di appalto. L'Inps, con la circolare 106/2012, ha chiarito che la solidarietà tutela tutti i lavoratori coinvolti nell'appalto, a prescindere dalla loro tipologia di contratto (dipendenti, co.co.pro., ecc.)

Per il committente e l'appaltatore, per evitare responsabilità solidali, è quindi indispensabile accertarsi preventivamente della correttezza dell'appaltatore e del subappaltatore nell'assunzione dei lavoratori da impiegare nell'appalto. Allo scopo torna utile controllare l'iscrizione al registro delle imprese; l'elaborazione del Lul (libro unico del lavoro); il possesso del Durc; l'invio del modello di comunicazione preventiva obbligatoria (Unilav) al Centro per l'impiego entro il giorno precedente l'avvio dei lavori. Non vanno dimenticate, naturalmente, le attestazioni relative al rispetto delle norme sulla sicurezza sul luogo di lavoro.

(Sintesi redazionale, 25.03.2013)

■ **Applicabilità della solidarietà fiscale: vale la qualità funzionale del contratto**

La responsabilità solidale non si applica per gli appalti di fornitura di beni, mentre si attiva in caso di appalti di opere o servizi. Il problema, però, sorge quando ci si trovi di fronte a contratti di appalto "misti", quelli che prevedono sia prestazioni di forniture che di lavori (o di servizi). Per capire allora se ci si trova di fronte ad un contratto di fornitura di beni (in cui non scatta la solidarietà) bisogna considerare un criterio "qualitativo-funzionale". Il contratto di forniture è quello in cui il valore dei beni forniti ha la prevalenza, e in cui gli eventuali lavori di installazione e posa in opera hanno carattere accessorio.

A tale scopo può tornare utile la deliberazione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici n. 81 del 6 ottobre 2011 che chiarisce che quando l'appalto ha come fine la realizzazione o la modificazione di un'opera di ingegneria, allora si applica la normativa sui lavori pubblici (e scatta la responsabilità solidale); se invece l'appalto presuppone la fornitura di un prodotto che di per sé soddisfa il bisogno del committente allora ci si trova di fronte ad un appalto di fornitura di beni (senza solidarietà) e i lavori di posa o di installazione del bene hanno carattere solo accessorio.

Ciò vale anche nel caso in cui subentri anche il cosiddetto "nolo a caldo", ossia quando il locatore oltre alla fornitura di un bene mette a disposizione anche l'addetto competente ad utilizzare quel bene. In questi casi, riconosce la Corte di Cassazione (sentenza 109/2012) la prestazione lavorativa è accessoria. Infatti, in un contratto d'appalto, l'appaltatore realizza un'opera e a tale scopo organizza i mezzi e gli operai per la realizzazione dell'opera; in contratto di nolo, invece, l'appaltatore fornisce un bene, per esempio un macchinario (nolo a freddo) ed, eventualmente, anche l'operaio addetto al suo utilizzo (nolo a caldo). In questo caso il lavoro svolto da tale operaio è da considerarsi accessorio alla fornitura del bene (e quindi per questo appalto non scatta la responsabilità solidale).

(Sintesi redazionale, 26.03.2013)

■ **La subfornitura libera dalla responsabilità solidale**

La circolare n. 2/E/2013 dell'Agenzia delle Entrate ha definitivamente escluso dall'obbligo della responsabilità solidale i contratti di subfornitura. Diviene quindi molto importante conoscere bene la natura di tali contratti e capirne la differenza con quelli di appalto e subappalto. Prima di tutto, bisogna ricordare che la legge 192/1998, che ha istituito tale contratto, specifica chiaramente che esso debba essere stipulato in forma scritta (anche via fax o telematica), altrimenti sarà da considerarsi nullo e privo di effetti.

Il contratto di appalto prevede che l'appaltatore abbia piena autonomia in base ai risultati da ottenere con la propria azione, anche se è legittima la sorveglianza da parte del committente per assicurarsi che l'opera sia eseguita in conformità con le regole dell'arte. Inoltre, l'appaltatore ha totale competenza nel suo operato tanto che, pur dovendo attenersi alle norme tecniche e alle direttive del committente, può e deve opporre le eventuali ma necessarie obiezioni di ordine tecnico alla committenza richiestagli.

Nella subfornitura, invece, il committente ha il pieno e diretto controllo dell'esecuzione dei lavori da parte del subfornitore. Anzi i progetti esecutivi, i modelli e i prototipi, le conoscenze tecniche e tecnologiche sono proprio forniti dal committente. Costui, in sostanza, trasferisce al suo fornitore il proprio *know how* su come eseguire un lavoro o fornire un servizio. Il subfornitore, quindi, è privo di autonoma capacità valutativa sulla congruità delle prescrizioni dategli dal committente. Ed è qui che risiede la principale differenza tra il contratto di subfornitura e quello di appalto (o di altri contratti tipici di cui pure riproduce alcune caratteristiche).

(Sintesi redazionale, 29.03.2013)

**Edilizia e urbanistica****■ Permesso di costruire: la decorrenza del termine di impugnazione**

Il termine per impugnare un permesso di costruire decorre dal momento in cui il soggetto interessato ha la conoscenza degli elementi essenziali dell'atto amministrativo, coincidente con l'inizio dei lavori e la contestuale affissione del cartello di cui all'art. 20 del Dpr. 380/2001.

Questa la decisione assunta dal Tar Abruzzo con la sentenza 7 marzo 2013, n. 156, rispetto ad un caso avente ad oggetto l'impugnazione di due permessi di costruire rilasciati per eseguire lavori di ristrutturazione edile su un edificio residenziale.

Avverso i suindicati titoli abilitativi era stata proposta impugnazione dinanzi al Tar competente, nonostante il decorso di oltre 5 anni dall'inizio dei lavori.

I Giudici amministrativi concentrano la loro attenzione sulla tardività del ricorso rispetto all'inizio dei lavori e alla contestuale affissione in cantiere del cartello di cui all'articolo 20, comma 6, del Dpr. n. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia).

Sul punto la sentenza afferma infatti che, *"secondo la giurisprudenza, pur decorrendo il termine decadenziale per l'impugnazione dalla piena conoscenza dell'esistenza e dell'entità delle violazioni urbanistiche o dal contenuto specifico del progetto edilizio (cfr. Consiglio Stato sentenza 10 dicembre 2010, n. 8705; Consiglio Stato sentenza 10 dicembre 2010, n. 8705); tuttavia il principio della certezza delle situazioni giuridiche e di tutela di tutti gli interessati deve far ritenere che il soggetto concessionario non si possa lasciare nella perpetua incertezza sulla sorte del proprio titolo edilizio; e pertanto, ai fini della decorrenza del termine di impugnazione di un permesso di costruire, il requisito della piena conoscenza non postula necessariamente la conoscenza di tutti i suoi elementi, essendo sufficiente quella degli elementi essenziali quali l'autorità emanante, la data, il contenuto dispositivo e il suo effetto lesivo, salva la possibilità di proporre motivi aggiunti ove dalla conoscenza integrale del provvedimento e degli atti presupposti emergano ulteriori profili di illegittimità (cfr. Consiglio Stato sentenza 12 luglio 2010, n. 4482);"*.

In conclusione, la decisione in commento, pur nella sua sinteticità, enuncia un principio fondamentale relativo al momento in cui inizia a decorrere il termine per la impugnazione dei titoli abilitativi. Quest'ultimo coincide infatti con quello in cui il soggetto interessato ha la piena conoscenza degli elementi essenziali dell'atto, ovvero: autorità emanante; data; contenuto dispositivo ed il suo effetto lesivo.

(Avv. Fausto Indelicato, Studio Legale Rusconi & Partners)

■ In Piemonte piani più snelli

La palla della pianificazione urbanistica passa, in Piemonte, nelle mani dei Comuni.

Che, fino a ieri, per effetto della legge Astengo 56/1977 non potevano far altro che inviare il Piano regolatore in Regione e attendere per mesi il semaforo verde.

Mentre, da domani – non appena sarà in vigore il disegno di legge 153, approvato in Consiglio il 19 marzo – avranno il compito non solo di fissare i tempi di svolgimento delle conferenze di copianificazione, ma potranno anche innovare, proponendo «dal basso» soluzioni alternative per la pianificazione del territorio.

Perché la nuova legge urbanistica piemontese – che arriva dopo ben 35 anni dall'ultima riforma – non cambia, così come in quasi tutte le altre Regioni, gli strumenti «del gioco». Il Piano regolatore generale resta principe nei 1.207 Comuni del territorio, «perché cambiare rotta in un momento di crisi – ha spiegato più volte Livio Dezzani, direttore dell'Urbanistica e ideatore della legge – significava togliere dopo trent'anni i riferimenti mentali ai tecnici delle amministrazioni. Correndo il rischio di una paralisi delle attività».

La legge, però, al tempo stesso non impone paletti alla «fantasia». «La Regione – prosegue infatti Dezzani – è pronta a recepire proposte innovative di pianificazione locale, come utilizzo di modelli strutturali per il piano regolatore. La differenza, però, è che le novità non sono imposte dall'alto, ma possono maturare dal basso, dalla proposta dei Comuni e dei loro tecnici».

Il secondo diktat su cui si regge il novellato approvato dal consiglio sabaudo è la semplificazione. Come spiega Ugo Cavallera, che fino al 20 marzo è stato assessore alla Pianificazione territoriale e che ha portato al traguardo la riforma urbanistica, prima di cedere il posto alla collega Giovanna Quaglia, per andare a sua volta a ricoprire le deleghe alla Sanità (la Giunta Cota è reduce da un complesso rimpasto): «Per rispondere alla difficoltà degli operatori e ridare fiato agli investimenti pubblici e privati era necessario ridurre il peso burocratico». Proprio la conferenza di copianificazione – che diventa lo strumento ordinario per approvare non solo le varianti strutturali (così come era già stato deciso dalla Giunta Bresso), ma anche per i piani – rappresenta la principale novità. Attorno a un tavolo saranno riuniti tutti gli enti interessati a vario titolo a un iter urbanistico e sarà questo il luogo per confrontarsi, dare pareri e assumere decisioni, che dovranno poi essere fatte proprie dalle amministrazioni municipali, con atti di consiglio. Fra le novità, spicca inoltre l'introduzione della variante semplificata, che potrà essere usata per dare il via libera agli interventi che hanno già a monte il consenso di tutti perché discendono da accordi di programma, finanziamenti europei, sportelli unici e piani di recupero urbano. Nuova, infine, l'integrazione della Vas nelle procedure di pianificazione e l'introduzione di strumenti come gli accordi territoriali e di pianificazione, che sono la premessa per dare corpo operativo alle trasformazioni prefigurate dal piano città nazionale.

(Maria Chiara Voci, Il Sole 24 ORE – Edilizia e Territorio (Tabloid), 25.03.2013, n. 12)

■ **Ai fini Imu, l'edificabilità dipende dal piano regolatore comunale**

Ai fini Imu, un'area edificabile è tale anche se le reali possibilità di costruirvi siano minime o nulle. La classificazione dipende infatti dall'inserimento del terreno nel Piano urbanistico generale del Comune, anche se l'ente lo ha solo adottato, e poi non ne ha mai prodotto il decreto attuativo. Ai fini fiscali, in sostanza, la classificazione di area edificabile dipende solo da criteri formali (l'inclusione nel Piano regolatore) e non da quelli sostanziali (la concreta edificabilità).

Questo discorso vale, dunque, anche per l'Imu. E inoltre, il fatto che la reale possibilità edificatoria sia bassa non permette che una quota del bene possa essere trattata come terreno agricolo, ma solo che il valore unitario dell'intera area edificabile sia determinato in considerazione delle realistiche possibilità edificatorie. Il che significa che l'imponibile Imu sarà influenzato dall'effettivo grado di edificabilità dell'area e dalle prospettive temporali per effettuare delle costruzioni. Se il tempo per la monetizzazione dell'investimento sull'area edificabile è assai lungo, il valore del terreno non potrà essere elevato.

(Sintesi redazionale, 22.03.2013)

■ **Lavori all'estero, Cel più facili**

È finalmente disponibile sul portale dell'Autorità di Vigilanza, il nuovo sistema per l'emissione dei certificati di esecuzione di lavori eseguiti in Paese estero. Il certificato, battezzato «Celmae» (Certificato lavori ministero Affari esteri) completa una complessa procedura, dando seguito a quanto previsto dall'articolo 84 del regolamento attuativo del codice (Dpr 207/2010), come modificato l'anno scorso dal decreto semplificazioni (DI 5/2012).

Il precedente quadro normativo era piuttosto incerto a causa di una normativa poco dettagliata. Venivano infatti (impropriamente) considerati «visti» consolari i timbri per le traduzioni giurate, mentre la redazione dei certificati lavori (Cel) veniva eseguita da tecnici la cui selezione non era regolamentata e il cui onorario spesso non era influenzato talora da posizioni «monopolistiche». Non esistevano strumenti per prevenire l'emissione delle certificazioni a cura di tecnici comunque connessi alla stessa impresa richiedente e, non essendovi un format obbligatorio, potevano avere forma diversissima con contenuti a volte non idonei al loro scopo finale.

La nuova disciplina sembra aver recepito queste criticità e mira a consentire il rilascio di Cel all'estero con contenuti certi da parte di tecnici competenti in posizione di terzietà e concorrenzialità.

Il primo atto dell'impresa richiedente la certificazione, sarà quello di individuare il tecnico da incaricare per la redazione del Cel fra quelli accreditati presso le sedi consolari. Ciascuna sede all'estero che possiede una circoscrizione consolare è tenuta infatti ad istituire un "elenco" di professionisti accreditati (esterni, interni e locali) che potranno essere contattati dalle imprese per la redazione del certificato.

Le imprese italiane quindi dovranno presentare una richiesta, via posta elettronica certificata (Pec), alla sede consolare nella cui circoscrizione è stata realizzata l'opera, utilizzando un apposito modello e riceverà dalla stessa, sempre via Pec, l'elenco dei tecnici di fiducia accreditati presso la sede. L'impresa a propria scelta dovrà, in osservanza delle condizioni di incompatibilità, individuare il tecnico accordandosi liberamente su costi e tempi.

Il tecnico di fiducia incaricato dall'impresa, presa visione degli atti comprovanti gli elementi tecnico-economici da certificare (eventualmente anche eseguendo visite sul sito), redigerà il certificato sull'apposito «modello B semplificato» come predisposto dall'Autorità di Vigilanza e lo trasmetterà all'ufficio consolare in formato cartaceo ed elettronico nelle forme previste. La sede consolare invierà il certificato dei lavori eseguiti alla struttura preposta del Ministero centrale che provvederà a "validare" lo stesso con l'inserimento telematico del Casellario delle Imprese sul portale dell'Avcp.

La stampa del certificato potrà essere rilasciata, all'impresa richiedente, dalle sedi consolari e le Soa potranno scaricarlo dal casellario presso l'Authority.

I lavori subappaltati a imprese italiane potranno essere inclusi nel «Celmae» dell'esecutore italiano o eventualmente la certificazione potrà essere richiesta direttamente dal subappaltatore con la medesima procedura.

(Ivan Laterza, Il Sole 24 ORE – Edilizia e Territorio (Tabloid), 18.03.2013, n. 11)

Energia

■ Fotovoltaico, sì al bonus del 50%

L'installazione di impianti fotovoltaici rientra tra gli interventi che possono fruire delle detrazioni fiscali Irpef al 50% per le ristrutturazioni edilizie. Lo conferma l'agenzia dell'entrate che, con nota del 14 marzo 2013, ha accolto l'istanza di consulenza giuridica presentata da Anie Confindustria lo scorso ottobre. Le Entrate confermano così la precedente interpretazione fornita dalla stessa Agenzia con il parere 2012/137364 (si veda Il Sole 24 Ore del 30 gennaio 2013).

"L'istanza - spiega Anie - chiedeva la corretta interpretazione dell'articolo 16 bis del Dpr 917/86 e in particolare che la detrazione già applicabile ai lavori di ristrutturazione per gli impianti elettrici, di riscaldamento e idraulici, potesse essere estesa anche alle spese sostenute per l'acquisto e l'installazione di pannelli fotovoltaici per la produzione di energia elettrica fino a 20 kw nominale".

Secondo Maria Antonietta Portaluri, direttore generale di Anie, "la risposta va incontro alle aspettative del settore. Peraltro - prosegue - il contribuente che intende beneficiare della detrazione non dovrà produrre particolare documentazione che attesti il risparmio energetico, in quanto, anche in base alle indicazioni del ministero, la realizzazione dell'impianto a fonte rinnovabile comporta in sé un miglioramento della prestazione energetica dell'edificio e quindi non è necessario produrre alcuna certificazione".

(<http://www.ilsole24ore.com>, 18.03.2013)

■ **Analizzate le spese di riscaldamento dei condomini italiani**

Domotecnica–Divisione Condomini ha condotto una mappatura energetica su oltre 1.280 condomini in 37 Province del Nord. I risultati ci dicono che un condominio italiano, in media, consuma 27.900 mc di gas all'anno ed emette 56mila chilogrammi di Co2 nell'aria; la bolletta che paga è di 26.300 euro l'anno, ossia circa 1.256 euro a famiglia. E ci dicono anche che basterebbe un intervento di riqualificazione energetica per ridurre del 32,5% i consumi il che, considerando che in Italia ci sono circa un milione di condomini, porterebbe ad un risparmio sulla bolletta di riscaldamento ed elettricità di ben 8,3 miliardi di euro (con un risparmio medio per nucleo familiare di 400 euro). Il taglio delle spese, inoltre, potrebbe essere ancora più alto nei condomini in cui l'impianto di riscaldamento centralizzato serve anche alla produzione di acqua calda per uso sanitario: in questi casi, infatti, si potrebbero installare dei pannelli solari termici per integrare l'apporto energetico con adeguati sistemi di accumulo.

Le spese da sostenere per un intervento di riqualificazione energetica che porti ad un risparmio del 35% sono ammortizzabili in 4-5 anni, ma è facile capire che nella determinazione dei risultati entrano più fattori diversi: il numero degli alloggi, l'età del condominio, la zona climatica in cui si trova, il tipo di combustibile che utilizza per il riscaldamento, ecc.

(Sintesi redazionale, 21.03.2013)

■ **I pannelli solari cinesi vittime del basso costo: in bancarotta il colosso Suntech**

La Suntech ha dichiarato bancarotta. Il gruppo cinese, un tempo numero uno al mondo per la produzione di pannelli solari, ha dichiarato l'insolvenza, secondo quanto riportato dall'agenzia di stampa ufficiale cinese Xinhua.

L'eccesso di offerta di pannelli a basso costo da parte dei produttori cinesi e le dispute commerciali, che hanno portato a dazi antidumping da parte di Stati Uniti e Ue, sono stati i fattori che hanno provocato una spettacolare inversione delle fortune del colosso cinese, passato in neanche un anno dalla leadership globale del settore alla bancarotta, dopo aver dichiarato pochi giorni fa l'insolvenza su un prestito obbligazionario da 541 milioni di dollari. Ma, secondo gli analisti, è stato lo stesso business modello grazie al quale il gruppo ha conquistato il primato mondiale del fotovoltaico, basato su prodotti a bassissimo prezzo per conquistare quote di mercato a dispetto di una drastica riduzione dei margini, conteneva i semi del proprio fallimento.

Lunedì il gruppo di Wuxi, nella provincia costiera del Jiangsu, aveva dichiarato che stava prevedendo una riorganizzazione societaria. Nella nottata è invece arrivato l'annuncio della bancarotta. «Il governo è intervenuto - ha dichiarato alla France Press Liu Weiping, partner di Saphire Capital, società di consulenza attiva nel settore dell'energia solare - e vuole riorganizzare il gruppo e mantenere la produzione».

«In passato nessuna società aveva dichiarato l'insolvenza nonostante un'evidente sovracapacità ed enormi livelli di indebitamento», ha commentato Mang Xiangnan, direttore della China Renewable Energy Society, un think tank governativo di Pechino: «Ora Suntech ha avviato la sua ristrutturazione. In seguito forse anche altre società inizieranno a rivedere le loro strategie a causa della contrazione del mercato».

La Suntech, assieme alle altre aziende cinesi attive nel settore del fotovoltaico, è stata colpita dai dazi imposti dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea nei mesi scorsi con l'accusa ai produttori cinesi di avere usufruito di sussidi impropri da parte del governo di Pechino. Sulla Suntech gravava poi il debito nei confronti degli obbligazionisti di 541 milioni di dollari, scaduto il 15 marzo scorso. Giovedì scorso il gruppo aveva dichiarato di «non avere in progetto» di ripagare gli obbligazionisti. La scorsa settimana sia l'amministrazione di Wuxi, sia il Governo centrale cinese, secondo alcune indiscrezioni, avevano negato la possibilità di inserirsi nella vicenda per salvare la Suntech con un'iniezione di liquidità. Il gruppo era stato al centro negli scorsi anni di una controversa vicenda di falsi bond tedeschi, e a metà del 2012 aveva smesso di presentare i propri dati finanziari, dopo un anno in cui l'azienda aveva registrato continue perdite.

L'anno scorso il produttore cinese era finito in un'inchiesta della Procura di Brindisi con il Global Solar Fund (Gsf) – il Fondo creato da Suntech e partecipato all'80%, con sede a Lussemburgo, per investire nel fotovoltaico in Europa – e cinque società consociate del Fondo. L'accusa è di aver frazionato artificialmente e illegalmente gli impianti fotovoltaici per non superare la soglia di un megawatt di potenza e avere quindi autorizzazioni più rapide per la costruzione. In realtà, secondo le accuse, le centrali al silicio erano state realizzate senza soluzione di continuità, per una produzione di almeno 20 megawatt.

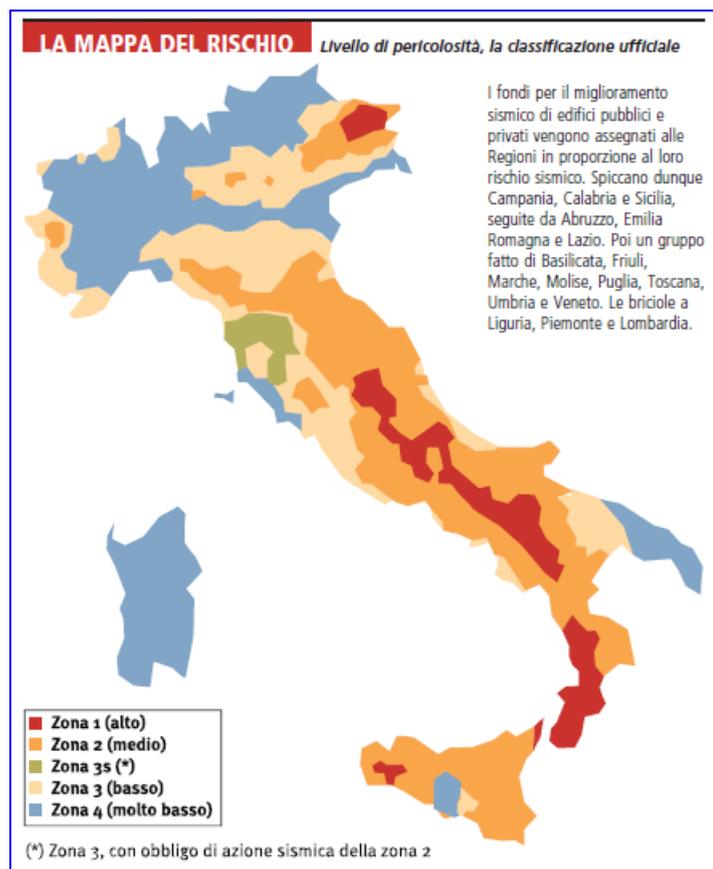
(<http://www.ilsole24ore.com>, 20.03.2013)

Ambiente, suolo e territorio

■ **Si sblocca, con l'uscita sulla «Gazzetta Ufficiale» del 28 febbraio dell'Ordinanza 52 di protezione civile (firmata dal capo Dipartimento Franco Gabrielli), la terza tranche di finanziamenti per il piano pluriennale di prevenzione del rischio sismico, di cui all'articolo 11 del decreto legge 28 aprile 2009, n. 30 (convertito dalla legge 24 giugno 2009, n. 77).**

Si tratta dei fondi per migliorare la resistenza al terremoto di edifici esistenti, sia pubblici (in prevalenza) che privati, e per effettuare indagini di microzonazione sismica dei territori a rischio.

L'Opcm disciplina i fondi della terza annualità, quella del 2012, che in base a quanto stabilito dall'articolo 11 del DI 40/2009 (la legge post-terremoto in Abruzzo) consta di finanziamenti statali per 196,5 milioni di euro. Si tratta della tranche più ricca finora assegnata: per l'annualità 2010 si è infatti partiti con 42,5 milioni, saliti a 145,1 milioni nel 2001 (fondi sbloccati con l'Opcm 4007/2012, del 7 marzo 2012), e appunto a 195,6 milioni per l'annualità 2012, livello che resterà ora invariato per i fondi 2013 e 2014, per poi ridiscendere a 145,1 milioni nel 2015 e 44 milioni nel 2016.



A questa Opcm seguirà a breve **un decreto del Dipartimento Protezione civile che ripartisca i fondi** (i 195,6 milioni) tra le Regioni, alle quali spetterà definire i fabbisogni, elaborare i programmi ed erogare le risorse. Si tratta comunque di un meccanismo che di anno in anno fila via più liscio, anche perché le Opcm di assegnazione dei fondi si somigliano quasi come una goccia d'acqua.

Si conferma dunque che la gran parte dei fondi andrà a **interventi strutturali** di rafforzamento locale o di miglioramento sismico o eventualmente di demolizione e ricostruzione, nell'annualità 2012 per 170 milioni su 196,5, mentre parti minori andranno alla microzonazione sismica (16 milioni, che – novità – dovrà essere co-finanziata dagli enti locali per almeno il 25% del costo totale, e non più il 40%), e per 8,5 milioni ad altri interventi su edifici o strutture strategiche nella fase post-terremoto; 1,1 milioni, infine, per acquisto di beni e servizi da parte della Protezione civile, strumentali alle attività dell'Ordinanza.

«L'aumento fino al 75% massimo della quota statale sugli studi di microzonazione – spiegano alla Protezione Civile – è dovuto in parte alle difficoltà finanziarie degli enti locali, ma anche al fatto che da questa Opcm diventa obbligatorio includere negli studi anche l'«analisi delle condizioni limite dell'emergenza»»; cioè la mappatura di strade ed edifici strategici per la gestione del post-emergenza da preservare e rendere a prova di sisma.

La tranche 2010, soli 42,5 milioni, è stata interamente assegnata alle Regioni e anche ai beneficiari finali e – spiegano alla Protezione Civile – i lavori sono in corso. **La quota 2011** (sbloccata però nel marzo 2012) è in fase avanzata di attuazione, anche se alla Protezione civile non hanno dati precisi. Tutte le Regioni con più di due milioni di finanziamento, quelle obbligate ad assegnare una quota dei fondi anche agli edifici privati, «l'hanno fatto nella tranche 2011 al minimo, al 20%». Sempre nella seconda tranche (145,1 mln) i fondi per la microzonazione sono stati assegnati a 650 Comuni; gli edifici pubblici finanziati (104 milioni) saranno «150-200, andando a memoria», spiegano dalla Protezione civile.

Dunque l'importo medio di questi lavori è di 5-600mila euro, ampiamente sotto la soglia per la trattativa privata, «ma su come i Comuni affidano gli appalti non abbiamo un monitoraggio».

(Alessandro Arona, Il Sole 24 ORE - Edilizia e territorio (Progetti e concorsi), 16.03.2013, n.10)



Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

■ Bollette di luce e gas meno care

Ad aprile si ridurranno le bollette dell'energia (-1%) e del gas (-4,2%), il che porterà ad un risparmio annuo di circa 60 euro (5 euro per l'elettricità e 55 per il gas). Lo ha annunciato ieri l'Autorità per l'energia nel suo aggiornamento trimestrale. Entro la fine dell'anno, poi, la bolletta del gas scenderà di almeno un ulteriore 7%, con un risparmio di circa 90 euro a famiglia. Il merito sta nell'azione congiunta del decreto "Salva-Italia", degli effetti positivi delle liberalizzazioni del settore e degli interventi del regolatore che ha favorito l'allineamento dei prezzi all'ingrosso italiani con quelli europei.

Per il gas si è arrivati al ribasso grazie ad una rivisitazione del metodo di calcolo della componente materia prima (la cosiddetta quota energia): viene dato un peso maggiore ai prezzi spot (oggi più bassi rispetto a quelli spuntati con i contratti pluriennali). Di conseguenza l'incidenza delle tariffe spot è stata aumentata dal 5 al 20%, facendo scendere dal 90 all'80% l'incidenza dei contratti di lunga scadenza. Così si è ottenuto un calo del 7,2% della componente materia prima (che pesa per il 40% sulla bolletta) e una riduzione del 3,5% della spesa finale.

Riguardo l'elettricità, invece, i ribassi in bolletta (del 3-7% rispetto al trimestre precedente) derivano dalla componente riferita alla produzione e commercializzazione dell'energia elettrica (-2,2% della spesa finale), ma con la contropartita dell'aumento degli oneri di sistema (+5,9%), su cui pesa molto la componente A3, ossia gli incentivi alle fonti rinnovabili, per i quali il fabbisogno 2013 è stimato in oltre 13 miliardi di euro.

(Sintesi redazionale, 29.03.2013)

■ Tares: problemi in vista per 500 imprese e 65mila dipendenti

L'avvicinarsi della Tares allarma sempre più tutto il mondo che ruota intorno ai rifiuti. Per questo si allargano le fila di chi chiede di posticipare l'avvio del nuovo tributo al prossimo anno; da ultimo si è aggiunta a queste richieste anche quella del nuovo presidente della Camera, Laura Boldrini. Questo perché la Tares costerà più delle vecchie tasse o tariffe e, quindi, peserà di più sui cittadini, ma anche perché causerà drammatici problemi di liquidità a circa 500 aziende del settore e, di conseguenza, ai loro 65mila dipendenti. Il tutto dipende da scelte politico-elettorali che hanno rinviato a luglio la prima rata della Tares, facendo sì, quindi, che i primi incassi reali si avranno non prima di settembre. Questo farà in modo che le aziende dovranno garantire il servizio praticamente gratis per i primi nove mesi dell'anno. Da qui la crisi di liquidità che metterà in forse gli stipendi dei dipendenti. Ne potrebbe conseguire un blocco della raccolta e il sorgere dei fenomeni di emergenza rifiuti, già visti in alcune realtà locali, ma che stavolta si estenderebbero su tutto il territorio nazionale.

A livello locale si sta pensando a strumenti alternativi per poter superare il momento critico, ma sono vie che potranno essere seguite solo là dove le finanze delle aziende e dei Comuni sono più forti. Si tratterebbe infatti di esporsi in modo mediamente più elevato con le banche per ottenere affidamenti straordinari. Ma i tassi di interesse sarebbero sensibilmente più alti, tra il 6,5 e l'8% contro l'1-2% del periodo pre-crisi. Altra via potrebbe essere quella di chiedere aiuto ai Comuni, ma anche questi si trovano schiacciati sotto il problema di liquidità, vincolati come sono dal Patto di stabilità e dalle situazioni certo non rosee dei loro conti.

E non è da dimenticare che anche le imprese operanti nel ciclo dei rifiuti fanno parte della lunga lista dei creditori della Pa: secondo un dossier Fise i crediti di queste aziende sono circa 5 miliardi di euro, di cui 2,7 collegati all'igiene urbana e il resto allo smaltimento e la trattamento finale dei rifiuti.

(Sintesi redazionale, 29.03.2013)

■ La mannaia Tares su cittadini e negozi

La Tares colpirà più duramente cittadini, imprese e, soprattutto, esercizi commerciali, rispetto alle vecchie Trasu e Tia. Per questo cresce la platea di chi chiede a gran voce il rinvio del nuovo tributo al prossimo anno, così da dar tempo al nuovo Governo di apportare i necessari correttivi al balzello.

I rincari, che la Tares estende a tutta l'Italia, sono dovuti anche al fatto che il tributo ingloba in sé anche il costo dei servizi indivisibili (i quali vengono misurati in base all'ampiezza degli immobili: 30 centesimi al metro quadrato, elevabili da ogni Comune a 40 centesimi). I più colpiti saranno gli esercizi commerciali, che producono più rifiuti (come bar, ristoranti, negozi di alimentari). In base a un dossier di Confcommercio (basato sui dati della Camera di Commercio di Milano) gli aumenti si aggirano intorno al 321% per un bar di cento metri quadrati, ma possono anche arrivare al 657% per negozi di ortofrutta o pescherie.

Non va meglio per le famiglie, specie quelle che risiedono in Comuni ancora a regime Tarsu. Quest'ultima, infatti, copriva l'80% dei costi del servizio, mentre invece ora la Tares dovrà coprire il 100%, per cui gli aumenti potranno arrivare anche al 25%. Gli aumenti potranno essere meno drastici nei Comuni con i conti in ordine, quelli in cui l'80% della Tarsu già riesce a coprire tutta la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, ma anche lì, comunque, ci saranno dei rincari, dal momento che la maggiorazione locale sui servizi indivisibili è superiore alla vecchia addizionale erariale (che scompare con il nuovo tributo).

(Sintesi redazionale, 29.03.2013)

■ L'Imu sostituisce Irpef e imposte dirette

Per il periodo di imposta 2012, per la prima volta, si applicherà la norma che prevede che l'Imu sostituisce l'Irpef e le imposte dirette sui redditi da immobili non locati (articolo 8, Dlgs 23/2011). Sull'argomento è utile consultare anche la circolare 5/E dell'11 marzo scorso dell'Agenzia delle Entrate. La sostituzione dell'Imu all'Irpef ha delle ricadute anche sulla determinazione del reddito complessivo e, di conseguenza, anche sulle eventuali deduzioni o detrazioni ad esso legate: la determinazione di un reddito minore può infatti comportare l'aumento delle agevolazioni spettanti (per esempio, per figli a carico).

Irpef e imposte dirette vengono sostituite dall'Imu in caso di redditi da fabbricati non locati (tra i quali rientrano quelli tenuti a disposizione, quelli dati in comodato e quelli destinati ad uso promiscuo da parte dei professionisti). Invece, non scatta la sostituzione in caso di reddito agrario dei terreni; redditi da fabbricati in locazione senza cedolare secca; redditi da immobili non produttivi di reddito fondiario (immobili di imprese commerciali e immobili strumentali all'esercizio di arti e professioni); redditi da immobili posseduti da soggetti Ires. La sostituzione, poi, non avviene quando si verificano redditi altri rispetto a quelli fondiari (è l'esempio dell'affitto di un fondo per usi non agricoli oppure per l'indennità di occupazione). Infine, naturalmente non c'è alcuna sostituzione in caso di immobili esenti da Imu.

(Sintesi redazionale, 25.03.2013)

■ Dal 2007 la dichiarazione Ici non è un obbligo

A partire dalla dichiarazione per l'anno 2007 (che andava presentata nel corso del 2008) non è obbligatorio presentare le dichiarazioni Ici. Infatti, da quell'anno è stato introdotto il Modello Unico Informatico e, in questo modo, gli atti che trattano di beni immobili transitano direttamente per via telematica dal sistema notarile alla banca dati della pubblica amministrazione. Contestualmente, poi, l'Agenzia del Territorio ha messo a disposizione dei Comuni, sul proprio portale, un sistema di interscambio dei dati, così che gli enti possano acquisire direttamente tutte le informazioni pervenute tramite il Modello Unico. Da quel momento, quindi, è naturale comprendere come non sia più necessario presentare la dichiarazione Ici, dal momento che i dati sono direttamente disponibili per i Comuni. E proprio per questo, l'articolo 37, comma 53 del DL 223/2006 ha stabilito che a partire dal 2007 sia soppressa sia la dichiarazione che la comunicazione Ici.

Resta ferma la legittimità della sanzione irrogata per una mancata dichiarazione relativa a compravendite effettuate fino al 2006.

(Sintesi redazionale, 28.03.2013)



Lavoro, previdenza e professione

■ Il primo tavolo tra Regioni Adepp e Regioni

Ieri a Roma si è riunito il primo tavolo tra le Regioni e l'Adepp, l'associazione di enti previdenziali privati, per delineare le politiche di sostegno dei giovani professionisti. L'intento è quello di sistematizzare tutti i dati e le informazioni già esistenti e arrivare così a mettere in risalto le eccellenze dei nostri giovani professionisti e garantire loro un buono e costante flusso di informazioni su novità, iniziative e, non ultimo, bandi.

Le Regioni – dichiara Andrea Camporese, presidente dell'Adepp – si stanno dimostrando più attente del Governo centrale verso la realtà imprenditoriale, cogliendo le potenzialità e l'importanza delle libere professioni quali vero motore di sviluppo economico e sostegno delle Pmi. Non per nulla – continua Camporese – le Regioni stanno investendo quasi 100 milioni di euro.

C'è difficoltà di accesso e sviluppo delle professioni – sottolinea il presidente Adepp – anche se queste costituiscono il più grande patrimonio di liquidità del Paese. Per questo la collaborazione tra Adepp e Regioni è di fondamentale importanza, perché serve appunto ad evidenziare e potenziare il valore aggiunto dato dai professionisti. L'intesa prevede il monitoraggio costante della situazione e la fornitura di un servizio informativo, anche on line, per gli iscritti, su come cogliere le opportunità offerte dai bandi europei dedicati alle libere professioni.
(Sintesi redazionale, 28.03.2013)

Condominio

■ Il nuovo amministratore sarà un professionista formato

Dal 1942, anno in cui è stata istituita la figura dell'amministratore di condominio, quest'ultima ha avuto una costante evoluzione. Ai giorni nostri, e in particolar modo dal prossimo 18 giugno, quando entrerà in vigore la riforma del condominio, l'amministratore è diventato un professionista in grado di assumersi numerose e importanti responsabilità (sulla gestione del condominio, sul rispetto delle norme di sicurezza degli impianti, sugli obblighi tributari, ecc.). Non per nulla, la riforma prossima ventura richiede al candidato amministratore, per l'assunzione dell'incarico, il possesso di specifici requisiti necessari. Il venir meno anche di uno solo di questi requisiti porta alla revoca del mandato e alla restituzione dei compensi eventualmente percepiti.

Uno dei requisiti fondamentali è quello della formazione (continua) in tema di condominio. In questo aspetto, l'amministratore è equiparato a qualsiasi altro professionista, a cui è richiesto la maturazione di un determinato numero di crediti formativi all'anno. Sarebbe opportuno che già al momento della candidatura, l'amministratore potesse presentare l'attestato rilasciato dalle associazioni abilitate alla formazione (ai sensi della legge 4/2013). In alternativa sarebbe opportuno che l'amministratore potesse presentare almeno la prova che stia frequentando i corsi formativi. Infatti, è da notare che non è necessario presentare il superamento dei corsi, bastando provare che li si sta frequentando. In mancanza dell'attestato di cui sopra, l'amministratore deve produrre prove (allegando le copie) di aver preso parte ai corsi di perfezionamento o a convegni. Qualora l'amministratore sia un professionista già iscritto a qualche albo professionale, la formazione relativa al proprio ordine di appartenenza non è sufficiente a soddisfare la richiesta di cui alla legge 4/2013: è necessario infatti che i corsi e la formazione siano quelli specifici su materie condominiali.

(Sintesi redazionale, 25.03.2013)

Rifiuti e bonifiche

■ Alla vigilia della partenza definitiva del Sistri, la parola d'ordine è semplificazione

Come annunciato dal ministro dell'Ambiente, Clini, dal 1° ottobre 2013 ripartirà il Sistri, il sistema digitale di tracciabilità dei rifiuti. Riguarderà, a quella data, le imprese che trattano rifiuti pericolosi e che hanno più di dieci dipendenti. Per le imprese con meno dipendenti l'avvio del Sistri è fissato al 1° marzo 2014. Le imprese che trattano rifiuti non pericolosi possono, se lo vogliono, adottare anche esse il Sistri dal 1° ottobre prossimo. Anche per tutto il 2013, come è stato per il 2012, è sospeso il pagamento del contributo Sistri. Non si sa quando riprenderà, forse nel 2014? L'incertezza inquieta le imprese perché, considerando il recupero dei contributi sospesi nel 2012 e 2013, temono che alla ripresa della tassazione venga richiesto contestualmente il versamento anche delle somme sospese. Per le aziende più grandi non si tratterebbe certo di pochi spiccioli!

Questo nuovo avvio del Sistri è caratterizzato da due fasi distinte: il riallineamento e l'operatività. Per le imprese che adotteranno il Sistri al 1° ottobre, il riallineamento partirà dal 30 aprile prossimo e finirà il 30 settembre. In questo periodo si dovranno verificare l'attualità dei dati e delle informazioni già trasmesse a suo tempo al Sistri. E' una fase importante, perché è qui che il Sistri è stato rivisto e corretto. Dal 1° ottobre, poi, partirà l'operatività. Per le aziende con meno di dieci dipendenti la fase di riallineamento partirà dal 30 settembre e terminerà al 28 febbraio 2014, perché poi il 1° marzo partirà per loro la fase di operatività. Dato importante è quello per cui per il mese successivo all'avvio ogni impresa dovrà seguire un "doppio binario" di tracciabilità, ossia dovrà adottare il sistema digitalizzato e, contemporaneamente, continuare a tenere i tradizionali registri e formulari.

Nell'annunciare il decreto di avvio del Sistri, il ministro Clini ha evidenziato chiaramente quali sono i punti deboli del sistema, quelli che vanno affrontati e risolti, per questo – ha dichiarato il ministro – dovranno essere prese adeguate misure di semplificazione della procedura di adozione del Sistri, con particolare riguardo all'anagrafica e alle modalità di trasmissione dei dati. Ed è per questo, in realtà, che è nata la decisione di programmare l'avvio del Sistri tra sei mesi, al 1° ottobre, proprio per avere il giusto tempo di superare i non pochi problemi burocratici.

(Sintesi redazionale, 22.03.2013)

■ **Insufficiente trattamento dei rifiuti: avviata una procedura di infrazione contro l'Italia**

Ancora una volta l'Italia sul banco degli imputati e ancora una volta la tematica è quella del trattamento dei rifiuti.

La Commissione Europea, comunicandolo sul proprio sito web, in data 21 marzo 2013 ha infatti deciso di deferire l'Italia alla Corte di Giustizia UE per non aver rispettato le prescrizioni della legislazione comunitaria in materia di rifiuti.

Secondo la Commissione, adottando un'interpretazione restrittiva del concetto di sufficiente trattamento dei rifiuti, l'Italia ha permesso che la discarica di Malagrotta a Roma e altre discariche della regione Lazio venissero riempite con rifiuti che non hanno subito il trattamento prescritto.

In particolare, è stato evidenziato che la Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, prescrive, all'art. 1 lett h), che i rifiuti da collocare in discarica devono essere preventivamente trattati attraverso "processi fisici, termici, chimici, o biologici, inclusa la cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero".

Peraltro anche il considerando n. 8 prevede espressamente che "sia la quantità che la natura pericolosa dei rifiuti destinati alla discarica dovrebbero all'occorrenza essere ridotte; che occorrerebbe facilitarne il trasporto e favorirne il recupero; che a tal fine i processi di trattamento dovrebbero essere incoraggiati per garantire un interrimento compatibile con gli obiettivi della presente direttiva; che la cernita rientra nella definizione di trattamento".

Altra indicazione è poi fornita dall'art. 6 della citata direttiva, il quale prevede che "Gli Stati membri provvedono affinché: a) solo i rifiuti trattati vengano collocati a discarica".

Dai dati emersi, nella Regione Lazio non ci sarebbero impianti di trattamento meccanico-biologico in grado di recepire le quantità di rifiuti prodotti nel territorio di riferimento. Pertanto, ogni anno, i rifiuti non sottoposti a preventivo trattamento sarebbero circa 735.000 tonnellate nella provincia di Roma e 120.000 tonnellate nella provincia di Latina.

Diversamente, a seguito delle contestazioni fatte dalla Commissione, l'Italia ha ritenuto che i rifiuti collocati nelle discariche predette possano essere considerati trattati, in quanto sono stati frantumati prima di essere interrati.

Per la Commissione, però, ciò non sarebbe sufficiente al fine di prevenire o ridurre, gli effetti negativi sull'ambiente e qualunque rischio che ne derivi per la salute umana.

Considerato infine che, secondo le indicazioni assunte, i presunti inadempimenti continueranno probabilmente fino al 2015, la Commissione ha quindi deciso di investire la Corte di Giustizia per la definizione della controversia.

(Avv. Antonio Giacalone, Studio Legale Rusconi & Partners)

■ **Ridotto ulteriormente il contributo ambientale Conai**

A partire dal 1° aprile prossimo il contributo ambientale da versare al Conai (Consorzio nazionale imballaggi) per l'utilizzo degli imballaggi in cartone viene ridotto da 10 a 6 euro. E' la terza riduzione dal 2011, tanto che in poco più di un anno il valore totale del contributo si è ridotto del 73%, scendendo da 22 a 6 euro a tonnellata: un risparmio complessivo per le aziende interessate di circa 40 milioni di euro.

La riduzione del contributo è dovuta in parte ai maggiori valori recuperabili sul mercato del macero e in parte alla raggiunta efficienza del sistema. Grazie alle riduzioni, le imprese che utilizzano gli imballaggi di cartone hanno risparmiato nel 2012 circa 30 milioni e altri 10 sono previsti per quest'anno. Insomma, una buona notizia, specie in questo perdurante periodo di crisi economica e di calo dei consumi. Ciò si nota anche dalla riduzione della raccolta di carta e cartone: nel primo bimestre del 2013 si è registrata una frenata del 4%, pari a 12mila tonnellate. Eppure, l'Italia è tra i primi posti per quanto riguarda il riciclo degli imballaggi in cellulosa: sfiora l'80%, che arriva all'87% se si considera anche il recupero energetico.

(Sintesi redazionale, 21.03.2013)



Chimica e alimentare

■ **Biologico, in arrivo novità sui controlli**

Proroga in vista per l'informatizzazione

Mancano pochi giorni alla scadenza del 10 aprile, fissata dall'Unione europea, che consente ai cittadini europei di esprimere un parere in vista di una riforma dell'agricoltura biologica.

Ma intanto Bruxelles vara una nuova norma sui sistemi di controllo delle produzioni bio. E qui l'Italia, ancora una volta, si conferma capofila in Europa, avendo già messo a punto un processo di informatizzazione delle informazioni in materia.

Il futuro del biologico in Europa poggia le sue basi sulla tenuta del sistema di controllo e certificazione.

Le politiche di sviluppo del settore, infatti, considerano la fiducia del consumatore e le garanzie che il sistema riesce a offrire, come elementi essenziali per favorire il consumo del prodotto biologico, e quindi la conversione verso questo metodo di produzione di nuove superfici.

Ed è proprio su questi temi che la Commissione europea ha avviato una profonda riflessione coinvolgendo tutti i cittadini europei, attraverso una consultazione pubblica, per un riesame della politica comunitaria in materia di agricoltura biologica; consultazione che è on-line e alla quale è possibile partecipare fino al prossimo 10 aprile.

Ma intanto alcune iniziative per migliorare le norme europee relative al sistema di controllo sono già in campo: è stata da poco approvata a Bruxelles una proposta di regolamento, che dovrebbe essere pubblicata a breve, che stabilisce alcuni ulteriori elementi per uniformare il sistema di controllo in Europa. Vengono infatti fissate soglie obbligatorie minime per quanto riguarda i campionamenti per analisi e per alcune tipologie di visite ispettive.

Molta enfasi inoltre viene data in particolare allo scambio di informazioni tra i diversi Organismi di controllo riconosciuti in Europa e tra questi e le Autorità competenti. Come anche viene sancito l'obbligo di coordinare le attività di controllo per l'agricoltura biologica con il sistema di verifica dei pagamenti dei contributi europei.

Ma l'Italia del biologico, su questi temi, non deve rincorrere l'Europa: già da un anno infatti il settore nel nostro paese sta operando una profonda ristrutturazione, una vera e propria rivoluzione che passa anche attraverso l'informatica e il web. Il ministero delle Politiche agricole ha infatti rivisto tutte le procedure amministrative necessarie per arrivare alla definizione dello status di operatore biologico, in modo da avere una standardizzazione e una gestione unica dei dati del settore, attraverso un complesso progetto di informatizzazione.

Il Sib – Sistema informativo per il biologico che è stato introdotto con il decreto 1° febbraio 2012, vuole allineare la base dati del biologico con quella, certificata, del Sian. Ed è uno sforzo importante perché richiede un cambio delle modalità operative, non solo per l'Amministrazione centrale, ma anche per tutti gli attori del sistema.

In primis alle aziende biologiche è stato richiesto di informatizzare tutte le notifiche fino a oggi compilate solo su carta. Ma anche gli Organismi di certificazione stanno rivedendo la propria organizzazione in funzione delle modifiche legate alla gestione dei dati; come anche le amministrazioni regionali, molte delle quali avevano sviluppato un proprio sistema informativo, ora devono implementare sistemi di dialogo con il sistema nazionale.

Il ministero ha fissato al 31 marzo la scadenza per la messa a regime di tutte le procedure di informatizzazione.

Anche se sono già arrivate numerose richieste di proroga. E sono già oltre 20mila le notifiche rilasciate dal nuovo sistema.

Intanto, grazie alle prime fasi di sviluppo del progetto, è possibile conoscere on-line, sul sito www.sinab.it, l'elenco delle aziende biologiche presenti sul territorio nazionale, con la disponibilità dei documenti di certificazione.

(Francesco Giardina, Il Sole 24 ORE – Agrisole, 29.03.2013, n. 13)

Rassegna normativa

(G.U. 31 marzo 2013, n. 76)

Energia

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO COMUNICATO

Approvazione del documento contenente la Strategia energetica nazionale. (13A02697)
(GU n. 73 del 27-3-2013)



Contenuto: *il comunicato dà informazione dell'avvenuta pubblicazione sul sito web del Ministero dello Sviluppo economico, www.sviluppoeconomico.gov.it, del decreto interministeriale 8 marzo 2013 recante approvazione del documento di Strategia energetica nazionale.*
(Avv. Marco Fabrizio)

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO DECRETO 6 marzo 2013

Approvazione della disciplina del gas naturale, ai sensi dell'art. 30, comma 1, della legge n. 99/09.
(13A02643)
(GU n. 74 del 28-3-2013)

Ambiente, suolo e territorio

MINISTERO DELLA SALUTE DECRETO 31 gennaio 2013

Revisione delle patenti di abilitazione per l'impiego dei gas tossici rilasciate o revisionate nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2008. (13A02284)
(GU n. 65 del 18-3-2013)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE ORDINANZA DEL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE 8 marzo 2013

Ordinanza di protezione civile per favorire e regolare il subentro delle Amministrazioni ordinariamente competenti nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di criticità ambientale determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nelle province di Sassari e Olbia-Tempio, in relazione alla strada statale Sassari - Olbia. (Ordinanza n. 56). (13A02352)
(GU n. 65 del 18-3-2013)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE COMUNICATO

Comunicato di rettifica relativo al decreto 16 ottobre 2012, recante: "Disposizioni inerenti l'utilizzo dei fondi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d) dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 febbraio 2012 n. 4007, emanata in attuazione dell'articolo 11 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77". (13A02437)
(GU n. 67 del 20-3-2013)

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE
ORDINANZA DEL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE 14 marzo 2013**

Ordinanza di protezione civile per favorire e regolare il subentro della regione Calabria - Assessorato alle politiche ambientali nelle iniziative finalizzate al definitivo superamento della situazione di criticita' nel settore dei rifiuti solidi urbani nel territorio della medesima Regione. (Ordinanza n. 57). (13A02458)
(GU n. 69 del 22-3-2013)

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE
ORDINANZA DEL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE 14 marzo 2013**

Ordinanza di protezione civile volta a favorire e regolare il subentro della Regione Calabria nelle attivita' finalizzate al superamento della situazione di criticita' determinatasi a seguito degli eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito il territorio della regione Calabria nei giorni dal 3 al 5 settembre, dal 17 al 20 ottobre e dal 1° al 4 novembre 2010. (Ordinanza n. 59). (13A02459)
(GU n. 69 del 22-3-2013)

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE
ORDINANZA DEL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE 14 marzo 2013**

Ordinanza di protezione civile per favorire e regolare il subentro della regione Lazio nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di crisi socio - economico - ambientale determinatasi nel territorio del bacino del fiume Sacco tra le provincie di Roma e Frosinone. (Ordinanza n. 61). (13A02507)
(GU n. 69 del 22-3-2013)

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE
ORDINANZA DEL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE 14 marzo 2013**

Ordinanza di protezione civile per favorire e regolare il subentro della Regione Toscana nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di emergenza in conseguenza degli eccezionali eventi alluvionali che hanno colpito il territorio dell'isola d'Elba il giorno 7 novembre 2011. (Ordinanza n. 62). (13A02508)
(GU n. 69 del 22-3-2013)

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE
ORDINANZA DEL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE 14 marzo 2013**

Ordinanza di protezione civile volta a favorire e regolare il subentro della Regione Campania nelle attivita' finalizzate al superamento della situazione di criticita' determinatasi a seguito degli eccezionali eventi alluvionali che hanno colpito il territorio della provincia di Salerno nei giorni 8, 9 e 10 novembre 2010. (Ordinanza n. 60). (13A02461)
(GU n. 70 del 23-3-2013)

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE
ORDINANZA DEL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE 15 marzo 2013**

Ordinanza di protezione civile per favorire e regolare il subentro della regione Emilia-Romagna nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di emergenza derivante dagli eventi atmosferici e dalle violente mareggiate verificatisi nei giorni dal 9 al 18 marzo 2010 nel territorio della regione Emilia-Romagna ed agli eventi alluvionali verificatisi nei giorni 15 e 16 giugno 2010 nel territorio della provincia di Parma. (Ordinanza n. 63). (13A02648)
(GU n. 71 del 25-3-2013)

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE**DECRETO 22 febbraio 2013**

Formato per la trasmissione del progetto di adeguamento della rete di misura ai fini della valutazione della qualità dell'aria. (13A02534)

(GU n. 72 del 26-3-2013)



Contenuto: il decreto reca, in allegato, il formato che le regioni e province autonome devono utilizzare per trasmettere al Ministero dell'Ambiente, all'ISPRA e all'ENEA, il progetto di adeguamento della propria rete di misurazione della qualità dell'aria ambiente.

(Avv. Marco Fabrizio)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE**ORDINANZA DEL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE 18 marzo 2013**

Ordinanza di protezione civile per favorire e regolare il subentro del comune di Salerno nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di criticità conseguente agli eccezionali eventi alluvionali verificatisi nei giorni 21 e 22 ottobre 2006 nel territorio del comune di Salerno.

(Ordinanza n. 64). (13A02650)

(GU n. 72 del 26-3-2013)

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE**DECRETO 13 marzo 2013**

Individuazione delle stazioni per il calcolo dell'indicatore d'esposizione media per il PM_{2,5} di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155. (13A02537)

(GU n. 73 del 27-3-2013)

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE**COMUNICATO**

Modifiche derivanti da ottimizzazioni progettuali per la Centrale Termoelettrica «Torino Nord». (13A02569)

(GU n.73 del 27-3-2013)

DECRETO LEGISLATIVO 5 marzo 2013, n. 26

Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 842/2006 su taluni gas fluorurati ad effetto serra. (13G00065) ù

(GU n. 74 del 28-3-2013)



Contenuto: andando a colmare un importante vuoto normativo, il regolamento in questione definisce la disciplina sanzionatoria per la violazioni delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 842/2006, recante la normativa di dettaglio su taluni gas fluorurati ritenuti (con)responsabili dell'effetto serra.

I comportamenti sanzionati con sanzioni amministrative pecuniarie sono: la violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 3 del regolamento (CE) n. 842/2006 in materia di contenimento delle perdite di gas fluorurati; la violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 4 del regolamento cit. in materia di recupero di gas fluorurati; la violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 5 del medesimo regolamento, a carico delle imprese; la violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 6 del regolamento, in materia di trasmissione delle informazioni; la violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 7 del regolamento, in materia di etichettatura dei prodotti e delle apparecchiature; la violazione degli obblighi in materia di iscrizione al Registro (art. 10).

Al contrario risulta sanzionata penalmente: la violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 8 del regolamento (CE) n. 842/2006 in materia di controllo dell'uso, con l'arresto da tre mesi a nove mesi o con l'ammenda da 50.000,00 euro a 150.000,00 euro, previsti a carico di chiunque utilizzi esafluoruro di zolfo o preparati a base di esafluoruro di zolfo nella pressofusione del magnesio, salvo qualora la quantità di esafluoruro di zolfo utilizzata sia inferiore a 850 chilogrammi l'anno, nonché l'arresto da tre mesi a nove mesi o con l'ammenda da 50.000,00 euro a 150.000,00 euro, a carico di chiunque utilizzi esafluoruro di zolfo o preparati a base di esafluoruro di zolfo per il riempimento degli pneumatici (art. 8); la sanzione è, invece, dell'arresto da tre mesi a nove mesi o l'ammenda da 50.000,00 euro a 150.000,00 euro per la violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 9 del regolamento (CE) n. 842/2006 in materia di immissione in commercio (art. 9). L'attività di vigilanza e di accertamento, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni, risulta attribuita al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con applicabilità della disciplina di cui alla l. n. 689/1981 e succ. modd., ma senza ammissibilità al pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 16, l. medesima (artt. 11 e 13, D.lgs. in oggetto).
(Avv. Marco Fabrizio)



Edilizia e urbanistica

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI COMUNICATO

Perimetrazione di una zona di interesse archeologico, ricadente nel comune di San Giuliano di Puglia, comprensorio di Monte Calvo. (13A02370)
(GU n. 69 del 22-3-2013)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE ORDINANZA DEL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE 14 marzo 2013

Ordinanza di protezione civile per favorire e regolare il subentro del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie nelle iniziative finalizzate al definitivo superamento della situazione di criticità conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale. (Ordinanza n. 58). (13A02460)
(GU n. 70 del 23-3-2013)

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI DECRETO 1 febbraio 2013

Diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS) in Italia. (13A02463)
(GU n. 72 del 26-3-2013)

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA DELIBERA 26 ottobre 2012

Programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001): completamento del servizio ferroviario metropolitano e della filoviarizzazione delle linee portanti del trasporto pubblico locale di Bologna. Approvazione progetto preliminare (CUPH59H120007200001). (Deliberazione n. 102/2012). (13A02696)
(GU n. 72 del 26-3-2013)

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI COMUNICATO

Perimetrazione di una zona di interesse archeologico, ricadente nel comune di San Giuliano di Puglia, comprensorio di Sant'Elena. (13A02565)
(GU n. 72 del 26-3-2013)

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE
ORDINANZA DEL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE 18 marzo 2013**

Ordinanza di protezione civile per favorire e regolare il subentro del Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di criticita' in atto nel porto canale di Pescara. (Ordinanza n. 65). (13A02635)
(GU n. 73 del 27-3-2013)

**MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
DECRETO 31 luglio 2012**

Approvazione delle Appendici nazionali recanti i parametri tecnici per l'applicazione degli Eurocodici. (13A02562)
(GU n. 73 del 27-3-2013 - Suppl. Ordinario n. 21)

**Sicurezza ed igiene del lavoro****MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
COMUNICATO**

Criteri di qualificazione della figura del formatore per la salute e sicurezza sul lavoro. (13A02286)
(GU n. 65 del 18-3-2013)



Si rende noto che in data 6 marzo 2013 e' stato firmato il decreto interministeriale predisposto ai sensi dell'articolo 6, comma 8, lettera m-bis), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i.

Il suddetto decreto interministeriale e' reperibile nel sito internet del ministero del lavoro e delle politiche sociali (<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro>) all'interno della sezione «Sicurezza nel lavoro».

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
COMUNICATO**

Criteri generali di sicurezza relativi alle procedure di revisione, integrazione e apposizione della segnaletica stradale destinata alle attivita' lavorative che si svolgono in presenza di traffico veicolare. (13A02353)
(GU n. 67 del 20-3-2013)



Si rende noto che in data 4 marzo 2013 e' stato firmato il decreto interministeriale predisposto ai sensi dell'art. 161, comma 2-bis, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i.

Il suddetto decreto interministeriale e' reperibile nel sito internet del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro>) all'interno della sezione «Sicurezza nel lavoro».

**Economia, fisco, agevolazioni e incentivi****MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DECRETO 8 marzo 2013**

Attuazione dell'articolo 2, comma 10, lettera b), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in materia di federalismo fiscale municipale. (13A02385)
(GU n. 65 del 18-3-2013)

**Art. 1**

1. In attuazione della disposizione di cui all'art. 2, comma 10, lettera b), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, il recupero delle somme corrisposte ai comuni in via provvisoria, e

successivamente rimborsate ai contribuenti a qualunque titolo, e' effettuato a valere sulle somme spettanti ai comuni stessi negli anni successivi per il contributo dato all'attivita' di accertamento dei tributi statali individuati all'art. 1 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 marzo 2011, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 75 del 1° aprile 2011. Il Dipartimento delle finanze, sulla scorta delle comunicazioni delle somme da recuperare trasmesse dall'Agenzia delle entrate in sede di comunicazione di cui al terzo periodo del comma 3, del predetto decreto ministeriale del 23 marzo 2011, indica l'ammontare da versare a ciascun comune al netto dell'importo da recuperare, di cui evidenzia la relativa somma.

2. Per l'anno 2012, la comunicazione di cui al secondo periodo del comma 3 del decreto ministeriale 23 marzo 2011 e' effettuata entro il termine di 60 giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto.

CIRCOLARI SIMEST - SOCIETA' ITALIANA PER LE IMPRESE ALL'ESTERO CIRCOLARE 4 marzo 2013, n. 2

Agevolazione sui finanziamenti relativi alla partecipazione di imprese italiane in societa' o imprese all'estero, ai sensi dell'articolo 4 della legge 24 aprile 1990, n. 100 e successive modificazioni: limiti massimi di importo dei finanziamenti agevolabili. (13A02432)
(GU n. 66 del 19-3-2013)

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA COMUNICATO

Decreto 13 marzo 2013, n. 436 relativo al Bando Start-Up «Presentazione di progetti per il sostegno di START UP». (13A02519)
(GU n. 71 del 25-3-2013)



La direzione generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca in data 13 marzo 2013 ha emanato il decreto 436 relativo al Bando Start-Up «Presentazione di progetti per il sostegno di START UP» per le Regioni della Convergenza a valere sui fondi del Piano di Azione Coesione (PAC).

Il decreto concernente il Bando Start-Up, e' disponibile, unitamente a tutta la documentazione ivi richiamata, sul sito www.miur.it e sul sito www.ponrec.it.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE DECRETO 21 marzo 2013

Approvazione di modifiche agli studi di settore relativi al periodo di imposta 2012. (13A02747) (GU n. 73 del 27-3-2013)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE DECRETO 28 marzo 2013

Approvazione di modifiche agli studi di settore relativi al periodo di imposta 2012. (13A02895) (GU n. 76 del 30-3-2013 - Suppl. Straordinario n. 3)



Rifiuti e bonifiche

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE DECRETO 25 marzo 2013

Integrazione al decreto 3 gennaio 2013, concernente specifica dei poteri del commissario per fronteggiare la situazione di grave criticita' nella gestione dei rifiuti urbani nel territorio della provincia di Roma, ai sensi dell'articolo 1, comma 358 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. (13A02827)

(GU n. 72 del 26-3-2013)

**MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
DECRETO 18 marzo 2013**

Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci. (13A02536) (GU n. 73 del 27-3-2013)



Contenuto: il decreto dispone la "commercializzazione" (intesa quale "l'offerta o la messa a disposizione di terzi, contro pagamento o gratuita, inclusa l'importazione ma esclusa l'esportazione" – art. 1, c. 1, lett. D) dei "sacchi per l'asporto delle merci" rientranti in una delle seguenti categorie: a) sacchi monouso biodegradabili e compostabili, conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002; b) sacchi riutilizzabili composti da polimeri diversi da quelli di cui alla lettera a) che abbiano maniglia esterna alla dimensione utile del sacco: b.1) con spessore superiore a 200 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno 30 per cento se destinati all'uso alimentare; b.2) con spessore superiore a 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento se non destinati all'uso alimentare; c) sacchi riutilizzabili composti da polimeri diversi da quelli di cui alla lettera a) che abbiano maniglia interna alla dimensione utile del sacco: c.1) con spessore superiore ai 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno 30 per cento se destinati all'uso alimentare; c.2) con spessore superiore ai 60 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento se non destinati all'uso alimentare.

Parimenti risulta, altresì, consentita la commercializzazione dei "sacchi riutilizzabili per l'asporto delle merci" realizzati in carta, in tessuti di fibre naturali, in fibre di poliammide e in materiali diversi dai polimeri, intendendo, in tale contesto, per: "sacchi per l'asporto delle merci", i "sacchi messi a disposizione nel punto vendita, a pagamento o gratuitamente, per l'asporto di merci alimentari e non alimentari da parte del Consumatore"; per "Sacchi per l'asporto delle merci destinate all'uso Alimentare", i "sacchi per l'asporto delle merci utilizzati anche non esclusivamente per l'asporto di alimenti"; per "sacchi per l'asporto delle merci non destinati all'uso alimentare", i sacchi destinati esclusivamente all'asporto dei prodotti diversi dai generi alimentari (art. 1, cit.).

Parallelamente risulta, altresì, definita una correlata disciplina in materia di informazione ai consumatori, tale che i sacchi per l'asporto merci citati dovranno rispettare le seguenti prescrizioni: 1) i sacchi monouso per l'asporto delle merci di cui alla lettera a) sopra indicata dovranno riportare la dicitura: «Sacco biodegradabile e compostabile conforme alla norma UNI EN 13432:2002. Sacco utilizzabile per la raccolta dei rifiuti organici»; 2) i sacchi riutilizzabili composti da polimeri, di cui alla lettera b.1. di cui sopra, dovranno riportare la dicitura «Sacco riutilizzabile con spessore superiore ai 200 micron - per uso alimentare»; 3) i sacchi riutilizzabili composti da polimeri, di cui alla lettera b.2. di cui sopra dovranno riportare la dicitura «Sacco riutilizzabile con spessore superiore ai 100 micron - per uso non alimentare»; d) i sacchi riutilizzabili composti da polimeri, di cui alla lettera c.1. sopra indicata dovranno riportare a propria volta la dicitura «Sacco riutilizzabile con spessore superiore ai 100 micron - per uso alimentare»; e) i sacchi riutilizzabili composti da polimeri, di cui alla lettera c.2. di cui sopra dovranno, infine, riportare la dicitura «Sacco riutilizzabile con spessore superiore ai 60 micron - per uso non alimentare» (art. 3).

Il decreto rinvia alle sanzioni di cui all'art. 2, c. 4, del D.L. n. 2/2012, convertito, con modificazioni, in l. n. 28/2012, ovvero alla sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500,00 a 25.000,00 euro a carico di chiunque commercializzi sacchetti non conformi alle nuove specifiche tecniche (con aumento fino al quadruplo del massimo della sanzione nel caso di commercializzazione di ingenti quantitativi di sacchi per asporto oppure qualora la violazione riguardi un valore della merce superiore al 20% del fatturato del trasgressore).

La nuova disciplina entrerà, tuttavia, in vigore soltanto dalla data di conclusione, con esito favorevole, della procedura di comunicazione comunitaria ai sensi della Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

(Avv. Marco Fabrizio)

 **Chimica e alimentare****MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI****DECRETO 12 febbraio 2013**

Norme integrative al codice IMDG (Emendamento 35-10) per la verifica della compatibilit  chimica degli imballaggi e dei contenitori intermedi (IBCs) di plastica destinati al trasporto di materie liquide. (13A02158)

(GU n. 64 del 16-3-2013)

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI**COMUNICATO**

Comunicato recante il prezzo dei contrassegni di Stato per i vini a denominazione di origine controllata e garantita (DOCG) ed a denominazione di origine controllata (DOC), per la campagna 2013/2014. (13A02279)

(GU n. 65 del 18-3-2013)

MINISTERO DELLA SALUTE**COMUNICATO**

Indicazioni riguardanti le modalit  di smaltimento delle scorte dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva acrinatrina. (13A02404)

(GU n. 66 del 19-3-2013)

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI**DECRETO 6 marzo 2013**

Disposizioni per la produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP. (13A02360)

(GU n. 68 del 21-3-2013)

**Articolo unico*****Separazione degli stabilimenti di produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP***

1. A decorrere dal 30 giugno 2013, in attuazione dell'art. 4-quinquiesdecies del decreto-legge 171/2008, come convertito dalla legge 205/2008 gli operatori inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana, producono il formaggio Mozzarella di Bufala Campana in stabilimenti esclusivamente dedicati a tale produzione.

2. All'interno degli stabilimenti che lavorano Mozzarella di Bufala Campana DOP e' vietata la detenzione e lo stoccaggio di materie prime e cagliate diverse da latte e cagliate bufaline dedicate esclusivamente alla lavorazione della DOP Mozzarella di Bufala Campana.

3. I produttori inseriti nel sistema di controllo della DOP comunicano, entro il 30 giugno 2013, all'organismo di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana DOP ed all'Ispettorato centrale della tutela della qualita' e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari gli stabilimenti esclusivamente dedicati alla produzione di Mozzarella di Bufala Campana.

MINISTERO DELLA SALUTE**DECRETO 4 febbraio 2013, n. 23**

Regolamento relativo all'aggiornamento del decreto del Ministro della sanita' 21 marzo 1973, recante: "Disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili, destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale". (13G00062)

(GU n. 71 del 25-3-2013)

**Art. 2 Ambito di applicazione**

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 si applicano fino alla data di adozione delle decisioni

comunitarie in merito alle sostanze che figurano nell'elenco provvisorio di cui all'articolo 7, comma 1 del regolamento (UE) n. 10/2011.

2. Le disposizioni di cui all'articolo 1 non si applicano ai materiali ed oggetti legalmente prodotti e/o commercializzati in un altro Stato dell'Unione europea e a quelli originari dei Paesi contraenti dell'accordo sullo spazio economico europeo, nonché della Turchia.

DECRETO LEGISLATIVO 5 marzo 2013, n. 25

Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni derivanti dal Regolamento (CE) n. 1102/2008 relativo al divieto di esportazione del mercurio metallico e di taluni composti e miscele del mercurio e allo stoccaggio in sicurezza del mercurio metallico. (13G00063)
(GU n. 72 del 26-3-2013)

Rassegna di giurisprudenza

Energia

■ CORTE DI GIUSTIZIA UE Sez.1[^] 21 Marzo 2013 Sentenza causa C-92/11

DIRITTO DELL'ENERGIA - Mercato interno del gas naturale - Artt. 1, par. 2, e 3-5 Direttiva 93/13/CEE - Contratti conclusi tra i professionisti e i consumatori - Condizioni generali - Clausole abusive - Clausola contrattuale standardizzata - Modifica unilaterale del prezzo del servizio da parte del professionista - Rinvio ad una normativa imperativa concepita per un'altra categoria di consumatori - Applicabilità della dir. 93/13/CEE - Obbligo di redazione chiara e comprensibile e di trasparenza - Requisiti di buona fede, equilibrio e trasparenza - Competenza del giudice del rinvio - Direttiva 2003/55/CE.

L'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, deve essere interpretato nel senso che tale direttiva si applica alle clausole delle condizioni generali inserite nei contratti, stipulati tra un professionista e un consumatore, che riproducono una norma del diritto nazionale applicabile ad un'altra categoria di contratti e che non sono soggetti alla normativa nazionale di cui trattasi. Mentre, gli articoli 3 e 5 della direttiva 93/13, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE, devono essere interpretati nel senso che, al fine di valutare se una clausola contrattuale standardizzata, con cui un'impresa di approvvigionamento si riserva il diritto di modificare le spese della fornitura di gas, risponda o meno ai requisiti di buona fede, equilibrio e trasparenza posti da tali disposizioni, rilevanza essenziale rivestono, in particolare, i seguenti aspetti: se il contratto esponga in modo trasparente il motivo e le modalità di variazione di dette spese, di modo che il consumatore possa prevedere, in base a criteri chiari e comprensibili, le modifiche eventuali di tali spese. In linea di principio, l'assenza di informazioni a tale riguardo prima della conclusione del contratto non può essere compensata dalla mera circostanza che i consumatori, nel corso dell'esecuzione del contratto, saranno informati con un preavviso ragionevole della modifica delle spese e del loro diritto di recedere dal contratto qualora non desiderino accettare detta modifica, e se, nelle circostanze concrete, la facoltà di recesso conferita al consumatore possa essere realmente esercitata. Spetta al giudice del rinvio operare la suddetta valutazione, in funzione di tutte le circostanze peculiari del caso di specie, compreso l'insieme delle clausole contenute nelle condizioni generali dei contratti di consumo di cui fa parte la clausola controversa.

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

■ TAR LECCE, Sez. 1[^] - 21 marzo 2013, n. 620

DIRITTO DELL'ENERGIA – Istanze dirette all'installazione di impianti fotovoltaici – Unicità del progetto (ai fini della verifica di compatibilità ambientale) – Elementi indiziari o sintomatici – Punto di connessione.

L'amministrazione deve evitare comportamenti surrettizi dei privati che, mediante una artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati ad eludere la applicazione di una normativa che potrebbe rivelarsi più gravosa rispetto ad un'altra, diversamente improntata a criteri di maggiore celerità procedimentale. In particolare, in presenza di più istanze

dirette alla installazione di impianti fotovoltaici, l'amministrazione competente può legittimamente trarre la conclusione di trovarsi al cospetto di un unico progetto, con la conseguenza di assoggettare il medesimo a verifica di compatibilità ambientale in caso di superamento delle soglie di potenza previste dalla normativa di settore: il collegamento funzionale tra le istanze può ben desumersi da alcuni elementi indiziari o sintomatici dell'unicità dell'operazione imprenditoriale, quali la unicità dell'interlocutore che ha curato i rapporti con l'amministrazione, la medesimezza della società alla quali vanno imputati gli effetti giuridici della domanda di autorizzazione e, per finire, la unicità del punto di connessione. E questo perché, pur potendosi considerare rilevante l'obiettivo di incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili, appare altrettanto meritevole di tutela l'interesse ad una corretta valutazione dell'impatto ambientale degli impianti di cui si discute, al fine di non sacrificare oltre ogni ragionevole limite il bene ambientale nel suo complesso. (Tar Lecce, sez. I, 16 aprile 2010, n. 926; 17 settembre 2011, n. 1113; 16 luglio 2012, n. 1307). (Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **TAR PUGLIA, Bari, Sez. 1[^] - 20 marzo 2013, n. 421**

DIRITTO DELL'ENERGIA – Impianti di produzione di energia da FER – Autorizzazione unica – Regione Puglia – Decadenza per mancato deposito della documentazione – Art. 4, c. 2 l.r. Puglia n. 31/2008 – Ipotesi di proroga – Esclusione.

In tema di autorizzazione unica per la realizzazione e gestione di un impianto di produzione di energia da FER, la decadenza di diritto per il caso di mancato deposito della documentazione di cui all'art. 4, comma 2, l.r. Puglia n. 31/2008 è prevista dalla stessa norma, al successivo comma 4; di contro, nella norma non è inserita alcuna ipotesi di proroga di tale termine. Appare evidente come la disposizione intenda tutelare l'interesse alla rapida definizione dei procedimenti in questione, onde addivenire celermente alla messa in funzione dell'impianto autorizzato, e ad impedire eventuali stalli successivi all'autorizzazione dell'impianto. Non rileva, in merito, il disposto dell'art. 21 quater della l. 241/90, che concerne la sospensione dell'efficacia del provvedimento amministrativo.

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

■ **CONSIGLIO DI STATO, sez. 6[^] - 18 marzo 2013, n. 1562**

DIRITTO DELL'ENERGIA – BENI CULTURALI E AMBIENTALI – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Procedimento autorizzatorio – Art. 12 d.lgs. n. 387/2003 - Peculiarità – Rapporti con la tutela paesaggistica – Conferenza di servizi.

In materia di procedimento autorizzatorio per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la legge, nel dare attuazione alla direttiva comunitaria 2001/77/CE, finalizzata a disciplinare uniformemente e ad incentivare tali forme di produzione di energia anche a mezzo della semplificazione dei procedimenti autorizzatori, è intervenuta con una disciplina procedimentale ad hoc. Questa disciplina procedimentale è definita dall'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387: il tratto peculiare di tale disposizione consiste nel fatto che la stessa ha individuato nella conferenza di servizi il modulo procedimentale ordinario essenziale alla formazione del successivo titolo abilitativo funzionale alla costruzione e all'esercizio degli impianti. La disciplina in esame è incentrata sulla concentrazione procedimentale in ragione del confronto richiesto dall'approvvigionamento energetico mediante tecnologie che non immettano in atmosfera sostanze nocive, e sul valore aggiunto intrinseco allo stesso confronto dialettico delle amministrazioni interessate – presenta, *ratione materiae*, carattere speciale anche per ciò che riguarda la valutazione dell'impatto paesaggistico, rispetto a quella ordinaria prevista dagli artt. 159 e 146 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, di guisa che il modello procedimentale e provvedimentale legittimante l'installazione di siffatti impianti è esclusivamente quello dell'autorizzazione unica

regionale, tipizzato espressamente dal menzionato art. 12, secondo cui solo nella conferenza di servizi devono trovare confronto i vari interessi pubblici coinvolti nella realizzazione degli impianti di cui trattasi, tra i quali quello relativo alla tutela ambientale e del patrimonio culturale assume valore preminente, come è reso evidente dal sistema previsto in caso di dissenso da parte dell'Amministrazione ad esso preposta (art. 14-quater legge 7 agosto 1990, n. 241).

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



Ambiente, suolo e territorio

■ TAR UMBRIA, Sez. 1[^] - 6 marzo 2013, n. 154

INQUINAMENTO ACUSTICO – Funzione di controllo – Agenti di Polizia Municipale – ARPA – Funzione di supporto tecnico – Fattispecie.

L'art. 25 del Reg. reg. Umbria 13 agosto 2004, n. 1 dispone che: "il Comune esercita l'attività di controllo avvalendosi del supporto dell'ARPA". Detta Agenzia svolge, quindi, essenzialmente funzioni di supporto tecnico agli enti sia nella fase preventiva di studio e per la zonizzazione acustica del territorio, che in quella di controllo. Ciò trova del resto conferma nell'art. 6 della L.R. n. 8/2002, là dove viene specificato che...l'A.R.P.A., nell'ambito dei compiti ad essa assegnati dalla legge regionale 6 marzo 1998, n. 9, provvede tra l'altro a: ... supportare i Comuni e le Province per l'esercizio delle competenze ad essi attribuite dalla presente legge (lett. d); esercitare le funzioni di controllo previste dall'articolo 19 (lett. f). Quest'ultima disposizione prevede poi che "...per le funzioni tecniche di controllo i Comuni e le Province si avvalgono dell'A.R.P.A.". L'interpretazione delle surrichiamate disposizioni normative induce ad escludere la funzione di controllo dai compiti spettanti all' Agenzia, atteso che la legge le riserva, come accennato, la funzione di supporto tecnico. Ne deriva che, in caso di violazione del titolo abilitativo (per aver, nella specie, il ricorrente installato un numero doppio di sorgenti sonore rispetto a quanto assentito), legittimamente la funzione di controllo è esercitata da parte degli agenti di Polizia Municipale.

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

■ TAR UMBRIA, Sez. 1[^] - 13 marzo 2013, n. 164

INQUINAMENTO ACUSTICO – Area classificata dal vigente PRG come area a destinazione produttiva – Assenza di zonizzazione acustica – Rilievo della pianificazione urbanistica a fini acustici – Possibilità di qualificare l'area come "zona esclusivamente industriale" – D.P.C.M. 1 marzo 1991 – Esclusione dal limite differenziale.

La possibile motivata non coincidenza tra pianificazione urbanistica ed acustica assume rilievo allorquando il Comune provveda alla zonizzazione acustica del proprio territorio. Viceversa, nelle more della classificazione del territorio comunale ai fini acustici, laddove l'Amministrazione comunale è effettivamente titolare di un potere discrezionale al riguardo, il parametro delle destinazioni urbanistiche impresso nella pianificazione vigente assume evidente rilevanza anche sotto il profilo acustico, laddove l'esigenza di salvaguardare le attività economiche già insediate sul territorio trova un preciso ed ineludibile riferimento nello strumento generale di utilizzo del territorio. D'altronde, e sempre ben inteso in carenza della pianificazione acustica, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione, ma è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (artt. 9, 32, 42, 44 e 47 c. 2 Cost.) (così

Consiglio di Stato sez. IV 10 maggio 2012, n.2710) ivi compreso quello di tutela ambientale e della salute collettiva. Ne consegue che in presenza di livelli acustici derivanti da area caratterizzata in modo omogeneo dal vigente PRG a destinazione produttiva (D1 e D2), pur con la presenza, di fatto, di insediamento abitativo pertinenziale, la classificazione acustica debba farvi precipuo riferimento, ai sensi dell'art. 6 del D.p.c.m. 1 marzo 1991, dovendosi essa classificare ai fini acustici come "zona esclusivamente industriale" come tale esclusa dal limite differenziale ai sensi del c. 2 dell'art. 6 del suddetto D.p.c.m.

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

■ **TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. 7[^] - 25 marzo 2013, n. 1621**

VIA, VAS E AIA – Via e Aia – Finalità e differenze.

Con la valutazione di impatto ambientale (VIA) si valuta l'impatto del progetto, in termini qualitativi e quantitativi, sui fattori ambientali presenti nell'area oggetto dell'intervento che si intende realizzare. Il procedimento dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) è invece concentrato sulle prestazioni ambientali degli impianti, mediante l'eventuale applicazione di misure particolarmente rigorose al fine di assicurare gli *standards* ambientali. Dunque: la VIA è preordinata a valutare l'idoneità localizzatrice dell'impianto, ossia gli effetti che quest'ultimo determina al suo "esterno"; l'AIA valuta invece l'idoneità tecnica dell'impianto in sé, ossia la sua capacità di rapportarsi in modo equilibrato con i valori ambientali. Almeno sino alle modifiche introdotte con il decreto legislativo n. 128 del 2010 (con il quale si è previsto all'art. 26 del codice dell'ambiente che la valutazione di impatto ambientale sostituisce ogni altra autorizzazione in materia ambientale) i due momenti della VIA e dell'AIA andavano dunque logicamente distinti, essendo ognuno dotato di propria autonomia concettuale e giuridica.

INQUINAMENTO DEL SUOLO – Siti contaminati - Disposizioni in materia di bonifica – Divieto assoluto di svolgimento di ogni attività produttiva – Inconfigurabilità.

Le disposizioni in materia di bonifica dei siti contaminati (artt. 242 ss. decreto legislativo n. 152 del 2006) non vietano in assoluto lo svolgimento al loro interno di qualsivoglia attività produttiva, imponendo soltanto a tale riguardo un esercizio controllato delle medesime, nel rispetto ossia delle prescrizioni e delle limitazioni eventualmente adottate dall'autorità preposta alla gestione del relativo sito.

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

■ **CORTE DI GIUSTIZIA UE Sez.5[^] 21 Marzo 2013 Sentenza causa C-244/12**

VIA - Progetti riguardanti la modifica dell'infrastruttura di un aeroporto – Valutazione dell'impatto ambientale - Progetti rientranti nell'allegato II – Artt. 2, par.1, e 4, par.2, Dir. 85/337/CEE - Lavori di ampliamento dell'infrastruttura di un aeroporto – Esame sulla base di soglie o criteri – Zone a forte densità demografica.

Gli articoli 2, paragrafo 1, nonché 4, paragrafi 2, lettera b), e 3, della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio, del 3 marzo 1997, ostano a una normativa nazionale che sottopone i progetti riguardanti la modifica dell'infrastruttura di un aeroporto e rientranti nell'allegato II di tale direttiva a una valutazione del loro impatto ambientale soltanto qualora tali progetti siano atti a incrementare il numero di movimenti aerei di almeno 20 000 all'anno.

VIA - Modifica dell'infrastruttura di un aeroporto - Zone a forte densità demografica - Valutazione dell'impatto ambientale - Necessità - Dir. 85/337/CEE.

Qualora uno Stato membro, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 97/11, concernente progetti rientranti nell'allegato II della stessa, introduca una soglia del tipo di quella di cui trattasi nel procedimento principale, incompatibile con gli obblighi stabiliti dagli articoli 2, paragrafo 1, e 4, paragrafo 3, di tale direttiva, le disposizioni degli articoli 2, paragrafo 1, nonché 4, paragrafi 2, lettera a), e 3, della richiamata direttiva sortiscono un effetto diretto che implica che le autorità nazionali competenti debbano garantire che si esamini anzitutto se i progetti di cui trattasi possano avere un notevole impatto ambientale e, in caso affermativo, che venga in seguito realizzata una valutazione di tale impatto. (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ TAR ABRUZZO, Pescara, Sez. 1[^] – 18 marzo 2013, n. 162**INQUINAMENTO ACUSTICO – Accertamenti tecnici effettuati della competenti agenzie regionali – Fenomeno di inquinamento acustico – Legittimo utilizzo dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente.**

Il particolare potere di ordinanza contingibile ed urgente di cui all'art. 9 della L. 447/95, deve ritenersi (normalmente) consentito allorché gli appositi accertamenti tecnici effettuati dalle competenti Agenzie Regionali abbiano rilevato 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 del 1995) rappresenta una minaccia per la salute pubblica, sia che la legge quadro sull'inquinamento acustico non configuri alcun potere di intervento amministrativo ordinario che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti. Per cui in tale contesto normativo, l'accertata presenza di un fenomeno di inquinamento acustico (pur se non coinvolgente l'intera collettività) appare sufficiente a concretare l'eccezionale ed urgente necessità di intervenire a tutela della salute pubblica con lo strumento in questione (cfr., Cons. St., sez. V, 10 febbraio 2010, n. 670, e, da ultimo, T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, sez. I, 30 agosto 2011, n. 1276, e T.A.R. Campania, sede Napoli, sez. V, 6 luglio 2011, n. 3556).

INQUINAMENTO ACUSTICO – Omessa adozione del piano di zonizzazione acustica - Valori limite differenziali – Applicabilità – Art. 8 D.P.C.M. 14 novembre 1997 – Interpretazione costituzionalmente orientata.

La disposizione transitoria dettata dall'art. 8 del D.P.C.M. 14 novembre 1997 (che testualmente si limita soltanto a prevedere l'applicazione - sino all'avvenuta zonizzazione di cui all'art. 6 lettera "a" della legge n. 447/1995 - dei limiti assoluti di accettabilità di immissione sonora previsti dal primo comma dell'articolo 6 del predetto d.p.c.m. 1 marzo 1991) non può essere correttamente interpretata, tenuto conto delle finalità di forte tutela del bene salute complessivamente perseguite dalla legge quadro sull'inquinamento acustico, nel significato (contrastante con l'art. 32 della Carta Costituzionale) di escludere del tutto, arbitrariamente, l'operatività del criterio dei valori limite differenziali d'immissione (pur contemplato dall'art. 4 del D.P.C.M. 14 novembre 1997 e, come detto, già fissato dal secondo comma dell'art. 6 del D.P.C.M. 1 marzo 1991), nel territorio di quei Comuni che non abbiano ancora provveduto all'approvazione del c.d. piano di zonizzazione acustica (cfr. Tar Lecce, sentenze nn. 488 e 5639 del 2006). In sostanza, l'art. 8 del D.P.C.M. 14 novembre 1997 deve essere disapplicato per incostituzionalità, laddove - nel disporre che "in attesa che i comuni provvedano agli adempimenti previsti dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, si applicano i limiti di cui all'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 1991" - limita il rinvio all'articolo 6 del D.P.R. 1 marzo 1991 al solo primo comma.

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

■ **TAR LOMBARDIA, Brescia, Sez. 1[^] - 12 marzo 2013, n. 251**

ACQUA E INQUINAMENTO IDRICO – PAI – Atti di approvazione – Impugnazione – Giurisdizione.

Le impugnazioni degli atti con i quali si approva un PAI, rientrano nella giurisdizione del Tribunale superiore delle acque, ovvero del giudice speciale che, ai sensi dell'art. 143, comma I, lettera a), del R.D. 11 dicembre 1933 n° 1775, conosce dei "ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche". Tali provvedimenti comprendono infatti tutti quelli che comunque incidano in modo significativo sul regime di tali acque, anche se emanati nell'esercizio di poteri finalizzati alla tutela di differenti interessi, e quindi a maggior ragione quelli direttamente funzionali alla gestione delle acque pubbliche stesse (TAR Sicilia Palermo sez. I 2 febbraio 2012 n°266 e TAR Abruzzo L'Aquila sez. I 23 gennaio 2009 n°44).

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

■ **TAR TOSCANA, Sez.1[^] - 21 marzo 2013, n. 436**

ACQUA E INQUINAMENTO IDRICO – Servizio idrico integrato – Sistema tariffario – Art. 154, c. 1, d.lgs. n. 152/2006 - Parametro dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito – Abrogazione referendaria - Estensione al D.M. 1 agosto 1996.

L'abrogazione referendaria dell'art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, riguardo al parametro della "adeguatezza della remunerazione del capitale investito", ha inciso sul riferimento che allo stesso parametro era espresso nel decreto ministeriale 1° agosto 1996 (cfr. Cons. Stato, sede consultiva, Sez. 2[^], n. 267/2013): l'esito referendario si estende necessariamente al citato D.M., nella parte riferita al criterio della "adeguatezza della remunerazione del capitale investito", in quanto il referendum abrogativo assume una valenza espansiva rispetto alle disposizioni normative che, pur non essendo espressamente coinvolte dal quesito oggetto della consultazione popolare, sono incompatibili con la volontà manifestata dagli elettori. Pertanto, il criterio della remunerazione del capitale di cui al D.M. 1.8.1996, essendo strettamente connesso all'oggetto del quesito referendario, viene inevitabilmente travolto dalla volontà popolare abrogatrice (Corte Costituzionale, 12.1.1995, n. 3). Ciò appare in linea con la finalità, perseguita con il quesito referendario avente ad oggetto l'art. 154 del d.lgs. n. 152/2006, di "rendere estraneo alle logiche del profitto il governo e la gestione dell'acqua" (Corte Costituzionale, 26.1.2011, n. 26). Ne deriva che il piano tariffario, adottato sul presupposto della persistente efficacia del criterio della remunerazione del capitale di cui al D.M. 1.8.1996, è illegittimo per contrasto con il decreto presidenziale n. 116/2011, abrogativo dell'art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 nella parte riferita alla "adeguatezza della remunerazione del capitale investito".

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

■ **TAR TOSCANA, Sez.1[^] - 21 marzo 2013, n. 433**

ACQUA E INQUINAMENTO IDRICO – Conduttura fognaria destinata alla raccolta di acque meteoriche – Ricomprensione nel novero delle opere idrauliche per le quali sussiste la giurisdizione del Tribunale delle acque pubbliche – Esclusione.

La conduttura realizzata dal comune, costituente un tratto di fognatura destinato alla raccolta di acque meteoriche, non è annoverabile tra le opere idrauliche, in relazione alle quali sussiste la giurisdizione del Tribunale delle acque pubbliche, poiché le acque piovane convogliate in condutture sotterranee o in reti fognarie non sono suscettibili di alcuna utilizzazione idonea a soddisfare un

pubblico interesse generale, ma sono destinate al mero smaltimento (ex multis: Cass. civ., I, 11.1.2001, n. 315; TAR Puglia, Lecce, I, 25.1.2012, n. 120; idem, 8.4.2004, n. 2396; TAR Veneto, III, 4.12.2006, n. 3991).

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

■ **TAR VENETO, Sez. 1[^] - 19 marzo 2013, n.417**

VIA, VAS E AIA – Project financing – Progetto preliminare – Sottoponibilità a VIA – Esclusione.

Un progetto preliminare in project financing non risulta sottoponibile a VIA per l'espresso riferimento solo a quello definitivo contenuto all'art. 23 del decreto legislativo n. 156 del 2006. La valutazione di impatto ambientale su di un progetto preliminare suscettibile di successive modificazioni in ragione dell'interesse pubblico, non potrebbe infatti assolvere al proprio scopo che è quello di valutare il progetto definitivo dell'opera pubblica prevista dallo strumento urbanistico generale.

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

■ **TAR BASILICATA, Sez. 1[^] - 8 marzo 2013, n. 128**

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO – Accesso – Informazione ambientale – Procedimento di VIA – Artt. 2 e 3 d.lgs. n. 195/2005 – Atti di soggetti privati acquisiti nel procedimento – Diritto di accesso.

In tema di atti amministrativi attinenti al procedimento di V.I.A., l'art. 3 D.Lg.vo n. 195/2005 (di attuazione della Direttiva Comunitaria n. 34/2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), fatti salvi i più ristretti casi di esclusione previsti dall'art. 5 stesso D.Lg.vo n. 195/2005, prevede un'ampia legittimazione all'accesso, con riferimento alla quale l'art. 2, comma 1, n. 3), D.Lg.vo n. 195/2005 puntualizza che essa comprende anche ogni atto di natura amministrativa che incide o può incidere sull'ambiente e/o sui fattori dell'energia e del rumore; deve ritenersi che le parole "ogni atto di natura amministrativa" si riferiscano anche agli atti di soggetti privati, che vengono acquisiti in un procedimento amministrativo e che in virtù di tale acquisizione assumono anch'essi la natura di atti amministrativi, in quanto oggettivamente correlati al procedimento amministrativo e posti a base del provvedimento finale.

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



Appalti

■ **TAR LIGURIA, Sez. 2[^] - 22 marzo 2013, n. 511**

APPALTI – Comunicazione fra imprese a stazione appaltante- Art. 79 d.lgs. n. 163/2006 – Mezzi alternativi e non cumulativi.

L'art. 79 del codice dei contratti pubblici, individua mezzi alternativi e non cumulativi di comunicazione fra le imprese concorrenti e la stazione appaltante (cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 13 gennaio 2011, n. 15). Risultava irrilevante, pertanto, la mancata indicazione del domicilio eletto per le comunicazioni, poiché la compiuta indicazione della sede dell'impresa nonché del numero di fax e dell'indirizzo di posta elettronica garantiscono condizioni di certezza in ordine alla provenienza dell'offerta e consentono efficaci modalità di comunicazione fra la stazione appaltante e la concorrente.

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

■ **TAR PUGLIA, Bari, Sez. 1[^] - 20 marzo 2013, n. 422**

APPALTI – Raggruppamenti temporanei – Art. 37 d.lgs. n. 163/2006 – Quote di qualificazione, di partecipazione e di esecuzione.

Il principio di carattere generale, oggi codificato nell'art. 37 del Codice dei contratti pubblici, secondo il quale i concorrenti riuniti in raggruppamento temporaneo devono eseguire le prestazioni nella percentuale corrispondente alla quota di partecipazione al raggruppamento, comporta che deve sussistere una perfetta corrispondenza tra quota di lavori eseguita dal singolo operatore economico, quota di effettiva partecipazione al raggruppamento e qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa (T.A.R. Bari, sez. I, 19 settembre 2012, n. 1681). Ai fini dell'ammissione alla gara occorre quindi che già nella fase di offerta sia evidenziata la corrispondenza sostanziale tra quote di qualificazione e quote di partecipazione, nonché tra quote di partecipazione e quote di esecuzione, trattandosi di obbligo costituente espressione di un principio generale, che prescinde dall'assoggettamento o meno della gara alla disciplina comunitaria; e neppure consente distinzioni legate alla natura del raggruppamento (verticale o orizzontale); ovvero alla tipologia delle prestazioni, principali o secondarie, scorporabili o unitarie (in giurisprudenza, tra molte: Cons. Stato, sez. VI, 24 gennaio 2011 n. 472; Id., sez. IV, 27 novembre 2010 n. 8253). Tale disciplina mira a garantire la serietà dell'offerta presentata alla stazione appaltante e il buon esito del programma contrattuale nella fase di esecuzione; alla mancata osservanza di tale obbligo consegue senz'altro l'esclusione, dovendo essere rispettata la corrispondenza tra il possesso dei requisiti di partecipazione alla gara e la percentuale di esecuzione dei lavori.

APPALTI – Dichiarazione bancaria non conforme alle prescrizioni dell'art. 41 d.lgs. n. 163/2006 – Esclusione – Legittimità.

E' legittima l'esclusione dalla gara del concorrente che abbia prodotto dichiarazione bancaria che non contenga l'attestazione richiesta dal bando conforme a quanto prescritto dall'art. 41 del d.lgs. n. 163 del 2006 (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 11.1.2012, n. 91; id., 24.10.2008 n. 2372; Cons. Stato, sezione V, 21 novembre 2007, n. 5909).

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

■ **TAR EMILIA ROMAGNA, Bologna, Sez. 1[^] - 1 marzo 2013, n. 161**

APPALTI – Offerta anomala – Giustificazione dell'offerta – Aggiustamenti in itinere – Inaccettabilità.

Nelle procedure indette per l'aggiudicazione di appalti con la Pubblica amministrazione il sub procedimento di giustificazione dell'offerta anomala non è volto a consentire aggiustamenti dell'offerta per così dire in itinere ma mira, al contrario, a verificare la serietà di una offerta consapevolmente già formulata ed immutabile, come confermato dall'art. 86 comma 5, Codice dei contratti pubblici. Da ciò discende, in generale, l'inaccettabilità delle giustificazioni che, nel tentativo di far apparire seria un'offerta, che viceversa non è stata adeguatamente meditata, risultino tardivamente dirette ad un'allocatione dei costi diversa rispetto a quella originariamente enunciata. (Cons. Stato, sez. V, 12/7/2010 n. 4483; 12/3/2009 n. 1451; T.A.R. Lombardia –BS- sez. II, n. 1073 del 2009; T.A.R. Emilia – Romagna –PR- 6/2/2008 n. 90).

APPALTI – Valutazione di anomalia di un’offerta - Confronto comparativo con le offerte degli altri concorrenti – Va omesso.

La valutazione di anomalia di un’offerta prescinde da qualsivoglia confronto comparativo con altre offerte di altre concorrenti a loro volta successivamente sottoposte a tale valutazione, dovendo ogni offerta anomala essere valutata singolarmente alla luce delle giustificazioni offerte nell’ambito di tale specifico giudizio (v. Cons. Stato, sez. IV, 29/10/2002 n. 5945; in termini, vedasi anche la determinazione n. 6 del 2009 dell’Autorità Vigilanza sui Contratti Pubblici).

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

■ CONSIGLIO DI STATO, sez. 6[^] - 15 marzo 2013, n. 1551**APPALTI – Art. 38 d.lgs. n. 163/2006 – Requisiti morali e professionali – Destinatari della norma.**

L’art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006, nella parte in cui elenca le dichiarazioni di sussistenza dei requisiti morali e professionali richiesti ai fini della partecipazione alle procedure di gara, assume come destinatari tutti coloro che, in quanto titolari della rappresentanza dell’impresa, siano in grado di trasmettere al soggetto rappresentato la riprovazione dell’ordinamento nei riguardi della loro personale condotta (ex multis, Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 2012, n. 178, 28 marzo 2012, n. 1843 e 12 dicembre 2012, n. 6374; Cons. Stato, sez. III, 20 novembre 2012, n. 5872): la ratio della norma è, infatti, quella di tutelare il buon andamento dell’azione amministrativa per evitare che l’amministrazione entri in contatto con soggetti privi di affidabilità morale e professionale.

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

■ CONSIGLIO DI STATO, sez. 3[^] - 14 marzo 2013, n. 1533**APPALTI – Bando di gara – Clausole munite di sanzione espulsiva – Interpretazione – Art. 46 d.lgs. n. 163/2006.**

L’interpretazione delle clausole munite di sanzioni espulsive va condotta necessariamente alla luce dell’art. 46, c. 1-bis del Dlg 12 aprile 2006 n. 163 (che assurge al rango di principio generale interpretativo), ossia per i casi previsti dalla legge, nonché in quelli «... di incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell’offerta, per difetto di sottoscrizione o di altri elementi essenziali ovvero in caso di non integrità del plico contenente l’offerta o la domanda di partecipazione o altre irregolarità relative alla chiusura dei plichi, tali da far ritenere, secondo le circostanze concrete, che sia stato violato il principio di segretezza delle offerte...» (fattispecie relativa all’inserimento, nella busta della documentazione amministrativa, la domanda di autorizzazione di commercio all’ingrosso di farmaci che, a norma della lex specialis, avrebbe dovuto essere inserita nella busta della documentazione tecnica)

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

**Edilizia e urbanistica****■ CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez.3[^] 5 Marzo 2013 (Ud. 24/01/2013) Sentenza n. 10245****BENI CULTURALI E AMBIENTALI - DIRITTO URBANISTICO - Vincoli paesaggistici - Manufatto abusivo - Demolizione spontanea e rimessione in pristino - Estinzione del reato edilizio - Esclusione - Valutazione ai fini della determinazione della pena - Estinzione della contravvenzione paesaggistica - Art. 181, c.1 quinquies, D. L.vo n. 42/2004 - Artt. 44, 71, 72, 94 e 95 D.P.R. n. 380/2001.**

La rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, pur se

accompagnata dalla successiva demolizione del manufatto abusivo, non estingue il reato edilizio ma, esclusivamente, la contravvenzione paesaggistica prevista dall'art. 181, comma 1, D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Cass. Sez. 3, n. 25026 del 12/05/2011; Cass. Sez. 3, n. 19317 del 27/04/2011, P.G. in proc. Medici e altro; Cass. sez. 3 n. 17535 del 07/05/2010, Medina; Cass. sez. 3, n. 17078 del 18/05/2006, n. 17078, Vigo). Ciò non toglie, che la demolizione spontanea, pur non producendo effetti estintivi, possa essere comunque valutata ai fini della determinazione della pena, della mancanza di un danno penalmente rilevante e della buona fede dell'imputato (Cass. sez. 3 n. 35008, 18/09/2007).

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

■ **TRIBUNALE DI SALERNO, 21 marzo 2013, n. 224**

DIRITTO URBANISTICO – EDILIZIA – Cessione di cubatura – Nozione – Effetti.

L'istituto del cd. asservimento di terreno per scopi edificatori (o cessione di cubatura) consiste in un accordo tra proprietari di aree contigue, aventi la medesima destinazione urbanistica, in forza del quale il proprietario di un'area "cede" una quota di cubatura edificabile sul suo fondo per permettere all'altro di disporre della minima estensione di terreno richiesta per l'edificazione, ovvero di realizzare una volumetria maggiore di quella consentita dalla superficie del fondo di sua proprietà. E' circostanza indubbia in proposito che gli effetti che ne derivano hanno carattere definitivo ed irrevocabile, integrano una qualità oggettiva dei terreni e producono una minorazione permanente della loro utilizzazione da parte di chiunque ne sia il proprietario.

DIRITTO URBANISTICO – EDILIZIA – Vincolo di asservimento – Costituzione – Possibilità edificatorie – Volumetria residua.

Il "vincolo di asservimento" si costituisce per effetto del rilascio del permesso di costruire cui esso è orientato, senza oneri di forma pubblica o di trascrizione, ed incide definitivamente sulla disciplina urbanistica ed edilizia delle aree interessate (cfr. Cons. Stato sez. 5 n. 3637/2000; Cass. civ. n. 1352/96 e n. 9081/98; Cass. pen. sez. 3 n. 21177/09), derivandone l'impossibilità di assentire e di richiedere ulteriori ed eccedenti realizzazioni di volumi costruttivi sul fondo asservito, per la parte in cui esso è rimasto privo della potenzialità edificatoria già utilizzata dal titolare del fondo in favore del quale ha avuto luogo l'asservimento (così testualmente Cass. penale da ultimo citata). Le possibilità edificatorie sull'area asservita sono dunque definitivamente perdute, per il semplice fatto che di esse si è già irreversibilmente disposto. In altri termini, qualora una porzione di suolo sia stata in concreto utilizzata ai fini del computo della cubatura per l'edificazione di un manufatto edilizio, essa non può essere adoperata allo stesso scopo in futuro, neppure in caso di ulteriore frazionamento ed alienazione dell'area residua, altrimenti si consentirebbe al proprietario-frazionante che avesse già sfruttato la potenzialità edificatoria dell'area rimasta libera, di consentire ad un terzo, indebitamente, attraverso l'alienazione dell'area, un'ulteriore utilizzazione di quanto già da lui utilizzato. La possibilità di ulteriore edificazione è però configurabile quando la costruzione già realizzata non esaurisca la volumetria consentita dalla normativa vigente al momento dell'ulteriore richiesta di permesso di costruire (cfr. sul punto Cass. sez. 4 n. 23230 del 22.4.2004).

DIRITTO URBANISTICO – EDILIZIA – Conseguimento di un permesso di costruire illegittimo attraverso la rappresentazione di presupposti di fatto insussistenti – reato di truffa ai danni dell'amministrazione comunale – Presupposto del pregiudizio economico dell'ente pubblico territoriale.

Il conseguimento di un permesso di costruire illegittimo, attraverso la rappresentazione artificiosa di presupposti di fatto in realtà insussistenti, può senz'altro integrare il reato di truffa ai danni dell'amministrazione comunale, sempre che però si evidenzii, in concreto, un pregiudizio economico dell'ente pubblico territoriale, che non può essere rappresentato dalla mera lesione di interessi

collettivi all'ordinato assetto urbanistico del territorio, ma può consistere, ad esempio, nell'apprestamento di opere di urbanizzazione eventualmente rese necessarie dal permanere della costruzione abusiva, ovvero nel dispendio dei mezzi occorrenti per il ripristino dello stato dei luoghi o comunque per l'attività di autotutela necessaria a rimuovere il provvedimento oggettivamente illegittimo e i suoi effetti (cfr. Cass. sez. 2 n. 2529/97 e n. 7259/00).

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

■ **TAR LIGURIA, Sez. 1[^] - 19 marzo 2013, n. 486**

DIRITTO URBANISTICO – EDILIZIA – Attività edilizia svolta da privati – Richiedente – Possesso di un idoneo titolo di godimento sull'immobile – Potere dovere di accertamento dell'amministrazione.

Il parametro valutativo dell'attività edilizia svolta dai privati consiste nell'accertamento della conformità dell'opera alla disciplina urbanistica, lasciando sempre salvi i diritti dei terzi; perciò non sussiste un obbligo generalizzato per l'amministrazione di verificare che non sussistano limiti di natura civilistica per la realizzazione di un'opera edilizia, fermo restando il potere-dovere di verificare in capo al richiedente il possesso di un idoneo titolo di godimento sull'immobile interessato dal progetto di trasformazione, onde acclarare la sua legittimazione, senza obbligo di effettuare accertamenti complessi e laboriosi. In tale contesto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 11 comma 1 e 20 comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001, l'autorità comunale ha il potere dovere di accertare, nei confronti del richiedente, il possesso del requisito della legittimazione, ossia di un idoneo titolo di godimento sul bene riguardato dal progetto di trasformazione urbanistica sottoposto. Allorquando il progetto in parola provenga pertanto dal proprietario di un immobile e sia destinato ad incidere sul diritto degli altri comproprietari, detta autorità, in sede di esame della domanda di permesso di costruire, abbia il potere dovere di acquisire il previo assenso di tutti i contitolari dell'immobile.

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

■ **TAR CALABRIA, Catanzaro, Sez. 1[^] – 25 marzo 2013, n. 347**

DIRITTO URBANISTICO – EDILIZIA – Rilascio del titolo abilitativo – Atto unilaterale di cessione un'area – Assenza di giustificazione causale – Realizzazione dell'opera abusiva sull'area ceduta - Diniego del permesso in sanatoria – Illegittimità.

L'atto negoziale produttivo di effetti reali deve essere causalmente giustificato. In particolare, se non ricorre lo spirito di liberalità – che però, configurando l'atto negoziale in termini di donazione, comporta la natura contrattuale (e quindi il consenso del donatario) e la forma dell'atto pubblico – l'atto negoziale produttivo di effetti reali deve essere sorretto da un interesse economico del disponente, meritevole di considerazione da parte dell'ordinamento. Di conseguenza, un atto unilaterale di cessione di un'area in occasione del rilascio di un permesso di costruire, nel quale non sia individuabile un interesse economico del disponente, deve reputarsi nullo per mancanza di qualsivoglia giustificazione causale; va peraltro rilevato come il rilascio del titolo abilitativo edilizio può essere condizionato solamente dal rispetto delle norme di legge e degli strumenti urbanistici, e non già dal compimento di atti negoziali a titolo gratuito da parte del destinatario o dalla cessione di beni. Conseguentemente, in tale fattispecie, il provvedimento che rigetta l'istanza di permesso in sanatoria, insistendo l'opera abusiva (per effetto dell'atto di cessione) su area di proprietà comunale, è illegittimo.

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

■ TAR TOSCANA, Sez. 3[^] – 12 marzo 2013, n. 405**DIRITTO URBANISTICO – EDILIZIA – Fascia di rispetto stradale – Vincolo di carattere assoluto – Ratio.**

La fascia di rispetto stradale costituisce un vincolo di carattere assoluto, che prescinde dalle caratteristiche dell'opera realizzata, in quanto il divieto di "edificazione" sancito dall'art. 4, D.M. 1 aprile 1968 (recante norme in materia di "distanze minime a protezione del nastro stradale da osservarsi nella edificazione fuori del perimetro dei centri abitati, di cui all'art. 19, legge 6 agosto 1967, n. 765"), non può essere inteso restrittivamente, cioè al solo scopo di prevenire l'esistenza di ostacoli materiali suscettibili di costituire, per la loro prossimità alla sede stradale, pregiudizio alla sicurezza del traffico e alla incolumità delle persone, ma è correlato alla più ampia esigenza di assicurare una fascia di rispetto utilizzabile per finalità di interesse generale, e, cioè, per esempio, per l'esecuzione dei lavori, per l'impianto dei cantieri, per il deposito dei materiali, per la realizzazione di opere accessorie, senza vincoli limitativi connessi alla presenza di costruzioni (cfr., Cons. di Stato, sez. IV, 14 aprile 2010, n. 2076).

DIRITTO URBANISTICO – EDILIZIA – Recinzioni di fondi rustici – Ius excludendi alios – Permesso di costruire – Necessità – Esclusione.

Non è necessario il permesso di costruire per modeste recinzioni di fondi rustici senza opere murarie, e cioè per la mera recinzione con rete metallica sorretta da paletti di ferro o di legno e senza muretto di sostegno (cfr., ex multis, TAR Veneto, sez. II, 7 marzo 2006, n. 533; TAR Campania, sez. VII, 4 luglio 2007, n. 6458; TAR Emilia Romagna, sez. II, 26 gennaio 2007, n. 82). Entro tali limiti, infatti, la recinzione rientra tra le manifestazioni del diritto di proprietà, che comprende lo "ius excludendi alios", e non comporta di norma trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, a differenza di altre e diverse ipotesi in cui la recinzione stessa non assume solo la funzione ora descritta ma dà luogo ad una trasformazione ulteriore mediante installazione di elementi non strettamente necessari alla sua primaria funzione, quali, ad esempio, un muretto di sostegno in calcestruzzo lungo tutto il perimetro (cfr., ex multis, TAR Basilicata, 19 settembre 2003, n. 897; TAR Liguria, I, 11 settembre 2002, n. 961; TAR Toscana, I, 26 marzo 2009, n. 521; TAR Toscana, II, 13 ottobre 2009, n. 1532). Tale conclusione deve ritenersi applicabile anche ai relativi cancelli, che ugualmente, se inseriti nella recinzione non costituita da una semplice rete, dà luogo a trasformazione urbanistica tale da richiedere la concessione edilizia (oggi permesso di costruire) (cfr., TAR Lombardia, Brescia, n. 574/2011; TAR Campania, VII, n. 1222/2009; TAR Lazio, II, n. 8777/2008), con conseguente legittima irrogazione della sanzione ripristinatoria di cui all'art. 7 della legge n. 47/1985, ove tale concessione non sia stata rilasciata. (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ TAR LOMBARDIA, Brescia, Sez. 2[^] - 19 marzo 2013, n. 273**DIRITTO URBANISTICO – EDILIZIA – Muri di cinta di altezza inferiore a tre metri – Distanze art. 878 c.c. - Dislivello – Nuova costruzione – Muro di sostegno – Assoggettamento al rispetto delle distanze legali.**

In forza dell'art. 878 del codice civile "il muro di cinta e ogni altro muro isolato che non abbia un'altezza superiore ai tre metri non è considerato per il computo della distanza indicata dall'articolo 873 cod. civ.". In linea generale tuttavia quando un intervento edilizio determini (o faccia venir meno) un dislivello rispetto al fondo interessato, si realizza una modifica del terreno normalmente assimilata a una nuova costruzione, ed il muro che delimita il terrapieno perde la qualificazione di muro di cinta per assumere quella di muro di sostegno (cfr. sentenza Sezione 24/8/2012 n. 1462). In tal senso la Corte di Cassazione (sez. II civile – 4/6/2010 n. 13628) ha affermato che "In tema di muri di cinta tra fondi a dislivello, qualora l'andamento altimetrico del

piano di campagna - originariamente livellato sul confine tra due fondi - sia stato artificialmente modificato, deve ritenersi che il muro di cinta abbia la funzione di contenere un terrapieno creato "ex novo" dall'opera dell'uomo, e vada, per l'effetto, equiparato a un muro di fabbrica, come tale assoggettato al rispetto delle distanze legali tra costruzioni" (nella specie, tuttavia, in cui si discuteva del ripristino di un muro già esistente, con riconduzione della situazione dei luoghi allo stato originario, tale orientamento non è stato ritenuto applicabile)
(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **TAR LOMBARDIA, Brescia, Sez. 1[^] - 18 marzo 2013, n. 258**

DIRITTO URBANISTICO – EDILIZIA – Edifici diruti – Nozione – Interventi di restauro e risanamento conservativo – Esclusione.

Costituiscono edifici diruti gli organismi edilizi dotati di sole mura perimetrali e privi di copertura (cfr. TAR Campania, Sez. IV, 14 dicembre 2006 n. 10553): va escluso che gli interventi svolti sugli stessi possano essere classificati come restauro e risanamento conservativo (cfr. T.A.R. Campania, Sez. VIII, 4 marzo 2010, n. 1286; idem, Sez. VI, 9 novembre 2009 n. 7049; TAR Latina, 15 luglio 2009, n. 700). E' necessario infatti distinguersi tra le ipotesi in cui esista un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura in stato di conservazione tale da consentire la sua fedele ricostruzione, nel quale caso è possibile parlare di demolizione e fedele ricostruzione, e dunque di ristrutturazione; e le ipotesi in cui, invece, manchino elementi sufficienti a testimoniare le dimensioni e le caratteristiche dell'edificio da recuperare, configurandosi in quest'evenienza, invero, un intervento di nuova costruzione (cfr. T.A.R. Veneto Venezia, sez. II, 05 giugno 2008, n. 1667), per l'assenza degli elementi strutturali dell'edificio, in modo tale che esso possa essere comunque individuato nei suoi connotati essenziali (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 10 febbraio 2004, n. 475).

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez.3[^] 6 Febbraio 2013 (Cc. 19/01/2013) Sentenza n. 5870**

DIRITTO URBANISTICO - Lotto intercluso - Esonero dal piano di lottizzazione - Presupposti e limiti - Approvazione del piano di lottizzazione - Rientra tra i poteri discrezionale dell'autorità.

L'esonero dal piano di lottizzazione previsto in un piano regolatore generale può avvenire riguardo ai casi assimilabili a quello del "lotto intercluso", nel quale nessuno spazio si rinviene per un'ulteriore pianificazione, mentre detto esonero è precluso in caso di zone solo parzialmente urbanizzate, esposte al rischio di compromissione di valori urbanistici, nelle quali la pianificazione può ancora conseguire l'effetto di correggere e compensare il disordine edificativo in atto (Cons. Stato, Sez. 5, 01/12/2003, n. 7799, Soc. P. C. Comune di Roma; conf. sez. 6, 3.11.2003 n. 6833, Min. Beni Culturali c. Maniviro-s.r.l.). Peraltro, la approvazione del piano di lottizzazione, a differenza del permesso di costruire, non è atto dovuto, pur se conforme al piano regolatore generale, ma costituisce sempre espressione di potere discrezionale dell'autorità chiamata a valutare l'opportunità di dare attuazione alle previsioni dello strumento urbanistico generale, (cfr. Cons. Stato, Sez. 4, 02/03/2004, n. 957; Cons. Stato, Sez. 4, 02/03/2001, n. 1181).

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

 Sicurezza ed igiene del lavoro■ **CONSIGLIO DI STATO, sez. 3^a - 18 marzo 2013, n. 1579****SICUREZZA SUL LAVORO – Medico competente – Art. 38 d.lgs. n. 81/2008 – Medico in possesso della specializzazione in igiene e medicina preventiva o in medicina legale - Mancata emanazione dei decreti attuativi – inerzia della P.A. – Domanda di iscrizione negli elenchi dei medici competenti – Reiezione – Legittimità.**

Dalla lettura dell'art. 38 del d.lgs. 81/2008, emerge inequivocabilmente che il legislatore abbia valutato necessario che i medici in possesso della specializzazione in igiene e medicina preventiva o in medicina legale, per svolgere le funzioni di medico competente, debbano avere altresì frequentato, dopo la specializzazione, gli "appositi percorsi formativi universitari da definire con apposito decreto del Ministero dell'Università e della ricerca di concerto con il Ministero del lavoro, della Salute e delle politiche sociali". Ciò sul presupposto, non manifestamente irragionevole, che ai fini di cui si discute la specializzazione in igiene e medicina preventiva non sia pienamente sufficiente e, comunque, non sia del tutto equiparabile agli altri titoli contemplati dallo stesso art. 38 (fra cui precipuamente la specializzazione o la docenza in medicina del lavoro) per i quali, invece, non è richiesta una simile integrazione formativa. Pur in presenza di un'ingiustificabile inerzia delle amministrazioni responsabili, che, a distanza di cinque anni, non hanno ancora provveduto all'emanazione dei decreti attuativi, impedendo di fatto ai i medici in possesso della specializzazione in igiene e medicina preventiva o in medicina legale l'iscrizione nell'elenco e lo svolgimento delle funzioni di medico competente (a fronte della quale è possibile esperire i rimedi ex art. 117 c.p.a.), deve tuttavia ritenersi che la reiezione della domanda di iscrizione sia legittima, trovando nella norma di legge sopra richiamata il proprio doveroso fondamento. (Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CASSAZIONE CIVILE, Sezione lavoro, 22 gennaio 2013, n. 1458****ASSICURAZIONE PER GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI - Occasioni di lavoro - Infortunio *in itinere* - Rischio elettivo**

In tema di "infortunio *in itinere*", la variazione del percorso o l'utilizzo di un'autovettura anziché del servizio metropolitano, va inquadrato nel rischio elettivo, nell'ambito del percorso che costituisce l'occasione di lavoro, in quanto dovuta a libera scelta del lavoratore, che comporta la permanenza o meno della copertura assicurativa (o, nel caso in esame, la configurabilità di infortunio sul lavoro ai fini del periodo di comporta), a seconda delle caratteristiche della deviazione alla stregua delle due condizioni, indicate dalla giurisprudenza costituzionale, delle dimensioni temporali e dell'aggravamento del rischio.

Costituisce rischio elettivo la deviazione, puramente arbitraria e animata da finalità personali, dalle normali modalità lavorative, che comporta rischi diversi da quelli inerenti le usuali modalità di esecuzione della prestazione.

 **NOTA**

La Corte di Cassazione è tornata a occuparsi del tema dell'infortunio in itinere connesso all'ipotesi di rischio elettivo.

Il Tribunale aveva rigettato la domanda avanzata da una lavoratrice, intesa a ottenere la declaratoria dell'illegittimità del licenziamento comunicato dalla società datrice di lavoro per superamento del periodo di comporta previsto dal contratto di lavoro.

La Corte d'Appello ha confermato la sentenza di primo grado ritenendo infondata la deduzione della lavoratrice secondo la quale l'infortunio che ha causato le assenze in questione sarebbe stato causato da un incidente che doveva essere qualificato infortunio sul lavoro e, come tale, rientrante nelle previsioni del contratto di lavoro che ha previsto il diritto del lavoratore alla conservazione del posto fino alla piena guarigione clinica non ancora raggiunta all'epoca del licenziamento.

I giudici hanno ritenuto che l'incidente stradale, di cui è rimasta vittima l'infortunata, non potesse essere considerato infortunio in itinere non essendo avvenuto nel percorso che la dipendente avrebbe dovuto seguire per raggiungere il posto dove prestare la propria attività lavorativa, avendo compiuto una deviazione non giustificata dall'itinerario che avrebbe dovuto compiere per l'espletamento dell'incarico conferitole.

Per la cassazione di questa sentenza, la dipendente ha proposto ricorso alla Suprema Corte.

La ricorrente ha lamentato la violazione e la falsa applicazione del D.P.R. n. 1124/1965, art. 2, commi 1 e 3, e art. 14, in riferimento all'ammanca considerazione, da parte della Corte d'appello, dell'infortunio quale infortunio in itinere da qualificarsi conseguentemente infortunio sul lavoro, in quanto questo infortunio sarebbe comunque avvenuto nell'ambito dell'attività lavorativa della dipendente.

La Corte di Cassazione ha ritenuto infondati i motivi addotti dalla ricorrente sottolineando il fatto che "in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ricorre l'occasione di lavoro - costituente requisito di indennizzabilità dell'infortunio - solo quando esista uno specifico collegamento tra l'evento lesivo e l'attività di lavoro, per cui non è sufficiente, ai fini dell'indennizzabilità, il rischio comune e generico connesso all'attività di spostamento spaziale, ma occorre il rischio specifico insito nello svolgimento delle mansioni tipiche del lavoro affidato, o anche il rischio insito in attività accessorie, qualora queste siano immediatamente e necessariamente connesse e strumentali allo svolgimento di quelle mansioni, e quindi funzionalmente collegato all'attività lavorativa" (Cass. 9 novembre 2002, n. 5765).

Nel caso esaminato, infatti, si sarebbe trattato di un "infortunio in itinere", un incidente stradale occorso alla lavoratrice mentre si recava sul posto dove era chiamata a svolgere la propria prestazione, ma è stata introdotta una variazione di percorso; la ricorrente ha compiuto una deviazione non giustificata del percorso che avrebbe dovuto compiere per l'espletamento dei propri incarichi.

In materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro ha costituito "rischio elettivo" la deviazione, puramente arbitraria e animata da finalità personali, dalle normali modalità lavorative, che può comportare rischi diversi da quelli inerenti alle usuali modalità di esecuzione della prestazione.

Il rischio che è in grado di incidere, escludendola, sull'occasione di lavoro è caratterizzato dal concorso simultaneo di tre elementi:

- la presenza di un atto volontario e arbitrario, ossia illogico ed estraneo alle finalità produttive;
- la direzione di questo atto alla soddisfazione di impulsi meramente personali;
- la mancanza di nesso di derivazione con lo svolgimento dell'attività lavorativa.

La Suprema Corte ha ritenuto congruo e logico, quindi, incensurabile in sede di legittimità, l'accertamento di questi elementi compiuto dai giudici di merito.

(Maria Melizzi, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6)

■ CASSAZIONE CIVILE, Sezione lavoro, 10 gennaio 2013, n. 536

SICUREZZA DEI LAVORATORI - Dipendenti giovani e inesperti - Apprendisti - Responsabilità del datore di lavoro - Obblighi di formazione e addestramento

Il dovere di sicurezza a carico del datore di lavoro a norma dell'art. 2087 c.c., si atteggia in maniera particolarmente intensa nei confronti dei lavoratori di giovane età e professionalmente inesperti, esaltandosi in presenza di apprendisti nei cui confronti la legge pone precisi obblighi di

formazione e addestramento, senza che in contrario possa assumere rilievo l'imprudenza dell'infortunato nell'assumere un'iniziativa di collaborazione nel cui ambito l'infortunio si sia verificato.

NOTA

Il tema affrontato dalla Cassazione è quello della responsabilità del datore di lavoro che, sulla base dell'art. 2087, codice civile, è tenuto ad adottare le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro ed è tenuto a esigere e a controllare (obbligo di vigilanza) che i singoli lavoratori osservino le norme di sicurezza e usino i mezzi di protezione messi a loro disposizione.

La vicenda ha riguardato la riforma, da parte della Corte d'Appello, della sentenza di primo grado che aveva respinto la domanda di regresso proposta dall'INAIL nei confronti della società datrice di lavoro a seguito dell'infortunio subito da un proprio dipendente; la Corte ha condannato la società al pagamento della somma di 80.750 euro quale costo dell'infortunio indennizzato.

Partendo dalla premessa che, in tema di azione di regresso, la responsabilità del datore di lavoro per mancata adozione delle misure di sicurezza è esclusa nel caso di dolo o di rischio elettivo dell'infortunato ovvero quando sono presenti nella condotta del medesimo i caratteri dell'abnormità e della assoluta imprevedibilità, mentre l'eventuale concorso di colpa del lavoratore, dovuta a negligenza, imprudenza o imperizia, non ha assunto alcun valore esimente per l'imprenditore, la Corte territoriale ha sottolineato che, nello specifico, non era emerso che il comportamento del lavoratore, il quale, nel piegare un tondino di ferro, era stato colpito a un occhio da una scheggia, fosse stato abnorme o imprevedibile.

Una volta assodato che il datore di lavoro aveva messo a disposizione del lavoratore gli occhiali protettivi, non era risultato che, però, il capo officina avesse vigilato e preteso che questi occhiali venissero indossati.

Da tutto questo era derivata la responsabilità del datore di lavoro, considerando anche il fatto che il lavoratore era stato assunto da poco tempo, era molto giovane e inesperto e, essendo un apprendista, avrebbe dovuto essere informato dei rischi che correva e delle cautele da adottare nell'esecuzione del lavoro.

La società datrice di lavoro ha proposto ricorso per la cassazione della sentenza mettendo in risalto il fatto che, da tutti gli accertamenti svolti, era emerso che il datore di lavoro, contrariamente a quanto affermato dal giudice d'appello, aveva assolto all'onere probatorio posto a suo carico e, quindi, di avere adottato tutte le precauzioni atte a scongiurare l'evento.

La Suprema Corte, che ha rigettato il ricorso, ha richiamato, innanzitutto, il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale "Le norme dettate in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, tese a impedire l'insorgenza di situazioni pericolose, sono dirette a tutelare il lavoratore non solo dagli incidenti derivanti dalla sua disattenzione, ma anche da quelli ascrivibili a imperizia, negligenza e imprudenza dello stesso, con la conseguenza che il datore di lavoro è sempre responsabile dell'infortunio occorso al lavoratore, sia quando ometta di adottare le idonee misure protettive, sia quando non accerti e vigili che di queste misure venga fatto effettivamente uso da parte del dipendente, non potendo attribuirsi alcun effetto esimente, per l'imprenditore, all'eventuale concorso di colpa del lavoratore, la cui condotta può comportare, invece, l'esonero totale del medesimo imprenditore da ogni responsabilità solo quando presenti i caratteri dell'abnormità, inopinabilità ed esorbitanza, necessariamente riferiti al procedimento lavorativo "tipico" ed alle direttive ricevute, così da porsi come causa esclusiva dell'evento".

E' stata ritenuta condivisibile, dunque, la decisione dei giudici dell'appello che hanno correttamente ritenuto che l'infortunio non si è verificato a seguito di una condotta imprevedibile e abnorme del lavoratore, consistita nel piegare i tondini di ferro utilizzando l'incudine e un martello anziché la morsa.

E' vero che il datore di lavoro aveva messo a disposizione dell'infortunato gli occhiali protettivi e aveva disposto che venissero indossati per eseguire i lavori che comportavano la formazione di schegge, ma lo stesso si è reso comunque responsabile dell'infortunio nel momento in cui ha omesso di istruire adeguatamente l'apprendista sull'esatto svolgimento della prestazione e ha omesso di vigilare, attraverso il capo officina o altri, affinché venisse fatto effettivamente uso delle opportune misure protettive.

(Maria Melizzi, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6)



Rifiuti e bonifiche

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez.3[^] 26 Febbraio 2013 (Ud. 19/12/2012) Sentenza n. 9187**

RIFIUTI - Reato di trasporto non autorizzato - Condotta occasionale - Configurabilità – Artt. 256, 1c. e 260 d.Lgs. 152/2006.

Il reato di trasporto non autorizzato di rifiuti si configura anche in presenza di una condotta occasionale, in ciò differenziandosi dall'art. 260 D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, che sanziona la continuità della attività illecita (da ultimo Cass. sez. III, 25/05/2011 n. 24428).

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez.3[^] 26 Febbraio 2013 (Ud. 19/12/2012) Sentenza n. 9214**

RIFIUTI - Inquinamento e bonifica - Omessa bonifica - Presupposti del reato - Condizione di non punibilità - Artt. 242, 256 e 257, c.3, d. Lgs. n. 152/2006.

Il reato di cui all'articolo 257 d.lgs. n.152/2006 si estingue operando il soggetto che ha causato l'inquinamento la bonifica secondo le disposizioni del progetto approvato dall'autorità competente ai sensi degli articoli 242 ss. dello stesso decreto (Cass. sez. III, 13/04/2010 n. 22006; la bonifica effettuata secondo tale progetto è pertanto condizione di non punibilità del reato: Cass. sez. III, 16/3/2011 n. 18502) per cui, al contrario, affinché il reato sussista occorre, oltre al superamento della soglia di rischio, l'adozione del suddetto progetto di bonifica (Cass. sez. III, 29/1/2009 n. 9492).

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

■ **CORTE DI GIUSTIZIA UE Sez. 2[^] 7 Marzo 2013 Sentenza causa C-358/11**

RIFIUTI - Rifiuti pericolosi - Cessazione della qualifica di rifiuto - Utilizzabilità senza mettere in pericolo la salute umana e l'ambiente - Fattispecie: Vecchi pali per telecomunicazioni trattati con soluzioni RCA (rame, cromo, arsenico) - Disciplina europea - Dirett. 2008/98/CE e 2000/21/CE - Reg. n. 552/2009/CE.

Il diritto dell'Unione non esclude per principio che un rifiuto considerato pericoloso possa cessare di essere un rifiuto ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, se un'operazione di recupero consente di renderlo utilizzabile senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente e se, peraltro, non viene accertato che il detentore dell'oggetto di cui trattasi se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della medesima direttiva, il che spetta al giudice del rinvio verificare. Il regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la

valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE, nella sua versione risultante dal regolamento (CE) n. 552/2009 della Commissione, del 22 giugno 2009, segnatamente il suo allegato XVII, nei limiti in cui in presenza di determinate condizioni autorizza l'uso del legno trattato con una soluzione cosiddetta «RCA» (rame, cromo, arsenico), deve essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle del procedimento principale, presenta un interesse al fine di determinare se un legno del genere possa cessare di essere un rifiuto in quanto, qualora siffatte condizioni fossero soddisfatte, il suo detentore non sarebbe tenuto a disfarsene ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98.

RIFIUTI - Rifiuti pericolosi - Registrazione, valutazione e autorizzazione delle sostanze chimiche - Elenco degli usi del legno trattato, di cui all'all. XVII del reg. REACH - Vecchi pali per telecomunicazioni (trattati con soluzioni RCA - rame, cromo, arsenico) usati come strutture di passerelle - Precauzioni - Reg. (CE) n. 1907/2006 (regolamento REACH).

Gli articoli 67 e 128 del regolamento n. 1907/2006, nella sua versione risultante dal regolamento n. 552/2009, devono essere interpretati nel senso che il diritto dell'Unione procede ad un'armonizzazione delle prescrizioni relative alla fabbricazione, all'immissione sul mercato o all'uso di una sostanza come quella afferente ai composti dell'arsenico, che forma oggetto di una restrizione in forza dell'allegato XVII del suddetto regolamento. L'allegato XVII, punto 19, paragrafo 4, lettera b), del regolamento n. 1907/2006, nella sua versione risultante dal regolamento n. 552/2009, che elenca le applicazioni per le quali, in via derogatoria, può essere usato legno trattato con una soluzione cosiddetta «RCA» (rame, cromo, arsenico), deve essere interpretato nel senso che l'elenco contenuto in tale disposizione è esaustivo e che, di conseguenza, tale deroga non può essere applicata a casi diversi da quelli ivi contemplati. Spetta al giudice del rinvio verificare se, in circostanze analoghe a quelle del procedimento principale, l'uso dei pali per telecomunicazioni in esame, per servire da supporto a passerelle, rientri effettivamente nell'ambito delle applicazioni elencate nella suddetta disposizione. Così come, le disposizioni dell'allegato XVII, punto 19, paragrafo 4, lettera d), secondo trattino, del regolamento n. 1907/2006, nella sua versione risultante dal regolamento n. 552/2009, secondo cui il legno trattato con una soluzione cosiddetta «RCA» (rame, cromo, arsenico) non deve essere usato in applicazioni che comportino un rischio di contatto ripetuto con la pelle, devono essere interpretate nel senso che il citato divieto deve essere applicato in qualsiasi situazione che, con ogni probabilità, implichi un contatto reiterato della pelle con il legno trattato, ove una siffatta probabilità deve essere dedotta dalle condizioni concrete di uso normale dell'applicazione per la quale tale legno sia stato impiegato, il che spetta al giudice del rinvio valutare.

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

■ **TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. 1[^] – 18 marzo 2013, n. 1507**

RIFIUTI – Iscrizione all'albo nazionale dei gestori ambientali – Sospensione – Art. 16, c. 2, D.M. n. 406/1998 – Pendenza di un procedimento per uno dei reati di cui all'art. 10, c. 2, lett. f) – Mutamento dei requisiti richiesti per l'iscrizione – Omessa comunicazione – Art. 15, c. 1.

La misura della sospensione dell'iscrizione dall' Albo Nazionale Gestori Ambientali può essere adottata, ai sensi dell'art. 16, co. 2, del d.m. n. 406 del 1998, qualora si verifichi a carico degli amministratori o del responsabile tecnico la pendenza, anche in fase di indagini preliminari, di un procedimento per uno dei reati di cui all'art. 10, co. 2, lett. f). Quest'ultimo inibisce l'iscrizione

all'Albo in caso di condanne a pena detentiva per reati previsti dalle norme a tutela dell'ambiente, alla reclusione non inferiore ad un anno per un delitto contro la pubblica amministrazione, la fede pubblica, il patrimonio, l'ordine pubblico, l'economia pubblica, ovvero per un delitto in materia tributaria, nonché alla reclusione non inferiore a due anni per un qualunque delitto non colposo. L'art. 15 del citato decreto ministeriale prevede altresì che "l'impresa è tenuta a comunicare alle sezioni regionali o provinciali ogni fatto che implichi il mutamento dei requisiti per l'iscrizione all'Albo, ogni modifica della natura individuale dell'impresa o del tipo sociale o, più in generale, della struttura e della compagine aziendale che possa avere effetto sull'iscrizione, nonché ogni variazione dei dati anagrafici e delle specifiche tecniche". Il sequestro preventivo in sede penale e la nomina di amministratori giudiziari rientrano nell'ambito applicativo della suddetta disposizione, a nulla rilevando che nel certificato camerale non sia stata annotato alcun mutamento nelle cariche sociali. In mancanza della comunicazione delle circostanze in questione, la determinazione di sospensione dall'iscrizione all'Albo, motivata ai sensi del riportato art. 16, c. 2, trova anche sostegno nell'art. 16, c. 1, lett. c) del menzionato d.m., nella parte in cui sancisce la sospensione dell'iscrizione allorché emerga l'inosservanza dell'obbligo previsto dall'art. 15, co. 1. (Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CASSAZIONE CIVILE, Sezione I, 30 gennaio 2013, n. 2194**

Inquinamento ambientale - Danno - Terreni - Discariche abusive - Rifiuti tossici e nocivi - Bonifica - Obbligo

L'art. 17, D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che comporta in capo al responsabile un obbligo di bonifica e ripristino ambientale, non può essere applicato retroattivamente, non prevedendo la disciplina posta dal precedente D.P.R. n. 915/1982, "obblighi di fare" del genere di quelli descritti dal D.Lgs. n. 22/1997, sicché la prima normativa non può ritenersi un antecedente del citato articolo 17 né sussiste un nesso di continuità fra le indicate normative succedutesi nel tempo.

 **NOTA**

La Regione Piemonte ha proposto ricorso per la cassazione della sentenza emessa dalla Corte d'appello che aveva confermato, a sua volta, la pronuncia del Tribunale.

In primo grado la Regione aveva visto rigettata la propria domanda, proposta nei confronti dei titolari di una ditta individuale e di una società, per il pagamento delle somme necessarie per la bonifica dei terreni siti nel territorio comunale, che gli stessi avevano acquistato da una raffineria precedentemente stanziata su quei siti.

La Regione aveva rilevato che sui suddetti terreni erano state realizzate delle discariche abusive di rifiuti tossici e nocivi e da queste era derivato un danno da inquinamento ambientale accertato anche dalle autorità provinciali.

Il Sindaco del comune aveva ingiunto ai proprietari di bonificare l'intera area ma essi non avevano provveduto per cui si era reso necessario l'intervento sostitutivo della Regione che, successivamente, aveva chiesto ai proprietari il ristoro delle somme erogate alla società che si era occupata della bonifica.

Secondo quanto deciso dai giudici di merito la domanda doveva essere rigettata per vari motivi. L'immissione dei rifiuti tossici non era stata effettuata dai convenuti dalla società precedentemente proprietaria dei terreni; mancava la prova, gravante sulla Regione, che gli appellanti avessero prodotto o concorso a produrre i rifiuti tossici, non potendo affermarsi la responsabilità degli appellati per il solo fatto di essere divenuti proprietari dei suoli, a prescindere dal potere dell'autorità amministrativa di ordinare ai proprietari con provvedimento contingibile e urgente lo smaltimento dei rifiuti in deroga alle disposizioni vigenti; il D.Lgs. n. 22/1997, che prevede, a carico dei proprietari in solido con il produttore dei rifiuti, interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale come onere reale sulle aree inquinate, non si applicava

nella fattispecie, essendosi i fatti verificati durante la vigenza del D.P.R. n. 915/1982, i cui articoli 3 e 13 prevedevano che solo i soggetti che avevano causato l'inquinamento fossero tenuti a provvedere a proprie spese allo smaltimento dei rifiuti, e della legge n. 349/1986, il cui art. 18 prevedeva che l'obbligo risarcitorio era a carico degli autori del fatto doloso o colposo che comprometta l'ambiente posto in essere in violazione di specifiche disposizioni di leggi a tutela dell'ambiente, non essendo possibile un addebito a titolo di colpa generica; non avrebbe rilievo il fatto che nel 1997, quando entrò in vigore il D.Lgs. n. 22/1997, l'inquinamento e gli interventi di bonifica disposti dalla Regione erano ancora in corso; inoltre, era ritenuto inammissibile, perché tardiva, la domanda introdotta in appello sulla base di una clausola del contratto di acquisto dei terreni in cui la società venditrice aveva accollato agli acquirenti ogni onere e responsabilità conseguente all'esistenza nei terreni venduti di depositi di residui della raffinazione di prodotti petroliferi.

Il rigetto della domanda, in primo e in secondo grado, ha portato la Regione a fare ricorso, per la cassazione della sentenza, alla Suprema Corte che, però, ha ritenuto giusto confermare la decisione dei giudici di merito e rigettare il ricorso.

La Corte di Cassazione ha, innanzitutto, messo in evidenza il fatto ai giudici d'Appello, ritenendo che l'onere di fornire la prova della produzione dei rifiuti tossici e della loro immissione nei terreni fosse a carico della Regione come parte attrice e che fosse infondata la tesi che fossero i convenuti a dover dimostrare la loro estraneità ai fatti di inquinamento ambientale, hanno applicato correttamente l'art. 2697, c.c.

Di conseguenza la dedotta violazione dell'art. 115, c.p.c., che può ricorrere solo ove il giudice ometta di valutare risultanze istruttorie sottoposte alla sua valutazione e indicate dalla parte come decisive, né dell'art. 116 c.p.c., avendo i giudici di merito esercitato il potere loro conferito di prudente apprezzamento delle risultanze istruttorie.

La questione posta dalla ricorrente attiene in realtà non alla violazione della legge processuale, ma alla valutazione delle risultanze istruttorie che potrebbe in astratto ridondare in un vizio di motivazione, ipotesi che qui non ricorre, essendosi la ricorrente limitata a prospettare una valutazione delle questioni di fatto in senso difforme da quella operata dai giudici di merito, nonché a inutilmente sottoporre a questa Corte di legittimità ulteriori elementi di valutazione in fatto neppure accertati nei gradi di merito.

La Corte ha ritenuto infondato il ricorso nella parte in cui imputa alla sentenza impugnata di aver sostenuto che il D.P.R. n. 915/1982, preveda un obbligo di smaltimento solo a carico dei produttori dei rifiuti (art. 8, comma 3 e art. 13) e non anche precise responsabilità a carico di chi effettua, comunque, scarichi incontrollati di rifiuti (art. 9, comma 1), sebbene il medesimo provvedimento vieti le discariche non autorizzate (art. 10, comma 1) e sanzioni chiunque contravvenga a questi divieti e prescrizioni (art. 24), in continuità con le disposizioni della legge n. 319/1976 (artt. 9, 21 e 22).

La ricorrente ha trascurato, infatti, la ratio della sentenza impugnata la quale, nello stabilire che i costi dello smaltimento dei rifiuti speciali sono a carico dei produttori degli stessi, ha fatto lineare applicazione dell'art. 3, comma 3 e art. 13, D.P.R. n. 915/1982, a definizione di un'azione giurisdizionale proposta dalla Regione per il "recupero delle somme impiegate nei lavori di bonifica"; per altro verso, la sentenza ha implicitamente escluso la sussistenza di elementi di prova in ordine a concrete attività di utilizzazione (o mantenimento in funzione) della discarica, deposito o scarico di rifiuti da parte dei proprietari convenuti nel giudizio.

Inoltre, "non è possibile assimilare al produttore di rifiuti la persona fisica o giuridica che li detiene". L'assimilazione è prevista da una disposizione, l'art. 6, comma 1, lett. c), D.Lgs. n. 22/1997, entrata in vigore in pendenza del giudizio di merito (introdotta nel luglio 1992), non utilizzabile per estendere ai meri proprietari/detentori la responsabilità prevista dalla legislazione precedente (art. 3, comma 3 e art. 13, D.P.R. n. 915/1982) per i produttori di rifiuti.

E' significativo che dell'art. 17, D.Lgs. n. 22/1997, che comporta in capo al responsabile un obbligo di bonifica e ripristino ambientale (tra l'altro sempre che siano superati o vi sia un pericolo concreto e attuale di superamento di determinati limiti di contaminazione considerati accettabili), questa Corte ha escluso l'applicazione retroattiva, "non prevedendo la disciplina posta dal precedente D.P.R. n. 915 del 1982 obblighi di fare del genere di quelli descritti dal D.Lgs. n. 22 del 1997, sicché la prima normativa non può ritenersi un antecedente del citato art. 17 né sussiste un nesso di continuità fra le indicate normative succedutesi nel tempo" (Corte di Cassazione n. 21887/2011). La ricorrente aveva denunciato che erroneamente la Corte di merito avrebbe ritenuto inapplicabile il D.Lgs. n. 22/1997, valutato come ius superveniens. Infatti, all'epoca di entrata in vigore del citato D.Lgs. n. 22/1997, l'inquinamento era in corso, erano urgenti le opere di bonifica (realizzate dalla regione e terminate nel 2002-2003) e comunque l'azione giudiziaria era stata esercitata per avere le controparti la gestione della discarica e la proprietà dei rifiuti e, quindi, per avere concorso a provocare l'inquinamento (che è fenomeno permanente) dopo l'acquisto dei terreni.

Inoltre, la legislazione precedente già prevedeva la responsabilità (o corresponsabilità) di chi producesse danno inquinando (suoli, aria e acqua) ed è per questo tenuto a far cessare l'inquinamento e a bonificare l'area interessata.

In realtà, come sostenuto dalla Suprema Corte, la corte d'appello, dopo aver interpretato la domanda attorea come volta ad affermare la responsabilità dei convenuti per l'omessa esecuzione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree inquinate (previsti dall'art. 17, commi 10 e 11, D.Lgs. n. 22/1997) e a dichiararli tenuti a reintegrare la Regione del costo sostenuto per gli interventi sostitutivi, ha ritenuto che la suddetta normativa che pone un "onere reale sulle aree inquinate", in quanto non retroattiva, non fosse applicabile nella fattispecie, tenuto conto dell'epoca di introduzione del giudizio di merito (nel luglio 1992).

Di conseguenza per la medesima ragione, è stata esclusa l'applicazione dell'art. 14, D.Lgs. n. 22/1997, secondo cui "chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa".

In realtà, però, la vera ratio decisoria della sentenza impugnata non è fondata sul mero dato dell'inapplicabilità ratione temporis della normativa di cui al D.Lgs. n. 22/1997 (se erroneamente interpretata nel senso che, ai suoi effetti, "proprietario" possa essere solo chi abbia acquistato l'area inquinata in data successiva all'entrata in vigore dello stesso decreto), ma è fondata sulla constatazione dell'insussistenza dei presupposti sostanziali cui il suddetto art. 14 condiziona il riconoscimento della responsabilità del proprietario "in solido" con il produttore dei rifiuti.

Infatti, l'art. 14, D.Lgs. n. 22/1997, non collega la responsabilità alla mera proprietà del suolo, ma a comportamenti attivi consistenti nell'abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nell'immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee (commi 1 e 2).

Il proprietario è tenuto alla rimozione, allo smaltimento e al ripristino dello stato dei luoghi e, qualora non vi ottemperi, è responsabile delle conseguenze dannose (in solido con il produttore) sempre che gli sia imputabile, a titolo di dolo o colpa, una violazione dei divieti posti nei primi due commi dell'art. 14.

Ed è proprio questa la ratio espressa dalla Corte di merito, in quanto "la responsabilità degli appellati non può derivare dalla mera condizione di proprietari dei terreni inquinati", avendo essa escluso la prova di specifiche violazioni di disposizioni in materia di rifiuti da parte dei convenuti. (Maria Melizzi, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6)

■ CASSAZIONE CIVILE, Sezione VI, 21 gennaio 2013, n. 1332,

RIFIUTI SOLIDI URBANI - Smaltimento - TARSU - Esonero - Non utilizzabilità delle zone interessate

In tema di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ai sensi dell'art. 62, comma 2, D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, il presupposto legale per l'esonero del tributo, consistente nel fatto che i locali e le aree interessate "risultino in obbiettive condizioni di non utilizzabilità", non viene integrato quando sia data la mera prova (secondo l'insindacabile apprezzamento del giudice di merito) dell'avvenuta cessazione di una attività industriale atteso che, in questomodo, il contribuente ha solo provato la mancata utilizzazione di fatto del locale o dell'area ma non pure la sua obbiettiva non utilizzabilità.

 **NOTA**

La Corte di Cassazione ha accolto il ricorso proposto dall'amministrazione comunale avverso la sentenza emessa dalla commissione tributaria regionale.

La sentenza impugnata, relativamente alla controversia riguardante gli avvisi di accertamento per omesso pagamento della Tarsu negli anni 2002-2005, da parte della società in questione in relazione all'immobile di proprietà della società stessa, aveva dichiarato accolto l'appello della società contribuente proposto contro la sentenza della CTP che aveva rigettato il ricorso in impugnazione, per cui il provvedimento era risultato integralmente annullato.

La suddetta sentenza aveva ritenuto che dalle visure prodotte dal Comune risultava che la società appellante non aveva altra sede al di fuori di quella accertata e che le attività erano cessate il 31 dicembre 2000.

Gli avvisi di accertamento, dunque, erano apparsi carenti di prova idonea a dimostrare lo svolgimento di qualsiasi attività nella sede indicata.

La Suprema Corte ha giudicato fondati i motivi addotti dall'autorità ricorrente relativi alla violazione delle norme che identificano il presupposto dell'imposizione ed esclusione della tassa nella "occupazione o detenzione di locali e aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti".

Come stabilito dall'art. 62, comma 2, D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, "Non sono soggetti alla tassa i locali e le aree che non possono produrre rifiuti o per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati o perché risultino in obbiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell'anno, qualora tali circostanze siano indicate nella denuncia originaria o di variazione e debitamente riscontrate in base a elementi obbiettivi direttamente rilevabili o a idonea documentazione".

Dal momento in cui il giudice di merito ha dato rilevanza alla posizione della sede sociale e alla data di cessazione dell'attività d'impresa, ha chiaramente violato le norme che disciplinano il presupposto dell'imposta di cui si tratta.

Nel caso di specie, il contribuente ha solo provato la mancata utilizzazione di fatto del locale o dell'area, ma non anche la sua obbiettiva "non utilizzabilità".

Allo stesso tempo il giudice di merito non ha giudicato in ragione del difetto del presupposto della detenzione dell'immobile, ma esclusivamente sulla scorta di circostanze del tutto irrilevanti, ai fini di stabilire se la società fosse tenuta all'adempimento dell'obbligo tributario, e dopo avere, anzi, dato atto, per implicito, che detta detenzione non era mai cessata.

(Maria Melizzi, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6)

Approfondimenti



Professionisti: imponibili i compensi per le attività di confine

La Corte di cassazione interviene sulla contrastata vicenda relativa all'individuazione dei criteri di assoggettamento a contribuzione dei compensi percepiti dagli iscritti ad una Cassa professionale per l'esercizio di attività non strettamente tipiche

Antonio Carlo Scacco, Il Sole 24 ORE - Guida al Lavoro, 22.03.2013, n. 13

Cass., sez. lav., 8 marzo 2013, n. 5827

Pres. Guido Vidiri

Assicurazioni sociali - Contributi assicurativi - Cassa nazionale ingegneri ed architetti professionisti (Inarcassa) - Soggetti obbligati al relativo versamento - Ingegnere che svolge incarico di amministratore di società - Soggezione - Nozione di "esercizio della professione"

Il concetto di "esercizio della professione" va interpretato non in senso statico e rigoroso, ma tenendo conto dell'evoluzione subita nel mondo contemporaneo. Ne segue che devono ritenersi comprese anche quelle attività svolte dal professionista che, pur non professionalmente tipiche, presentino tuttavia un "nesso" con queste ultime, in quanto richiedono per il loro espletamento le stesse competenze tecniche di cui il professionista normalmente si avvale.

Un'interessante sentenza della Corte di cassazione (sezione lavoro n. 5827 dell'8 marzo 2013.), interviene sulla contrastata vicenda relativa all'individuazione dei criteri di assoggettamento a contribuzione dei compensi percepiti dagli iscritti ad una Cassa professionale per l'esercizio di attività non strettamente tipiche (cd. "di confine").

Nel caso di specie un iscritto all'Inarcassa (la Cassa nazionale di previdenza e assistenza per ingegneri ed architetti), aveva impugnato l'avviso di accertamento emesso dal rispettivo ente previdenziale per compensi percepiti in qualità di amministratore di società. In prima battuta il Tribunale aveva respinto la domanda in quanto l'anzidetta attività faceva pur sempre riferimento ad enti aventi ad oggetto la progettazione e l'esecuzione di opere edili, quindi compatibile con la professione di ingegnere.

La Corte d'appello disattendeva invece il *decisum* del giudice di *prime cure*, ritenendo che il coacervo reddituale da assoggettare a contribuzione dovesse comprendere i soli corrispettivi riferiti e collegati allo specifico esercizio professionale.

Più in particolare la Corte territoriale ammetteva in linea di principio la possibilità che l'attività prestata dal professionista in qualità di organo sociale risultasse attratta in quella specificamente professionale, ma a condizione che l'ente impositore offrisse la prova dell'obiettiva riconducibilità delle relative prestazioni nell'ambito di quelle costituenti normale esercizio professionale.

Obiettività che, se ammessa pacificamente per l'attività svolta da un ingegnere in una società di ingegneria, non altrettanto obiettiva appare se svolta dal medesimo ingegnere per una società avente ad oggetto attività di natura edilizia.

Il successivo ricorso proposto da Inarcassa è stato accolto dalla Cassazione.

E' intanto opportuno premettere che, in materia, i precedenti arresti del giudice di legittimità non si presentano univoci.

Un primo orientamento (1) afferma che l'iscrizione ad appositi albi ed elenchi per l'esercizio di una determinata attività professionale costituisce condizione *necessaria* ma non *sufficiente* per l'assoggettamento contributivo dei relativi compensi da parte della rispettiva Cassa professionale.

In altri termini la circostanza che il soggetto parte cipi, ad esempio, a società svolgente attività per il cui esercizio è richiesta l'iscrizione in apposito albo non configura automaticamente l'obbligazione contributiva se non è provato (e l'onere incombe sull'ente che avanza la pretesa)(2) che le prestazioni non siano obiettivamente riconducibili all'esercizio professionale.

Né, sempre a seguire questo orientamento, rileva la circostanza che la competenza professionale del soggetto iscritto possa influire - al pari di ogni altro sapere, che concorra ad integrarne il patrimonio culturale - su (qualsiasi) attività in concreto svolta dal medesimo, in quanto tale circostanza risulta, all'evidenza, affatto inidonea ad assolvere la funzione selettiva prospettata(3).

Un secondo orientamento, meno rigorista rispetto al precedente, ritiene all'opposto che il concetto di "esercizio della professione" debba essere interpretato in senso, per così dire, storico, ossia tenendo conto della progressiva evoluzione subita in conseguenza del mutamento delle condizioni tecnico-produttive della società.

Evoluzione "che ha comportato (come opportunamente si è sottolineato in dottrina) la progressiva estensione dell'ambito proprio dell'attività professionale, con occupazione, da parte delle professioni, di tutta una serie di spazi inesistenti nel quadro tipico iniziale", cristallizzato nella normativa ordinamentale o nella tariffa professionale(4).

Da una concezione "allargata" della nozione di attività professionale consegue l'attrazione nel reddito imponibile a fini contributivi non solo dei compensi percepiti a fronte di prestazioni tipicamente professionali (specificamente le attività riservate), ma altresì di quelli relativi ad attività che, seppure non professionalmente tipiche, "presentino tuttavia un "nesso" con l'attività professionale strettamente intesa, in quanto richiedono le stesse competenze tecniche di cui il professionista ordinariamente si avvale nell'esercizio dell'attività professionale e nel cui svolgimento, quindi, mette a frutto (anche) la specifica cultura che gli deriva dalla formazione tipo logicamente propria della sua professione"(5).

A tale ultimo orientamento mostra di adeguarsi la sentenza in commento.

In un solo caso, si legge nel dispositivo, è esclusa l'assoggettabilità contributiva: ossia quando non sia concretamente ravvisabile una connessione tra l'attività svolta e le conoscenze tipiche del professionista. A tale proposito la Corte richiama a sostegno la precedente sentenza della Corte costituzionale n. 402/1991 in materia di contribuzione integrativa dovuta dagli avvocati, secondo la quale "il parametro dell'assoggettamento alla contribuzione è la connessione fra l'attività (da cui il reddito deriva) e le conoscenze professionali, ossia la base culturale su cui l'attività stessa si fonda; e il limite di tale connessione e, pertanto, del parametro di assoggettabilità) è l'estraneità dell'attività stessa alla professione"(6).

Conclusioni

L'ultimo approdo giurisprudenziale si inserisce in un contesto, come si è visto, non ancora definitivamente chiarito.

In attesa di un prevedibile ed auspicabile intervento nomofilattico delle sezioni unite, alcune (brevi) considerazioni paiono opportune.

Indubbiamente l'interpretazione storico-evolutiva dell'attività professionale e la conseguente nozione "allargata" del relativo imponibile contributivo può vantare a suo favore considerazioni di stretta valenza economica di carattere generale, quali la necessità di attrarre a percussione la maggior quantità possibile di base impositiva al fine di garantire gli equilibri economici e finanziari delle Casse privatizzate(7), in quanto tali prive (oltretutto) di finanziamenti pubblici(8).

Condivisibili anche le notazioni circa la caratterizzazione evolutiva che ha interessato la nozione di attività professionale dell'iscritto all'albo, nella maggior parte dei casi non più compatibile con i rispettivi ordinamenti professionali, spesso datati, e comunque fortemente arricchita in misura direttamente proporzionale al convulso sviluppo vissuto dal settore dei servizi libero-professionali.

A noi pare, tuttavia, che tale orientamento non sia esente da critiche.

Più in particolare non sembra risolvere la problematica relativa all'esatta individuazione del "nesso" esistente tra attività professionale "tipica" ed attività "non tipica" ai fini dell'assoggettabilità a contribuzione.

Se tale nesso si individua nelle sole capacità tecniche necessarie per l'espletamento dell'attività, ossia della "base culturale su cui l'attività stessa si fonda"⁽⁹⁾, il rischio è di pervenire a risultati paradossali: ad esempio bene ha fatto una recente giurisprudenza ad escludere l'attività di perito balistico dall'attività tipica dell'ingegnere, affermando che il requisito della libera professione non è collegato "alla sola potenzialità dell'attività intellettuale, ma richiede l'effettività della pratica professionale (ovviamente corrispondente all'oggetto della Cassa professionale)"⁽¹⁰⁾, anche se l'ingegnere ben potrebbe, in virtù delle sue conoscenze, esercitare l'attività di perito balistico.

Pare preferibile, pertanto, l'interpretazione offerta da quell'orientamento giurisprudenziale che non esclude, a priori, la riconduzione dell'attività cd. "di confine" nell'attività professionale tipica, a ben vedere ammettendo così surrettiziamente l'evoluzione e la dinamica che hanno caratterizzato il mercato libero-professionale, ma ne subordina il riconoscimento alla prova di cui risulta onerato l'ente che esercita la pretesa contributiva, che potrà a tal fine avvalersi della complessiva normativa (ordinamentale e non solo) vigente.

(1) Corte di cassazione, sezione lavoro civile, sentenza 6 agosto 2012, n. 14151 (in materia di contribuzione alla Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri): v. articolo *Sole 24 Ore* 7 agosto 2012 "Esenti redditi non professionali" di **Fabio Venanzi**; Corte di cassazione, sezione lavoro civile, sentenza 12 maggio 2010, n. 11472 (in materia di contribuzione all'ente nazionale di previdenza ed assistenza biologi); Corte di cassazione, sezione lavoro civile, sentenza 19 febbraio 2008, n. 4057 (Cassa geometri).

(2) Ai sensi dell'articolo 2697 c.c.

(3) Così Corte di cassazione, sezione lavoro civile, sentenza 11 giugno 2004, n. 11154.

(4) In tal senso Corte di cassazione, sezione lavoro civile, sentenza 29 agosto 2012, n. 14684; in dottrina v., ad esempio, **L. Carbone** "I compensi dell'avvocato per le attività "ambigue"" in *La Previdenza Forense*, 3/2012, 202 e ss., **V. Caianello** "La previdenza degli amministratori e dei sindaci" in *La Previdenza Forense* 2/2001, 147.

(5) Corte di cassazione, sentenza n. 14684/2012 *cit.*, richiamata da Corte di cassazione, sentenza n. 5827 dell'8 marzo 2013.

(6) Corte di cassazione, sentenza n. 14684/2012 *cit.*

(7) Le quali, come noto, devono ora predisporre bilanci tecnici di equilibrio riferiti ad un arco temporale di cinquanta anni

(8) In tal senso **L. Carbone**, *cit.*

(9) Corte di cassazione, sentenza n. 14684/2012 *cit.*

(10) Corte di cassazione, sentenza 26 gennaio 2012, n. 1139. Si aggiunga che non era neppure prescritta, per l'iscrizione all'albo dei periti del Tribunale, né il titolo di ingegnere, né l'iscrizione al relativo albo.



Efficienza energetica: nuovi obiettivi con il rilancio dei certificati bianchi

Ridisegnare gli obiettivi al 2016; definire specifiche modalità di attuazione e controllo; trasferire al GSE la gestione del sistema dei titoli di efficienza energetica (cosiddetti certificati bianchi); determinare specifiche schede tecniche per gli interventi da realizzare; indicare i criteri per la determinazione del contributo tariffario per chi effettua gli interventi; ridurre le tempistiche e gli adempimenti per il rilascio dei titoli; potenziare e promuovere l'intero sistema dei "certificati bianchi". Queste le finalità del decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 28 dicembre 2012 recante "Determinazione degli obiettivi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas per gli anni 2013-2016 e per il potenziamento del meccanismo dei certificati bianchi".

Attilio Balestreri, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6

MECCANISMO CERTIFICATI BIANCHI - POTENZIAMENTO - D.M. 28 DICEMBRE 2012

L'emanazione della nuova direttiva 2012/27/ UE, sull'efficienza energetica e l'adozione del Piano Nazionale di Azione 2011 hanno promosso, nell'ultimo periodo, una revisione del sistema degli interventi di efficienza energetica. Il D.M. 28 dicembre 2012 [1], costituisce attuazione degli obiettivi dell'art. 29, D.Lgs. n. 28/2011, relativamente al sistema dei cosiddetti "certificati bianchi", ridisegnandone sistema di gestione, *target* di sviluppo e modalità operative.

In estrema sintesi, i Titoli di Efficienza Energetica (TEE), noti anche come "certificati bianchi", istituiti nel 2004, attestano il conseguimento di risparmi energetici attraverso l'applicazione di tecnologie e sistemi efficienti certificati. Per dimostrare di aver raggiunto gli obblighi di risparmio energetico e non incorrere in sanzioni delle Autorità, i soggetti obbligati devono garantire annualmente il possesso di un numero di "titoli" equivalente all'obiettivo fissato. I titoli possono essere stati ottenuti sia mediante l'implementazione di sistemi di risparmio ed efficienza energetica, sia mediante compravendita [2].

Il provvedimento in commento interviene nel sistema con le seguenti finalità, elencate dall'**art. 1**:

- determinare gli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione per il periodo 2013-2016, coerentemente con i più ampi obiettivi al 2020 tanto nazionali quanto europei;
- definire modalità di attuazione degli interventi e di controllo sugli stessi;
- trasferire al GSE la gestione dei meccanismi di certificazione;
- approvare nuove schede tecniche per gli interventi (almeno 15) predisposte da ENEA;
- stabilire criteri per determinare il contributo tariffario per i costi sostenuti dai soggetti obbligati nell'implementazione degli interventi;
- snellire le procedure per l'ottenimento dei titoli di efficienza energetica (sia in termini di tempo che di numero di adempimenti);
- promuovere e complessivamente potenziare l'efficacia del sistema dei "certificati bianchi".

Vedremo di seguito come vengano disciplinati tali aspetti, unitamente all'individuazione di un sistema di sanzioni specifico.

Soggetti obbligati e nuovi obiettivi 2013-2016

Il D.M. 28 dicembre 2012, non ha apportato particolari modifiche all'individuazione dei soggetti obbligati, già in precedenza prevista per il sistema dei "certificati bianchi". Come chiarito tra le premesse del provvedimento si è ritenuto, infatti, "opportuno demandare il tema dell'eventuale revisione dei soggetti obbligati al recepimento della direttiva europea sull'efficienza energetica n. 2012/72/UE".

Queste le categorie dei soggetti obbligati (**art. 3, comma 1**, D.M. 28 dicembre 2012):

- distributori di energia elettrica con, alla data del 31 dicembre dei due anni antecedenti a ciascun anno d'obbligo, più di 50.000 clienti finali connessi all'appropriata rete di distribuzione;
- distributori di gas naturale con, alla data del 31 dicembre dei due anni antecedenti a ciascun anno d'obbligo, più di 50.000 clienti finali connessi alla propria rete di distribuzione.

Gli obiettivi di risparmio energetico sono di due tipi, l'uno funzionale all'altro. Da un lato, l'obiettivo cumulato annuo di risparmio energetico (**art. 4, comma 1**), espresso in Mtep (Milioni di tonnellate equivalenti di petrolio) [3]; dall'altro gli obiettivi in termini di numero di "certificati bianchi" riconosciuti, divisi per le due categorie di soggetti obbligati (**art. 4, commi 3 e 4**). Questi ultimi sono il vero *target* per le imprese (una schematica ricostruzione è fornita nel *box 1*).

Considerando che un "certificato bianco" è equivalente a 1 Tep, è chiaro come il cumulo tra i certificati bianchi di cui alla seconda categoria di obiettivi sia funzionale al rispetto dell'obiettivo complessivo in termini di Mtep.

La quota che la singola impresa dovrà, annualmente, conseguire è data dal rapporto tra la quantità di energia elettrica distribuita ai clienti finali connessi alla sua rete e la quantità di energia elettrica complessivamente distribuita sul territorio nazionale dalla categoria di soggetti cui l'impresa appartiene, sulla base di dati annualmente pubblicati dall'AEEG. In sostanza, se l'impresa copre per esempio il 5% dell'energia distribuita nel complesso e appartiene alla categoria dei distributori di energia elettrica, il risparmio energetico che dovrà conseguire per l'anno 2013 sarà corrispondente al 5% dei 3,03 milioni di certificati bianchi obiettivo.

Importante sottolineare due aspetti:

- in caso di "ritardo" nel raggiungimento degli obiettivi superiore al 5% dell'obiettivo complessivo, l'obbligo quantitativo nazionale per l'anno successivo viene incrementato della quantità eccedente (**art. 4, commi 8 e 9**);
- i risparmi di energia realizzati attraverso interventi per rendere più efficienti le reti elettriche e del gas naturale concorrono al raggiungimento degli obblighi in capo alle imprese.

Box 1

Obiettivi per il periodo 2013-2016			
Anno	Obiettivo cumulato annuo (Mtep)	Obiettivo annuo energia elettrica (Milioni di certificati bianchi)	Obiettivo annuo gas (Milioni di certificati bianchi)
2013	4,6	3,03	2,48
2014	6,2	3,71	3,04
2015	6,6	4,26	3,49
2016	7,6	5,23	4,28

Modalità di attuazione degli interventi

Quanto alle modalità di attuazione, sono quattro i principali aspetti d'innovazione inseriti dal provvedimento in oggetto.

Un **aggiornamento delle linee guida vigenti** (risalenti al 2011)[4]. Le attuali linee guida per la preparazione, l'esecuzione e la valutazione dei progetti e per la definizione dei criteri di rilascio dei "certificati bianchi" dovranno, infatti, essere aggiornate entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento (previa consultazione pubblica), ma potranno divenire effettivamente operative non prima del 2014 (**art. 6, comma 2**). A partire da questa data, avranno accesso al sistema dei "certificati bianchi" soltanto progetti da realizzarsi o in corso di realizzazione.

Il secondo aspetto riguarda i progetti da considerarsi, ai fini del rispetto degli obblighi complessivi previsti dal provvedimento (**art. 7**). Potranno, infatti, essere presentati progetti da eseguirsi:

- mediante azioni dirette dei soggetti obbligati di cui all'art. 3, o di società da essi controllate;
- mediante azioni delle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale non soggette all'obbligo;
- tramite società terze operanti nel settore dei servizi energetici, comprese le imprese artigiane e loro forme consortili;
- tramite soggetti di cui all'art. 19, comma 1, legge 9 gennaio 1991, n. 10, che hanno effettivamente provveduto alla nomina del responsabile per la conservazione e l'uso razionale dell'energia[5];
- tramite le imprese operanti nei settori industriale, civile, terziario, agricolo, trasporti e servizi pubblici, compresi gli Enti pubblici, purché provvedano alla nomina del responsabile per la conservazione e l'uso razionale dell'energia ovvero si dotino di un sistema di gestione dell'energia certificato a norma ISO 50001.

Non è chiaro come i risparmi conseguiti dalle imprese artigiane o i settori agricoli e industriali possano concretamente fruire dei benefici, in particolare dettati per soggetti obbligati diversi (imprese operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas). Questi aspetti dovranno essere approfonditi in sede di redazione delle linee guida e regolamentati anche nei rapporti tra questi soggetti, non prevedendo, il provvedimento, una specifica disciplina al riguardo.

Il terzo aspetto riguarda lo **snellimento delle procedure** attraverso le quali potranno essere approvati i progetti di risparmio energetico elaborati. Di seguito il sistema previsto dal D.M. 28 dicembre 2012 (**art. 6, comma 3**), da specificarsi con le eventuali indicazioni delle linee guida future:

- il proponente trasmette il progetto e la documentazione relativa al GSE;
- il GSE emette il parere sulla proposta di progetto e di programma dimisura entro 60 giorni dalla data di ricezione della proposta (in caso di richiesta di integrazioni documentali, il termine è di 45 giorni dalla ricezione di quanto richiesto da parte del GSE);
- decorso il termine, in mancanza di diversa valutazione espressa da parte del GSE, la proposta si intende approvata;
- i titolari del progetto dovranno trasmettere tutta la documentazione certificante i risultati ottenuti per fruire dei "certificati bianchi" relativi, rilasciati dal GME.

Per i cosiddetti "grandi progetti", ovvero interventi infrastrutturali che comportino un risparmio di energia elettrica o di gas stimato annuo superiore a 35.000 Tep e che abbiano vita tecnica superiore a 20 anni, la procedura è ricalcata sulla precedente pur facendo capo al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (che si avvale della consulenza del GSE) e prevedendo un termine di 120 giorni per la valutazione del progetto (**art. 8**). Per questi interventi, in sede di istruttoria potranno essere previsti meccanismi premianti in termini di coefficienti moltiplicativi dei certificati rilasciabili.

L'ultimo aspetto riguarda la **fase esecutiva degli interventi**. Sono stati approvati e allegati al decreto 18 nuove "*schede tecniche standardizzate*" che disciplinano specifiche tipologie di interventi con criteri di esecuzione, verifica e misurazione dei risparmi energetici ottenuti (**art. 12**). Inoltre è stato chiarito che le tipologie di interventi per i quali sono state pubblicate schede tecniche non sono tassative, potendo infatti tanto il GSE quanto i soggetti privati interessati proporre nuove schede tecniche.

Ove non vi siano schede tecniche per l'intervento previsto, il soggetto interessato che dovrà darvi esecuzione potrà richiedere al GSE una verifica preliminare di conformità del progetto alle disposizioni del provvedimento in oggetto e delle linee guida. Questa verifica, eseguita dal Ministero dell'Ambiente, sulla base dell'istruttoria sul progetto già svolta dal GSE, potrà coadiuvare il soggetto nella corretta implementazione dell'intervento.

Il nuovo ruolo del GSE

Responsabile del complessivo controllo sulla corretta implementazione del sistema risulta il GSE, al quale l'AEEG dovrà trasferire le funzioni sino a oggi svolte (**art. 5, comma 1**).

A oggi il "passaggio di consegne" è in parte già avvenuto, e il GSE riceve le proposte di progetto con le modalità indicate al proprio portale informatico (www.gse.it) e per la valutazione dei progetti si avvale dell'ausilio di ENEA e RSE.

I compiti del GSE risultano, dunque:

- la gestione delle procedure di approvazione dei progetti e misurazione dei "certificati bianchi" da riconoscersi;
- la raccolta e quantificazione dei certificati bianchi annualmente posseduti dai soggetti obbligati per la verifica del rispetto dei relativi obblighi;
- il coordinamento dei rapporti con Ministero dell'Ambiente, RSE, ENEA e AEEG ove necessario;
- l'esecuzione dei controlli per le eventuali procedure sanzionatorie.

In relazione a l'ultimo aspetto, il D.M. 28 dicembre 2012, prevede un sistema sanzionatorio bipartito.

La prima tipologia di sanzioni riguarda il mancato rispetto degli obblighi previsti.

L'**art. 13**, provvedimento in oggetto, ha previsto che, per gli anni 2013 e 2014, qualora il soggetto obbligato consegua una quota dell'obbligo di propria competenza inferiore al 100%, ma comunque pari o superiore al valore minimo del 50%, possa compensare la quota residua nel biennio successivo senza incorrere in sanzioni. Per gli anni 2015 e 2016 questo valore minimo è stato fissato al 60% dell'obbligo di competenza, ferma restando la possibilità di compensare la quota residua nel biennio successivo.

Ai soggetti obbligati che conseguano percentuali di realizzazione inferiori a quelle indicate, l'AEEG provvederà a irrogare sanzioni per ciascun titolo mancante, ai sensi della legge 14 novembre 1995, n. 481, comunicando al Ministero dello Sviluppo economico, al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, al GSE, all'ENEA e alla Regione o Provincia autonoma competente le inottemperanze riscontrate e le sanzioni applicate (le cui modalità di calcolo dovranno essere individuate dall'AEEG).

La seconda tipologia di sanzioni riguarda, invece, la non corretta esecuzione tecnica dei progetti in relazione alla documentazione prodotta (**art. 14**).

Il GSE, in questo caso, è responsabile dell'implementazione di un sistema di controlli annuale che garantisca almeno controlli *in situ* per progetti che generino risparmi di energia superiori a 3.000 Tep/anno.

Ove siano rilevate modalità di esecuzione non regolari o non conformi al progetto, che incidano sulla quantificazione o l'erogazione degli incentivi, il GSE dovrà:

- disporre l'annullamento dei certificati imputabili all'irregolarità riscontrata;
 - applicare al soggetto responsabile le misure di cui all'art. 23, comma 3, D.Lgs. n. 28/2011 [6];
- Il segnalare l'irregolarità alle Autorità competenti (indicazione poco chiara), inclusa l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai fini dell'irrogazione delle eventuali sanzioni.

I proventi delle sanzioni irrogate contribuiranno alla copertura degli oneri per la realizzazione dei progetti approvati.

Copertura degli oneri, cumulabilità, misure di promozione

Ulteriori disposizioni di interesse, contenute nel D.M. 28 dicembre 2012, riguardano la copertura degli oneri per la realizzazione dei progetti approvati (ovvero, in concreto, il meccanismo premiale previsto per i soggetti obbligati adempienti), le possibilità di cumulare i "certificati bianchi" con altri incentivi e le misure promozionali per lo sviluppo del sistema.

Per quanto riguarda gli **incentivi riconosciuti**, l'osservanza dei limiti di risparmio energetico (oltre a costituire di per sé un vantaggio per l'impresa) viene premiata con un contributo economico in relazione agli oneri degli interventi sostenuti dall'impresa.

A ciò si accosta la possibilità di vendere gli eventuali "certificati bianchi" posseduti in esubero. In particolare, gli incentivi si concretizzano in un contributo sui costi sostenuti per la realizzazione degli interventi.

Per la parte non coperta da altre risorse, gli interventi trovano copertura *"sulle componenti delle tariffe per il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale"* in misura tale *"da riflettere l'andamento del prezzo dei certificati bianchi riscontrato sul mercato e con la definizione di un valore massimo di riconoscimento"*.

La disposizione, non certo brillante per chiarezza, dovrà essere necessariamente integrata da uno specifico intervento dell'AEEG sul punto.

Quanto alla **possibilità di cumulo**, la regola è che i certificati bianchi rilasciati dopo l'entrata in vigore del provvedimento in oggetto non siano cumulabili con altri incentivi, comunque denominati, a carico delle tariffe dell'energia elettrica e del gas e con altri incentivi statali. Ciò, fatta salva l'eventuale possibilità di accedere a:

- fondi di garanzia e fondi di rotazione;
- contributi in conto interesse;
- detassazione del reddito d'impresa riguardante l'acquisto di macchinari e attrezzature.

Infine, tra gli obiettivi del provvedimento l'introduzione di *"misure per potenziare l'efficacia complessiva del meccanismo dei certificati bianchi"*.

Nelle premesse al provvedimento i "certificati bianchi" vengono considerati come in grado di contribuire per circa *"un terzo del target di riduzione dei consumi energetici complessivi"* nazionali.

Oltre alle misure già descritte, dettate con l'indubbio intento di promuovere e razionalizzare il sistema dei "certificati bianchi" (effetti che si otterranno, tuttavia, solo con l'approvazione delle nuove linee guida e gli interventi chiarificatori di GSE ed AEEG), l'**art. 15** ha previsto:

- la sottoposizione, a partire dal 30 giugno 2013, da parte dell'ENEA al Ministero dello Sviluppo economico di un programma per la promozione, sensibilizzazione, informazione e formazione sul tema dei "certificati bianchi", da realizzare in ambito nazionale e interregionale, di concerto con Regioni e associazioni di categoria;
- la biennale predisposizione, a partire dal 30 dicembre 2013, di guide operative per la definizione delle modalità di realizzazione dei progetti per specifici settori, corredate dalla descrizione delle migliori tecniche disponibili e delle potenzialità di risparmio energetico settoriali;
- la predisposizione di una banca dati sui progetti approvati e gli interventi eseguiti;
- la possibilità che RSE ed ENEA coadiuvino i soggetti nella predisposizione dei progetti (in questo caso, i progetti assistiti da ENEA non potranno essere dalla stessa valutati in ausilio al GSE, ma svolgerà questo compito RSE, e viceversa).

Conclusioni

Il D.M. 28 dicembre 2012, rappresenta la prima tappa di un processo di rinnovo del sistema dei "certificati bianchi", ampliato nelle possibilità di fruizione, esteso nei potenziali destinatari (mantenendo immedesimi i soggetti obbligati), rilanciato quanto a obiettivi. Vari aspetti sono, tuttavia, ancora da chiarire.

Attraverso le prime indicazioni del GSE, le linee guida che saranno adottate e l'importante ruolo di ENEA, RSE e RME nel coadiuvare il GSE, il sistema dei "certificati bianchi" può concretamente concorrere agli obiettivi nazionali e comunitari di risparmio energetico in misura significativa.

Inoltre, il ruolo propositivo riconosciuto agli operatori e la possibilità che gli stessi siano coadiuvati dagli Enti di controllo.

Infine, è opportuno ricordare, in ottica di sviluppo del sistema, che l'Italia è stata la prima nazione al Mondo ad applicare questo vero e proprio strumento di mercato (fondato su solide basi tecniche) alla promozione dell'efficienza energetica negli usi finali, e che i risultati riscontrati nei primi anni di applicazione sono positivi [7].

[1] *Decreto del Ministero dello Sviluppo economico di concerto con Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 28 dicembre 2012 (pubblicato in S.O. n. 1 alla Gazzetta Ufficiale del 2 gennaio 2013, n. 1).*

[2] *In una "borsa" gestita dal GME (Gestore Mercati Energetici), i cui caratteri sono indicati al link*

<http://www.mercatoelettrico.org/It/Mercati/TEE/ComeScambiareTEE.aspx>, oppure mediante transazioni bilaterali.

[3] *Ai sensi dell'art. 4, comma 1, parte II, D.M. 28 dicembre 2012, gli obiettivi indicano "i risparmi cumulati generati da:*

interventi associati al rilascio di certificati bianchi nel periodo di riferimento, energia da cogenerazione ad alto rendimento (CAR) associata al rilascio di certificati bianchi nel periodo di riferimento, interventi già realizzati che abbiano una vita tecnica superiore alla vita utile (che sono in grado di generare risparmi, in considerazione della durata della vita tecnica, oltre la vita utile e quindi senza produzione di certificati)".

[4] *Linee Guida approvate con delibera EEN 09/11 che, ai sensi del comma 2, art. 6, D.M. 28 dicembre 2012, restano applicabili sino all'entrata in vigore del decreto di approvazione dell'adeguamento, salvo incompatibilità con il decreto in commento.*

[5] *L'art. 19, comma 1, legge 9 gennaio 1991, n. 10, prevede "Entro il 30 aprile di ogni anno i soggetti operanti nei settori industriale, civile, terziario e dei trasporti che nell'anno precedente hanno avuto un consumo di energia rispettivamente superiore a 10.000 tonnellate equivalenti di petrolio per il settore industriale ovvero a 1.000 tonnellate equivalenti di petrolio per tutti gli altri settori, debbono comunicare al Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato il nominativo del tecnico responsabile per la conservazione e l'uso razionale dell'energia".*

[6] *L'art. 23, comma 3, D.Lgs. n. 28/2011, reca "Non hanno titolo a percepire gli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, da qualsiasi fonte normativa previsti, i soggetti per i quali le autorità e gli enti competenti abbiano accertato che, in relazione alla richiesta di qualifica degli impianti o di erogazione degli incentivi, hanno fornito dati o documenti non veritieri, ovvero hanno reso dichiarazioni false o mendaci. Fermo restando il recupero delle somme indebitamente percepite, la condizione ostativa alla percezione degli incentivi ha durata di dieci anni dalla data dell'accertamento e si applica alla persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta, nonché ai seguenti soggetti:*

a) il legale rappresentante che ha sottoscritto la richiesta;

b) il soggetto responsabile dell'impianto;

c) il direttore tecnico;

d) i soci, se si tratta di società in nome collettivo;

e) i soci accomandatari, se si tratta di società in accomandita semplice;

f) gli amministratori con potere di rappresentanza, se si tratta di altro tipo di società o consorzio".

[7] *Nel primo periodo di "sperimentazione" dei certificati bianchi (2005-2012) sono stati assegnati*

in totale oltre 15 milioni di titoli.



Per il bonus del 36%-50% accertamento entro 5 anni

Con una recente pronuncia di merito sono stati fissati due importanti paletti all'attività accertatrice degli Uffici sulla detrazione del 36% (ora 50%) per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio. Le stesse conclusioni, peraltro, sono applicabili anche ad altre fattispecie analoghe, detrazione del 55% in primis.

Alessandro Borgoglio, Il Sole 24 ORE - Consulente Immobiliare, 31.03.2013, n. 926

La sent. n. 36/3/13 pronunciata dalla C.T. prov. di Reggio Emilia il 6 febbraio scorso ha una grandissima rilevanza, atteso che, per quanto risulta, costituisce il primo arresto giurisprudenziale su due tematiche già individuate e dibattute da una parte della dottrina: i termini di decadenza dell'attività accertatrice per disconoscere la detrazione prevista per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, nonché lo strumento di accertamento utilizzabile ai fini di tale disconoscimento e, quindi, del recupero della detrazione.

Si tratta di questioni di grande importanza, poiché a oggi la prassi amministrativa è quella di recuperare la detrazione non spettante attraverso il controllo formale della dichiarazione dei redditi ex art. 36-ter del D.P.R. 600/1973, prescindendo dall'anno di formazione della spesa e limitandosi generalmente al disconoscimento della rata di detrazione dell'anno considerato, che, talvolta, può essere successivo anche di sei o sette anni rispetto al primo. In base alla decisione in commento, però, tale *modus operandi* non sarebbe corretto né sotto il profilo dei termini di accertamento né sotto quello dello strumento giuridico utilizzato per il disconoscimento della detrazione.

Quadro normativo

La prima disposizione che occorre considerare è quella recata dall'art. 36-ter del D.P.R. 600/1973, in base al quale l'Ufficio, senza alcun pregiudizio per l'ulteriore eventuale azione accertatrice, può procedere, tra l'altro, a escludere in tutto o in parte le detrazioni d'imposta non spettanti sulla base dei dati desumibili direttamente dalla dichiarazione dei redditi ovvero dai documenti prodotti dai contribuenti stessi a seguito di specifica richiesta.

Il sopra riportato articolo stabilisce che l'Amministrazione finanziaria può procedere al controllo formale entro il termine del 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione. Pertanto, il 31 dicembre scorso è scaduto il termine per il controllo formale della dichiarazione dei redditi dell'anno 2009, presentata nel 2010.

Gli altri riferimenti normativi rilevanti ai fini della questione di cui trattasi sono l'art. 43 del D.P.R. 600/1973 e l'art. 25, lett. . Il primo stabilisce i termini di notifica dell'avviso di accertamento, che deve avvenire entro il quarto anno successivo alla presentazione della dichiarazione, mentre il secondo dispone che la cartella di pagamento relativa al controllo formale della dichiarazione dei redditi deve essere notificata entro il quarto anno successivo a quello di presentazione della predetta dichiarazione.

In conclusione, dalle norme sopra citate emerge che l'Ufficio, se effettua il controllo formale della dichiarazione e riscontra delle somme dovute dal contribuente, deve notificare la relativa cartella di pagamento entro il quarto anno successivo a quello di presentazione di detta dichiarazione. Analogamente, se la verifica della posizione fiscale del contribuente avviene mediante accertamento "ordinario" (artt. 38 e segg., D.P.R. 600/1973), anziché controllo formale, la notifica del relativo avviso deve comunque avvenire entro il quarto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione. Si ricorda, peraltro, che i nuovi avvisi di accertamento sono immediatamente esecutivi, in applicazione dell'art. 29 del D.L. 78/2010.

CONTROLLO FORMALE DELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI

L'art. 36-ter del D.P.R. 600/1973 stabilisce che:

1. Gli uffici periferici dell'amministrazione finanziaria, procedono, entro il 31.12 del secondo anno successivo a quello di presentazione, al controllo formale delle dichiarazioni presentate dai contribuenti e dai sostituti d'imposta, sulla base dei criteri selettivi fissati dal Ministro delle finanze, tenendo anche conto di specifiche analisi del rischio di evasione e delle capacità operative dei medesimi uffici.
2. Senza pregiudizio dell'azione accertatrice a norma degli artt. 37 e segg., gli uffici possono:
 - a) escludere in tutto o in parte lo scomputo delle ritenute d'acconto non risultanti dalle dichiarazioni dei sostituti d'imposta, dalle comunicazioni di cui all'art. 20, comma 3, del D.P.R. 605 del 29.9.1973, o dalle certificazioni richieste ai contribuenti ovvero delle ritenute risultanti in misura inferiore a quella indicata nelle dichiarazioni dei contribuenti stessi;
 - b) escludere in tutto o in parte le detrazioni d'imposta non spettanti in base ai documenti richiesti ai contribuenti o agli elenchi di cui all'art. 78, comma 25, della legge 413 del 30.12.1991;
 - c) escludere in tutto o in parte le deduzioni dal reddito non spettanti in base ai documenti richiesti ai contribuenti o agli elenchi menzionati nella lett. b);
 - d) determinare i crediti d'imposta spettanti in base ai dati risultanti dalle dichiarazioni e ai documenti richiesti ai contribuenti;
 - e) liquidare la maggiore imposta sul reddito delle persone fisiche e i maggiori contributi dovuti sull'ammontare complessivo dei redditi risultanti da più dichiarazioni o certificati di cui all'art. 1, comma 4, lett. d), presentati per lo stesso anno dal medesimo contribuente;
 - f) correggere gli errori materiali e di calcolo commessi nelle dichiarazioni dei sostituti d'imposta.
3. Ai fini dei commi 1 e 2, il contribuente o il sostituto d'imposta è invitato, anche telefonicamente o in forma scritta o telematica, a fornire chiarimenti in ordine ai dati contenuti nella dichiarazione e a eseguire o trasmettere ricevute di versamento e altri documenti non allegati alla dichiarazione o difformi dai dati forniti da terzi.
4. L'esito del controllo formale è comunicato al contribuente o al sostituto d'imposta con l'indicazione dei motivi che hanno dato luogo alla rettifica degli imponibili, delle imposte, delle ritenute alla fonte, dei contributi e dei premi dichiarati, per consentire anche la segnalazione di eventuali dati ed elementi non considerati o valutati erroneamente in sede di controllo formale entro i trenta giorni successivi al ricevimento della comunicazione.

Termini di notifica delle cartelle di pagamento a seguito di controllo formale

L'art. 25, lett. stabilisce che la notifica della cartella di pagamento deve avvenire, a pena di nullità, entro il 31.12 del quarto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione, per le somme che risultano dovute a seguito dell'attività di controllo formale prevista dall'art. 36-ter del.

Termini di notifica dell'avviso di accertamento "ordinario"

L'art. 43 del D.P.R. 600/1973 dispone che gli avvisi di accertamento devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31.12 del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione.

Non basta il controllo formale per escludere la detrazione

La prima statuizione interessantissima dei giudici emiliani riguarda l'impossibilità da parte dell'Ufficio di disconoscere la detrazione per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio con il semplice controllo formale della dichiarazione ex art. 36-ter del D.P.R. 600/1973. Il collegio ha stabilito, infatti, che l'esclusione della detrazione da parte dell'Ufficio comporta una serie di verifiche e valutazione delle spese sostenute dal contribuente, al fine di vagliarne la compatibilità con la normativa afferente al beneficio fiscale in oggetto. Per i giudici provinciali si tratterebbe, quindi, di operazioni non espletabili in sede di controllo formale, ma che richiederebbero, invece, un accertamento completo che va oltre i semplici dati desumibili dalla dichiarazione dei redditi e dagli eventuali documenti che ha fornito il contribuente stesso.

Anche una parte della dottrina ha osservato che, in effetti, il controllo formale non può estendersi a ciò che non sia direttamente desumibile dal contenuto delle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti ed eventualmente alle integrazioni documentali da questi predisposte a seguito di richiesta degli Uffici.

Come rilevato anche dai giudici emiliani, con la sentenza in commento, l'art. 36-ter sopra menzionato consente all'Amministrazione finanziaria di procedere al controllo formale, senza alcun pregiudizio per l'ulteriore azione accertatrice. Proprio questa "clausola di salvaguardia" sembrerebbe deporre a favore della tesi per cui il controllo formale non possa essere nulla di più di un controllo "cartolare" della dichiarazione, essendo riservato all'accertamento "ordinario" il controllo pieno, completo e soprattutto di merito dei dati indicati nella dichiarazione stessa.

Per la C.T. prov. di Reggio Emilia, quindi, poiché il disconoscimento della detrazione delle spese per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio comporta necessariamente valutazioni di merito di tutti i relativi documenti e dati dichiarati dal contribuente, l'Ufficio deve a tal fine necessariamente attivare l'accertamento "ordinario" di cui all'artt. 38 e segg. del D.P.R. 600/1973, non potendo esperire il più sbrigativo ma meno completo controllo formale ex art. 36-ter dello stesso decreto.

C.T. prov. di Reggio Emilia 36/3/13: necessario l'avviso di accertamento

La negazione della detrazione in oggetto non può essere ricondotta al mero controllo formale, in quanto implica verifiche e valutazioni giuridiche. Gli Uffici, infatti, qualora volessero entrare nel merito della detrazione, dovrebbero utilizzare lo strumento dell'avviso di accertamento.

Termine di decadenza di 5 anni

Avendo stabilito che per il disconoscimento della detrazione occorre l'accertamento "ordinario", non essendo sufficiente il controllo formale ex art. 36-ter, i giudici emiliani hanno deciso, inoltre, che, in forza delle disposizioni di cui al sopra riportato art. 43 del D.P.R. 600/1973, tale avviso di accertamento deve essere notificato entro il quarto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione in cui è stata esposta per la prima volta la detrazione in oggetto. Secondo il collegio di merito, in sostanza, l'Ufficio non può accertare uno degli anni in cui si sviluppa il processo di rateazione della detrazione, dovendo accertare, invece, l'anno in cui le spese sono state sostenute e, quindi, sono state indicate per la prima volta nella dichiarazione dei redditi. L'Amministrazione finanziaria, pertanto, potrebbe escludere la detrazione in oggetto soltanto effettuando l'accertamento entro il quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione nella quale sono state inserite per la prima volta le spese in oggetto, non potendo disconoscere, invece, soltanto una delle rate annuali successive. In quest'ultimo caso, infatti, si avrebbe un'indebita espansione dei termini di accertamento che la predetta norma fissa, appunto, in cinque anni, creando, peraltro, disparità di trattamento tra i soggetti che effettuano processi di rateazioni con tempi diversi (la vecchia normativa consentiva addirittura di optare per la ripartizione della detrazione in 3, 5 o 10 quote annue).

Nel caso oggetto della pronuncia in commento, il contribuente aveva sostenuto le spese per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio negli anni 2002 e 2003 e aveva poi rateizzato la detrazione nelle quote annue previste. Nel 2010 l'Agenzia delle entrate procedeva al controllo formale della sua dichiarazione dei redditi del 2007, presentata tramite mod. 730/2008, e disconosceva la quota relativa, appunto, al 2007 della detrazione iniziata con la dichiarazione dei redditi del 2002.

Secondo la C.T. prov. di Reggio Emilia, tale esclusione della detrazione da parte dell'Ufficio non era legittima, atteso che quest'ultimo avrebbe dovuto esaminare, con accertamento "ordinario", il materiale documentale relativo alla detrazione "iniziata" nel 2002, e notificare l'atto impositivo entro il termine decadenziale di cinque anni ex art. 43 del D.P.R. 600/1973, ovvero entro il 31 dicembre 2007. Non avendo operato in tal senso, l'accertamento era nullo.

C.T. prov. di Reggio Emilia: 5 anni per l'accertamento

Gli Uffici devono utilizzare lo strumento dell'avviso di accertamento e possono farlo con riferimento all'anno in cui i costi sono stati sostenuti e cioè sono sorti i presupposti che hanno determinato il diritto alla detrazione, la quale poi viene frazionata in più anni, ma che dipende dalla normativa vigente nell'anno di sostenimento e ciò nel pieno rispetto del principio di autonomia fra i diversi periodi di imposta. Diversamente ragionando ci sarebbe un ampliamento ingiustificato dei termini previsti per legge e si verificherebbero disparità di trattamento tra coloro che hanno ripartito gli oneri in 3, 5 o 10 anni, di fatto - utilizzando impropriamente l'art. 36-ter - verrebbero anche elusi i sicuri termini decadenziali dettati dall'art. 25 del D.P.R. 602/1973 considerato che questi sono stati necessitati dall'intervento della Corte Costituzionale. Ammettere infatti un disconoscimento puntuale di oneri relativi a una spesa per esempio di 9 anni precedenti, significa di fatto riconoscere all'Agenzia la possibilità di contestare implicitamente una dichiarazione tanto remota peraltro con uno strumento improprio.

Considerazioni conclusive

Alla stregua del percorso logico-giuridico proposto dai giudici emiliani, si deve concludere, allora, che l'Ufficio, in sede di controllo formale ex art. 36-ter del D.P.R. 600/1973, ben può richiedere al contribuente la documentazione giustificativa della detrazione del 36% (ora 50%), ma dovrebbe poi limitarsi a un mero riscontro cartolare: se i documenti sono esibiti, la detrazione non dovrebbe essere messa in discussione, mentre se non vengono forniti o se sono palesemente difformi dalle risultanze dell'Anagrafe Tributaria, allora, solo in questo caso, l'Ufficio potrebbe disconoscere il beneficio fiscale; qualora, invece, dovessero insorgere questioni di merito circa la spettanza dell'agevolazione in base alla normativa al tempo vigente, l'Ufficio dovrebbe attivare un accertamento "ordinario" vero e proprio per disconoscere la detrazione, atteso che ciò implicherebbe la valutazione e l'analisi di merito dei documenti, nonché magari anche un contraddittorio con il contribuente.

È opportuno puntualizzare, tuttavia, che, a quanto consta, quella in oggetto è la prima pronuncia in tal senso e, quindi, non esiste un consolidato filone giurisprudenziale sulla base del quale si possano ritenere pacifiche le argomentazioni sopra addotte. Anzi, deve evidenziarsi che la prassi amministrativa è quella di vagliare ed eventualmente disconoscere la detrazione in oggetto in sede di controllo formale, anche in relazione alle rate successive alla prima e, quindi, anche molti anni dopo rispetto a quello in cui è avvenuta la spesa dei relativi interventi.

Mette conto di sottolineare, infine, che le argomentazioni sin qui sviluppate non riguardano soltanto la detrazione delle spese di recupero del patrimonio edilizio, ma anche tutte le fattispecie analoghe, tra cui certamente la detrazione del 55% delle spese relative agli interventi di risparmio energetico.



Rinnovabili elettriche: il GSE illustra i nuovi incentivi

Sono on-line, sul sito del GSE, le istruzioni sul nuovo sistema di incentivazione per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili elettriche diverse dal fotovoltaico. Nella sezione dedicata sono presenti anche i bandi, le procedure applicative e i manuali pubblicati dal GSE in seguito all'entrata in vigore del D.M. 6 luglio 2012.

Alberto Giordano, Il Sole 24 ORE - Consulente Immobiliare, 31.03.2013, n. 926

Il GSE ha attivato sul proprio portale web (www.gse.it) una sezione dedicata agli incentivi per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili elettriche diverse dal fotovoltaico. In dettaglio dal sito Internet: http://www.gse.it/Qualifiche_e_certificati/Incentivi_DM_06_07_2012/Pagine/default.aspx, cliccando su "Qualifiche e certificati" e nella Sezione web Incentivi D.M. 6 luglio 2012, si può trovare anche il Bando, le procedure applicative e i manuali pubblicati dal GSE in seguito all'entrata in vigore del D.M. 6 luglio 2012.

Per garantire gli investimenti in essere è ammesso un periodo transitorio di 4 mesi. Per gli impianti in esercizio entro il 30 aprile 2013, e solo per gli impianti alimentati da rifiuti entro il 30 giugno 2013, si potrà optare per un meccanismo d'incentivazione alternativo. Gli impianti beneficiari potranno accedere agli incentivi secondo quattro possibilità:

1. direttamente;
2. attraverso l'iscrizione ai registri per gli interventi di nuova costruzione, integrale ricostruzione, riattivazione, potenziamento e ibridi;
3. attraverso l'iscrizione ai registri per gli interventi di rifacimento;
4. attraverso aste al ribasso.

Tipologia degli interventi

Gli incentivi previsti dal decreto si applicano agli impianti nuovi, integralmente ricostruiti, riattivati, in caso d'intervento di potenziamento o di rifacimento (in esercizio dal 1° gennaio 2013).

Per tutelare gli investimenti in via di completamento, si stabilisce che gli impianti dotati di titolo autorizzativo antecedente all'11 luglio 2012 (entrata in vigore del decreto) e che entrano in operatività entro il 30 aprile 2013, come pure i soli impianti alimentati da rifiuti di cui all'art. 8, comma 4, lett. c) in operatività entro il 30 giugno 2013, possono richiedere l'accesso agli incentivi con le modalità e le condizioni stabilite dal D.M. 18 dicembre 2008. In questi casi si applicano i tagli sulla tariffa omnicomprensiva o sui coefficienti moltiplicativi per i certificati verdi così come previsti all'art. 30, comma 1, del provvedimento. Sono previste specifiche modalità per gli impianti già in esercizio, incentivati con il decreto del 2008, che passeranno, a partire dal 2016, dal meccanismo dei certificati verdi ai nuovi meccanismi d'incentivazione.

Costo indicativo cumulato degli incentivi

Il costo indicativo cumulato non può superare complessivamente il valore di Euro 5,8 miliardi annui. Il nuovo sistema di incentivazione prevede anche dei contingenti annuali di potenza incentivabile (per ciascun anno a partire dal 2013 e fino al 2015), divisi per tipologia di fonte e d'impianto e ripartiti secondo la modalità di accesso agli incentivi (registri per nuova costruzione, integrale ricostruzione, riattivazione, potenziamento e ibridi; aste; registri per rifacimenti).

Accesso agli incentivi

Le diverse modalità di accesso agli incentivi cambiano in base alla potenza dell'impianto e alla categoria d'intervento (art. 4):

- a. **accesso diretto**, nel caso di nuova costruzione, integrale ricostruzione, riattivazione o potenziamento con potenza non superiore a un determinato limite (art. 4. comma 3), per determinate tipologie di fonte o per specifiche casistiche;
- b. **iscrizione a registri**, tale da rientrare nei contingenti annui di potenza incentivabili (art. 9, comma 4) (interventi di nuova costruzione, integrale ricostruzione, riattivazione o potenziamento con potenza superiore a quella massima ammessa per l'accesso diretto agli incentivi e non superiore al valore di soglia oltre il quale è prevista la partecipazione a procedure di aste competitive al ribasso). Si dovrà richiedere al GSE l'iscrizione al registro informatico relativo alla fonte e alla tipologia d'impianto per il quale intende accedere agli incentivi;
- c. **iscrizione a registri per gli interventi di rifacimento**, tale da rientrare nei contingenti annui di potenza incentivabile (art. 17, comma 1) (rifacimenti di impianti la cui potenza successiva all'intervento è superiore a quella massima ammessa per l'accesso diretto). Si dovrà richiedere al GSE l'iscrizione al registro informatico per gli interventi di rifacimento, relativo alla fonte e alla tipologia d'impianto per il quale intende richiedere gli incentivi;
- d. **aggiudicazione degli incentivi partecipando a procedure competitive di aste al ribasso**, gestite dal GSE esclusivamente per via telematica (nuova costruzione, integrale ricostruzione, riattivazione o potenziamento con potenza superiore a un determinato valore di soglia (10 MW per gli impianti idroelettrici, 20 MW per gli impianti geotermoelettrici e 5 MW per gli altri impianti a fonti rinnovabili). In presenza di interventi di potenziamento, per determinare la modalità di accesso agli incentivi, la potenza da considerare corrisponde all'incremento di potenza a seguito dell'intervento.

Incentivi

Gli incentivi si stabiliscono in base alla produzione di energia elettrica netta immessa in rete dall'impianto. L'energia elettrica autoconsumata non ha accesso agli incentivi. La produzione netta immessa in rete è il minor valore tra la produzione netta dell'impianto e l'energia elettrica effettivamente immessa in rete dallo stesso. Per i dettagli sul calcolo della produzione di energia netta immessa in rete si vedano le *FAQ FER Elettriche* alla voce "Energia incentivata - Misure" Area clienti (www.gse.it).

Due sono i meccanismi d'incentivazione, determinati in base alla potenza, alla fonte rinnovabile e alla tipologia dell'impianto:

1. una **tariffa incentivante omnicomprensiva per gli impianti di potenza fino a 1 MW**, determinata dalla somma tra una tariffa incentivante base - il cui valore è individuato per ciascuna fonte, tipologia di impianto e classe di potenza nell'allegato 1 del decreto - e l'ammontare di eventuali premi (per esempio, cogenerazione ad alto rendimento, riduzione emissioni ecc.);
2. un **incentivo per gli impianti di potenza superiore a 1 MW** e per quelli di potenza fino a 1 MW che non optano per la tariffa omnicomprensiva, calcolato come differenza tra la tariffa incentivante base - a cui vanno sommati eventuali premi a cui ha diritto l'impianto - e il prezzo zonale orario dell'energia (riferito alla zona in cui è immessa in rete l'energia elettrica prodotta dall'impianto). In quest'ultimo caso l'energia degli impianti che accedono all'incentivo resta nella disponibilità del produttore. Si ricorda che l'accesso agli incentivi è alternativo ai meccanismi dello *scambio sul posto e del ritiro dedicato*.

Tariffe

Si individua, per ciascuna *fonte, tipologia di impianto e classe di potenza*, il valore delle *tariffe incentivanti base* di riferimento per gli impianti che entrano in esercizio nel 2013 (allegato 1, tabella 1.1 del decreto). Le tariffe si riducono del 2% per ciascuno degli anni successivi fino al 2015, salvo le eccezioni previste nel caso di mancato raggiungimento dell'80% della potenza del contingente annuo previsto per i registri e per le aste (art. 7, comma 1).

Il valore della *tariffa incentivante base* spettante è stabilito alla data di entrata in esercizio dell'impianto. La tariffa omnicomprensiva o l'incentivo, calcolati dal valore della tariffa incentivante base, saranno erogati dalla data di *entrata in esercizio commerciale*. Per gli impianti che entrano in esercizio prima della chiusura del periodo di presentazione delle domande di partecipazione alle procedure di registri o asta, che risultino ammessi in posizione utile, sarà attribuita la tariffa incentivante base vigente alla data di chiusura del periodo stesso.

Si prevedono inoltre i premi in aggiunta alla tariffa base, a cui si può accedere per particolari tipologie d'impianti che rispettano determinati requisiti di esercizio (artt. 8, 26 e 27, allegato 1, tabella 1.1 del decreto). I nuovi incentivi hanno durata pari alla vita media utile convenzionale della specifica tipologia di impianto, indicata nell'allegato 1 del provvedimento.

Spese d'istruttoria

L'accesso agli incentivi comporta un pagamento al GSE di un contributo *una tantum* per le spese d'istruttoria, pari alla somma di una quota fissa (Euro 100) e una quota variabile, calcolata sulla base della potenza dell'impianto. In dettaglio, la quota variabile è pari a: - Euro 80 per gli impianti di potenza superiore a 50 kW e non superiore a 200 kW;

- Euro 500 per gli impianti di potenza superiore a 200 kW e non superiore a 1 MW; - Euro 1.320 per gli impianti di potenza superiore a 1 MW e non superiore a 5 MW; - Euro 2.200 per gli impianti di potenza superiore a 5 MW.

Il contributo per le spese di istruttoria deve essere pagato al momento della presentazione della richiesta di accesso, della richiesta d'iscrizione al registro, alle procedure d'asta o ai registri per rifacimenti.

Il versamento deve altresì essere erogato dopo aver ottenuto il codice FER, che va inserito nella causale di pagamento. Il codice FER identifica univocamente una singola richiesta e viene rilasciato dall'applicazione FER-E successivamente all'inserimento dei dati preliminari dell'impianto.



La revisione catastale va motivata

Antonio Piccolo, Il Sole 24 ORE - Consulente Immobiliare, 31.03.2013, n. 926

La revisione catastale va motivata

Gli avvisi di accertamento concernenti la revisione delle unità immobiliari a destinazione ordinaria devono ben specificare le ragioni dei mutamenti, non essendo più possibile indicare soltanto gli elementi oggettivi del classamento (categoria, classe e rendita). Lo ha stabilito la Corte di Cassazione con diverse centinaia di pronunce.

Gli atti di classamento non possono più avere come motivazione la sola enunciazione degli elementi oggettivi della categoria catastale, della classe e della rendita, calcolata in base alle consistenze ricavate dagli elaborati, in quanto gli atti stessi sono incontestabilmente un provvedimento di natura valutativa e come tale devono essere adeguatamente motivati. Questo il nuovo principio di diritto stabilito dalle sezioni quinta e sesta civile della Corte di Cassazione che, con centinaia di pronunce, ha mutato orientamento e si è ricollegata al precedente indirizzo delineato con sent. Procediamo con ordine.

Quadro normativo

Il classamento consiste - ai sensi dell'art. 61 del D.P.R. 1142/1949 - nel riscontrare, con sopralluogo per ogni singola unità immobiliare, la destinazione ordinaria e le caratteristiche influenti sul reddito e nel collocare l'unità stessa in quella tra le categorie e classi prestabilite per la zona censuaria a norma dell'art. 9 che, fatti gli opportuni confronti con le "unità tipo", presenta destinazione e caratteristiche conformi o analoghe. Le unità immobiliari urbane devono essere classate in base alla destinazione ordinaria e alle caratteristiche (intrinseche ed estrinseche) che hanno all'atto del classamento (cfr. Cass., Sez. trib., sent. n. 12656 del 20 luglio 2012 e sent. n. 11371 del 6 luglio 2012).

Analoghe indicazioni sono contenute nell'art. 8 del D.P.R. 138/1998. Al riguardo si ricorda che, tra i principi generali stabiliti dal comma 154 dell'art. 3 della legge 662/1996, era contemplato quello relativo all'attribuzione dei comuni di competenza in ordine all'articolazione del territorio in "microzone omogenee". Né può essere trascurata la disposizione di cui al comma 58 del medesimo art. 3 della legge 662/1996, in virtù della quale gli uffici tributari dei comuni partecipano all'ordinaria attività di accertamento fiscale in collaborazione con le strutture del Fisco. Essi, inoltre, partecipano all'elaborazione dei dati fiscali risultanti da operazioni di verifica e chiedono all'Ufficio Tecnico Erariale (ora Agenzia del territorio) «la classificazione di immobili il cui classamento risulti non aggiornato ovvero palesemente non congruo rispetto a fabbricati similari e aventi medesime caratteristiche». Infine, l'art. 1 della legge 311/2004 (Finanziaria 2005) ha stabilito fra l'altro che:

- la revisione parziale del classamento delle unità immobiliari di proprietà privata ubicate in microzone comunali, per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato (individuato ai sensi del regolamento di cui al citato D.P.R. 138/1998) e il corrispondente valore medio catastale ai fini dell'applicazione dell'ICI si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali, è richiesta dai comuni agli Uffici provinciali dell'Agenzia del territorio. Questi ultimi, dopo avere esaminato la richiesta del comune e verificata la sussistenza dei presupposti, attivano il procedimento revisionale con provvedimento direttoriale (comma 335);

- i comuni, dopo avere constatato la presenza di immobili di proprietà privata non dichiarati in catasto, ovvero la sussistenza di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie, richiedono ai titolari di diritti reali sulle unità immobiliari interessate la presentazione di atti di aggiornamento, redatti secondo al procedura informatica Do.C.FA. (D.M. 701/1994). La richiesta, contenente gli elementi constatati, tra i quali, qualora accertata, la data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, è notificata ai soggetti interessati e comunicata, con gli estremi di notificazione, agli Uffici provinciali dell'Agenzia del territorio. Se i soggetti interessati non ottemperano alla richiesta entro 90 giorni dalla notificazione, gli Uffici provinciali dell'Agenzia del territorio provvedono, con oneri (si veda la determ. 30 giugno 2005) e sanzioni a carico dell'interessato, all'iscrizione in catasto dell'immobile non accatastato ovvero alla verifica del classamento delle unità immobiliari segnalate, notificando le risultanze del classamento e la relativa rendita (comma 336).

In buona sostanza, come avvalorato anche dalla sezione tributaria della Corte di Cassazione (fra tante, sent. n. 11370 del 6 luglio 2012), sia il D.P.R. 1142/1949, sia il D.P.R. 138/1998, prevedono che la revisione del classamento delle unità immobiliari a destinazione ordinaria, cioè delle unità immobiliari censite nei gruppi catastali A, B e C, sia effettuata nell'ottica di una revisione generale di criteri e parametri.

Orientamento giurisprudenziale

Con sent. n. 9629 del 13 giugno 2012, i giudici di legittimità hanno inaugurato un importante *revirement* in materia di revisione delle rendite catastali relative alle unità immobiliari a destinazione ordinaria, fra le quali rientrano le unità immobiliari abitative. Le pronunce sono diverse centinaia e fra le ultime si segnala l'ord. n. 1766 del 24 gennaio 2013, con la quale la sesta sezione civile della Suprema Corte, nell'avvalorare le decisioni delle Commissioni tributarie che hanno respinto le censure sollevate dall'ufficio provinciale dell'Agenzia del territorio di Napoli, ha stabilito che in tema di estimo catastale l'Agenzia, quando procede all'attribuzione d'ufficio di un nuovo classamento a un'unità immobiliare a destinazione ordinaria, deve specificare se la variazione sia dovuta a trasformazioni specifiche subite dall'unità immobiliare in questione, oppure a una risistemazione dei parametri relativi alla microzona in cui è ubicata l'unità stessa. Nel primo caso, cioè se il mutato classamento sia dovuto a trasformazioni edilizie, l'ufficio è obbligato a indicare le trasformazioni intervenute. Nell'altro caso l'ufficio deve indicare l'atto con il quale ha provveduto alla revisione dei parametri relativi alla microzona, a seguito di significativi e concreti miglioramenti del contesto urbano, rendendo così possibile la conoscenza dei presupposti del nuovo classamento da parte del soggetto interessato (conforme, fra tante, ord. n. 22993 del 13 dicembre 2012 e ord. n. 13174 del 25 luglio 2012). Con una moltitudine di altre ordinanze, che sono destinate ad aumentare poiché la procedura di riclassamento ha riguardato 57 mila unità abitative ubicate nel comune di Napoli, epicentro del "terremoto" giurisprudenziale, i giudici del Palazzaccio hanno illustrato i principi concernenti il nuovo classamento catastale. In particolare con l'ord. n. 22430 del 10 dicembre 2012 gli Ermellini hanno stabilito espressamente che la motivazione del provvedimento di riclassamento di un immobile già munito di rendita catastale deve indicare con chiarezza se il nuovo classamento sia stato adottato, ai sensi dell'art. 1, comma 336, della Finanziaria 2005, in ragione di trasformazioni edilizie subite dall'unità immobiliare, recando, in tal caso, l'analitica indicazione di tali trasformazioni; oppure se il nuovo classamento sia stato adottato, ai sensi del comma 335 dello stesso art. 1, nell'ambito di una revisione dei parametri catastali della microzona in cui l'immobile è situato, giustificata dal significativo scostamento del rapporto tra valore di mercato e valore catastale in tale microzona rispetto all'analogo rapporto nell'insieme delle microzone comunali, recando, in tal caso, la specifica menzione dei suddetti rapporti e del relativo scostamento; oppure se il nuovo classamento sia stato adottato, ai sensi dell'art. 3, comma 58, della legge 662/1996, in ragione della constatata manifesta incongruenza tra il precedente classamento dell'unità immobiliare e il classamento di fabbricati similari aventi caratteristiche analoghe, recando, in tal caso, la specifica individuazione di tali fabbricati, del loro classamento e delle caratteristiche analoghe che li renderebbero similari all'unità immobiliare oggetto di riclassamento.

L'unico aspetto favorevole all'ufficio ha riguardato la problematica della preventiva "visita sopralluogo" che, in assenza di variazioni edilizie, non è richiesta neanche quando il nuovo classamento consegua a una denuncia di variazione catastale presentata dal contribuente (art. 11, comma 1, del D.L. 70/1988 convertito dalla legge 154/1988). Sicché, nella profonda sostanza, gli Ermellini hanno riaffermato l'obbligo di motivare adeguatamente gli atti di classamento, che pure incidono sulla sfera dei contribuenti, come un qualsiasi atto amministrativo che, a norma dell'art. 7, comma 1, della legge 212/2000 (Statuto dei diritti del contribuente), deve indicare i "presupposti di fatto" e le "ragioni giuridiche" che hanno determinato la decisione dell'amministrazione (art. 3, comma 1, della legge 241/1990).

Come detto, con sent. n. 4507 del 25 febbraio 2009 la Suprema Corte aveva già stabilito che l'atto con cui l'Agenzia del territorio rettifica il classamento di un immobile è incontestabilmente un provvedimento di natura valutativa, integrante un accertamento che, come tale, deve essere adeguatamente motivato. Del resto, a ben vedere, già i giudici delle leggi avevano stabilito che "sono equivalenti" tutti gli atti che hanno la comune finalità dell'accertamento della sussistenza e dell'entità del debito tributario (Corte Cost., sent. n. 313 del 6 dicembre 1985). In seguito gli Ermellini, discostandosi dal precedente orientamento, hanno ritenuto in numerose pronunce che la motivazione dell'atto di riclassamento può limitarsi a contenere l'indicazione della categoria, della classe e della consistenza, avendo l'esclusiva funzione di delimitare l'ambito delle ragioni adducibili da esso nella successiva fase contenziosa, nella quale al contribuente è consentito di esercitare il proprio diritto di difesa e di richiedere la verifica dell'effettiva correttezza dei parametri posti a base della riclassificazione eseguita dall'ufficio (sezione tributaria, per tutte, ord. n. 1937 del 10 febbraio 2012). Ora gli Ermellini, con un esercito di ordinanze e sentenze, hanno rinverdito l'orientamento abbandonato nel 2009, per cui i comuni non possono più agevolmente rimpinguare le proprie casse, come si auguravano, introitando maggiori importi dell'ICI e dell'IMU dovuti a seguito del massivo incremento delle rendite catastali.

Altre pronunce della Corte di Cassazione pro e contro la sent. n. 9629 del 13 giugno 2012

Favorevoli	Contrarie
Sez. VI civ., ord. n. 13180, 25.7.2012	Sez. trib., sent. n. 22313, 23.11.2010
Sez. VI civ., ord. n. 17122, 8.10.2012	Sez. trib., ord. n. 10786, 28.6.2012
Sez. VI civ., ord. n. 21569, 30.11.2012	
Sez. VI civ., ord. n. 24100, 28.12.2012	
Sez. VI civ., ord. n. 20, 3.1.2013	



Le misure di pronto intervento a difesa dell'ecosistemamarino da idrocarburi e sostanze nocive

Il "Piano operativo di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti accidentali da idrocarburi e altre sostanze nocive", approvato dal decreto del Ministero dell'Ambiente 29 gennaio 2013, si pone come obiettivo quello di organizzare le autorità competenti per generare risposte efficaci in caso di rischi di inquinamento, circoscritto e non, per l'ecosistemamarino. Il provvedimento ha definito i soggetti coinvolti, sia a livello locale sia a livello centrale, le operazioni da mettere in campo a seguito dello sversamento in mare di sostanze pericolose tossico-nocive e, per i casi di particolare gravità, l'attivazione di un "Comitato di coordinamento per l'emergenza".

Pietro Verna, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6

DIFESA MARE E ZONE COSTIERE - D.M. 29 GENNAIO 2013 - LINEE GUIDA EMSA

Il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, con D.M. 29 gennaio 2013, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 26 febbraio 2013, n.48, ha approvato il "*Piano operativo di pronto intervento per la difesa delmare e delle zone costiere dagli inquinamenti accidentali da idrocarburi e altre sostanze nocive*", che sostituisce quello adottato il 3 marzo 1987 dall'allora Ministero della Marina mercantile.

Scopo del piano è assicurare una risposta tempestiva ed efficace per fronteggiare situazioni che possono mettere a rischio l'ecosistema dei mari italiani e degli oltre 8.000 Km di costa. Il provvedimento ha individuato le autorità che sono chiamate a gestire le situazioni operative e le procedure da seguire in relazione alla gravità degli eventi, con l'eventuale coinvolgimento del Dipartimento della protezione civile.

Situazione, quest'ultima, che si verifica quando l'inquinamento sia così pericoloso e devastante da costituire un'"*emergenza nazionale* ", da gestire secondo le previsioni del "*Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini*" di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 novembre 2010.

Ambito di applicazione del piano

Le misure di confinamento, recupero, bonifica e smaltimento degli agenti inquinanti previste dal "Piano" si applicano nei porti, nelle rade e nella zona costiera di giurisdizione, nonché nel mare territoriale, nelle zone di protezione ecologica (ZPE) di cui alla legge 8 febbraio 2006, n. 61 e al decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 2011, n. 209, "*Regolamento recante istituzione di Zone di protezione ecologica del Mediterraneo Nord-Occidentale, del Mar Ligure e del Mar Tirreno*", ricadenti nell'area di competenza di un Compartimentomarittimo (si veda *box 1*) e, in alto mare, nell'area di competenza del Direttore marittimo.

Fatti salvi i casi in cui sia dichiarata, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, l'emergenza nazionale, il piano approvato dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare contempla due situazioni operative:

- **inquinamento circoscritto** alle acque portuali, al mare territoriale e alla zona di protezione ecologica (piccole e medie dispersioni a basso impatto ambientale che possono essere affrontate con le risorse messe a disposizione dalla nave e/o dall'impianto industriale);

- **inquinamento di entità tale da rappresentare una seria minaccia** per la costa e le isole minori (sversamenti di piccole o medie dimensioni, che necessitano di assistenza e risorse aggiuntive locali, regionali, statali o internazionali). Situazione per la quale il Capo del compartimento marittimo dichiara, ai sensi dell'art. 11, legge 31 dicembre 1982, n. 979, "Disposizioni per la difesa del mare", l'"emergenza locale" e assume il coordinamento delle operazioni (nel caso in cui l'inquinamento interessi più compartimenti marittimi il coordinamento compete al Direttore marittimo).

Box 1

Zone di protezione ecologica

Nelle zone di protezione ecologica si applicano, anche nei confronti delle navi battenti bandiera straniera e delle persone di nazionalità straniera, le norme del diritto italiano, del diritto dell'Unione europea e dei trattati internazionali in materia di prevenzione e repressione di tutti i tipi di inquinamento marino, compresi l'inquinamento da navi e da acque di zavorra, l'inquinamento da immersione di rifiuti, l'inquinamento da attività di esplorazione e di sfruttamento dei fondi marini e l'inquinamento di origine atmosferica, nonché in materia di protezione dei mammiferi, della biodiversità e del patrimonio archeologico e storico.

I soggetti coinvolti a livello locale e centrale

Il coinvolgimento delle strutture chiamate a contrastare l'inquinamento marino è previsto sia a livello centrale che periferico. In concreto, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, in collaborazione con il comando generale del Corpo delle capitanerie di porto:

- cura l'organizzazione strategica delle attività di difesa dagli inquinamenti, fermo restando la direzione operativa dei Capi di compartimento marittimi e, all'occorrenza, dei direttori marittimi;
- acquisisce e predispone i mezzi antinquinamento, gli equipaggiamenti e i materiali costituenti le scorte nazionali antinquinamento dello Stato;
- dispone l'impiego dei mezzi navali antinquinamento in convenzione con lo stesso Dicastero;
- autorizza, previa richiesta del Capo del Compartimento marittimo, l'impiego di mezzi non oggetto di convenzione, come i mezzi speciali della Marina Militare o quelli in possesso o resi disponibili dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima (*European Maritime Safety Agency-EMSA*) e/o da altri Paesi limitrofi o frontisti firmatari di accordi regionali;
- autorizza gli interventi in regime di riconoscimento del debito e l'utilizzo di prodotti disperdenti per la bonifica delle aree contaminate;
- cura le procedure inerenti le richieste di compensazione dei danni da inquinamento da idrocarburi, ai sensi delle Convenzioni internazionali *CLC 1969, Fund, 1971 e Bunker Oil, 2001*;
- assicura il coordinamento tra gli enti e le strutture interessati per consentire ai Capi di compartimento marittimo di agire con efficacia e tempestività;
- mantiene relazioni internazionali con gli Stati *partner*, firmatari di accordi in materia.

Il Comando generale delle capitanerie di porto agisce su più fronti:

- autorizza l'impiego dei mezzi aerei del Corpo per le attività di rilevamento dei dati ambientali;
- fornisce assistenza alle Direzioni marittime e ai Compartimenti marittimi, mettendo a disposizione mezzi aero-navali, subacquei e terrestri;
- nomina il direttore marittimo designato, che provvede a coordinare gli interventi, qualora l'inquinamento interessi le aree di più direttori marittimi.

A livello periferico, i compiti operativi fanno capo alle autorità marittime sopra richiamate, oltre che al Prefetto e al Presidente della Provincia.

In concreto, qualora l'inquinamento o il pericolo di inquinamento rappresenti una seria minaccia, il Capo del compartimento marittimo competente per territorio dichiara l'emergenza locale e assume la direzione di tutte le operazioni, sulla base del piano operativo di pronto intervento locale adottato ai sensi dell'art. 11, legge n. 979/1982. Nel contempo, la stessa Autorità marittima diffida l'armatore e il comandante della nave a prendere tutte le misure necessarie per prevenire il pericolo d'inquinamento e per eliminare gli effetti già prodotti e, nel caso in cui la diffida resti senza effetto o non produca gli effetti sperati, a far eseguire dette misure per conto dell'armatore o del proprietario, previa autorizzazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Al capo del compartimento spetta anche:

- dichiarare l'emergenza locale nelle acque territoriali e nella ZPE ricadente nell'area di competenza e chiedere al predetto Ministero l'autorizzazione a utilizzare prodotti disperdenti;
- assumere la direzione delle operazioni, avvalendosi del "Vessel Traffic Management and Information System - VTMS" (Sistema per il controllo e la gestione del traffico marittimo, il monitoraggio dell'ambiente marino e il supporto alle operazioni di salvataggio in mare), delle unità e dei mezzi antinquinamento di cui può direttamente disporre nonché di eventuali altri mezzi autorizzati dal predetto Ministero;
- designare il "Comandante in zona" responsabile delle operazioni in mare;
- avvalersi delle associazioni di volontariato, secondo quanto previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 maggio 2010, "Indirizzi operativi per l'impiego delle organizzazioni di volontariato di protezione civile nel settore marittimo e in generale nelle attività svolte dalle Capitanerie di porto-Guardia costiera";
- esercitare le competenze conferite dagli articoli 17, 19, 20 e 20-, "Attuazione della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale";
- coordinarsi con la Prefettura e gli Enti locali per la valutazione dell'impatto ambientale dell'inquinamento sulla costa.

Infine, il Prefetto e il Presidente della Provincia predispongono emettono in atto le misure miranti a preservare i tratti costieri minacciati dall'inquinamento, raccordandosi con i sindaci dei Comuni interessati.

Inquinamento causato da sostanze pericolose tossico-nocive

Le operazioni da mettere in campo a seguito dello sversamento in mare di sostanze pericolose tossico-nocive sono legate alla conoscenza delle caratteristiche chimico-fisiche dei singoli prodotti, motivo per il quale il piano in questione rinvia alle linee guida dell' EMSA (<http://emsa.europa.eu/operations/hnspollution.html>) e al sistema di supporto decisionale del Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea- REMPEC (<http://midsis.rempec.org/>).

E', comunque, fatta salva la facoltà del Capo del compartimento marittimo di avvalersi:

- a livello locale, dei consulenti chimici di porto, del Comando provinciale dei vigili del fuoco, degli Istituti universitari, delle Società produttrici e dell'Arpa;
- a livello centrale, del Comando generale del corpo delle capitanerie di porto, delle banche dati dei Ministeri dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle Infrastrutture e dei trasporti.

Il Comitato di coordinamento per l'emergenza

Nei casi di particolare gravità il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare attiva un "Comitato di coordinamento per l'emergenza", che provvede all'emanazione di direttive per:

- il mantenimento in "sicurezza ambientale" di navi e di relitti che possono essere causa di inquinamenti;
- la bonifica delle acque marine e del litorale e per lo smaltimento degli agenti inquinanti eventualmente recuperati;
- il monitoraggio del sottofondomarino e della colonna d'acqua soprastante e sulla metodologia da seguire per arginare gli effetti provocati da sostanze tossiche o nocive.



Il caso - Gestione dei fanghi da depurazione: quali responsabilità?

Cesare Parodi, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6

DOMANDA

Quali disposizioni devono essere applicate ai fanghi derivanti dai processi di depurazione della acque reflue? Quali le conseguenze dal momento in cui si deve ritenere applicabile la disciplina sui rifiuti?

RISPOSTA

In tempi recentissimi la Suprema Corte [1] è tornata a occuparsi del delicato problema della normativa applicabile ai fanghi derivanti dai processi di depurazione della acque reflue, completando un quadro ermeneutico che si è delineato nel corso degli ultimi anni e che è stato efficacemente riassunto da una decisione risalente al 2011 [2].

L'attenzione sulla tematica risulta elevata, basti pensare alla necessità, capillarmente diffusa, di provvedere alla depurazione delle acque, alla rilevanza, anche sul piano economico/organizzativo, del fenomeno e all'inevitabile coinvolgimento, diretto o indiretto, di pubblici amministratori e di enti locali per comprendere le ragioni per soffermarsi sulle problematiche specifiche di individuazione e di gestione dei fanghi in oggetto.

Al riguardo, è necessario preliminarmente precisare quale sia la disciplina applicabile ai fanghi da depurazione e individuare il momento nel quale detti fanghi divengono soggetti alla disciplina sui rifiuti.

Al proposito l'art. 127, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, (nell'attuale formulazione dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 4/2008) ha stabilito che *"ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato"*.

La disposizione, originariamente, era contenuta nell'art. 48, D.Lgs. n. 152/1999 (ormai abrogato), *"ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 e successive modifiche, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta ciò risulti appropriato"*.

La stessa è stata sostanzialmente riproposta nell'art. 127, D.Lgs. n. 152/2006, corredato tuttavia da un'ulteriore specificazione, *"ferma restando la disciplina di cui al D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile"*. E' stato, inoltre, aggiunto il divieto di smaltimento dei fanghi nelle acque superficiali dolci e salmastre.

Una modifica che ha pertanto "trasferito" il momento in cui la disciplina dei rifiuti deve applicarsi ai fanghi al termine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione, così che diviene essenziale individuare il momento finale di questo trattamento.

E', in effetti, proprio quest'ultimo il profilo che ha portato la S.C., nella prima delle due decisioni richiamate, ad annullare un'ordinanza con la quale il Tribunale del riesame aveva rigettato la richiesta presentata avverso un provvedimento di sequestro preventivo in relazione al reato di cui all'art. 256, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006, avente per oggetto un impianto di depurazione. Richiesta che era stata presentata nell'interesse del sindaco del comune al quale l'impianto era riferibile, sul presupposto della sussistenza di un'autorizzazione per lo smaltimento e lo scarico delle acque reflue che di fatto avrebbe inglobato lo stoccaggio dei fanghi indicati quali prodotto della prima fase di smaltimento.

La Cassazione ha annullato l'ordinanza rilevando che il Tribunale non avrebbe motivato un punto fondamentale della decisione, *"Risulta accertato, invero, quanto al fumus commissi delicti -relativo al reato di cui all'art. 256, comma 2, D.Lgs. n. 156/2006- che presso i due impianti di depurazione vi erano cumuli di fanghi ormai essiccati di vegetazione spontanea. Detto accertamento, tuttavia non è di per sé solo sufficiente ai fini della sussistenza del fumus commissi delicti.*

All'uopo si evidenzia che -ai sensi dell'art. 127 D.Lgs. n. 152/2006 (come modificato dall'art. 2, comma 12-bis)- i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. Orbene, nella fattispecie in esame -attinente, per l'appunto, al deposito incontrollato di fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue- il Tribunale non ha accertato se i fanghi ritrovati nelle vasche annesse ai depuratori fossero quelli esitati al termine del complesso processo di trattamento delle acque reflue effettuato negli impianti di depurazione in esame".

Non, quindi, la semplice presenza di fanghi presso gli impianti in oggetto, quanto una concreta correlazione tra gli stessi e l'attività di depurazione consente l'applicazione a tali materiali della disciplina sui rifiuti.

In sintonia con questa indicazione si era espressa la Suprema corte, già dal 2004, stabilendo che la disciplina in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti si applica anche ai fanghi di depurazione e che, conseguentemente, l'accumulo di una consistente quantità di detti fanghi nei letti di essiccamento del depuratore, qualora risulti risalente nel tempo, costituisce attività di "stoccaggio" degli stessi, ossia un'attività di smaltimento consistente in operazioni di deposito preliminare di rifiuti, nonché di recupero degli stessi, consistente nella messa in riserva di materiali e non già un mero "deposito temporaneo", ossia un raggruppamento di rifiuti, prima della loro raccolta, nel luogo di produzione [3].

Resta il fatto che le fonti normative in materia apparentemente non forniscono un criterio certo, espresso e univoco per identificare il momento nel quale i materiali derivanti dal processo di depurazione "transitano" nell'ambito della normativa sui rifiuti.

In questo senso l'art. 2, D.Lgs. n. 99/1992, ha definito i fanghi come residui derivanti dai processi di depurazione e si riferisce ai *"fanghi trattati"*, avendo riguardo a una fase successiva alla depurazione, come sembra potersi desumere dal tenore dell'art. 3, provvedimento citato; quest'ultimo articolo indica il trattamento tra le condizioni per l'utilizzazione, laddove l'art. 11, comma 2, D.Lgs. n. 99/1992, ha previsto per i fanghi sottoposti a trattamento e ad altre procedure ulteriori analisi rispetto a quelle previste dal comma precedente.

A sua volta il D.Lgs. n. 152/2006, ha definito, nell'art. 74, comma 1, lettera bb), *"fanghi" "i fanghi residui, trattati o non trattati, provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane"*, mentre l'art. 101, ultimo comma si riferisce al *"recupero come materia prima dei fanghi di depurazione"*.

L'art. 184, comma 3, lettera , ha individuato tra i rifiuti speciali *"i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi"*, mentre l'art. 208, comma 15, provvedimento citato, si riferisce agli *"impianti mobili che effettuano la disidratazione dei fanghi generati da impianti di depurazione e reimmettono l'acqua in testa al processo depurativo presso il quale operano, a esclusione della sola riduzione volumetrica e separazione delle frazioni estranee"*.

Sul punto è intervenuta autorevolmente la Suprema Corte[4], che, preso atto del quadro normativo sopra riportato, ha osservato che *"Anche un sommario esame del materiale svolgimento del processo depurativo non appare particolarmente utile, sebbene possa certamente ritenersi che le alcune operazioni riguardanti i fanghi -quali, ad esempio, l'ispessimento, la disidratazione, l'essiccazione- rientrino senz'altro nella fase finale del complessivo ciclo di depurazione, poiché la collocazione temporale dell'effettivo completamento del processo può dipendere da fattori diversi come, ad esempio, nel caso in cui l'essiccamento avvenga con l'ausilio di specifiche attrezzature ovvero mediante semplice deposito nei letti di essiccamento e, in tale ipotesi, se il deposito venga effettuato all'aperto o al coperto, evitando così l'esposizione agli agenti atmosferici. Possono inoltre influire altri fattori, quali le effettive modalità di gestione dell'impianto o altri comportamenti specifici.*

Non meno rilevanti appaiono, inoltre, l'effettiva destinazione dei letti di essiccamento e la loro materiale collocazione che consentirebbero di individuarne la caratteristica di parte integrante dell'impianto o di mero luogo di stoccaggio dei fanghi. Da ultimo, assume rilievo anche la modalità di trattamento dei fanghi medesimi che deve essere adeguata e tecnicamente corretta".

Data questa premessa, la Cassazione ha affermato il principio in base al quale l'art. 127, D.Lgs. n. 152/2006, nell'attuale stesura, fornisce una ulteriore indicazione per meglio stabilire il momento in cui la disciplina dei rifiuti deve applicarsi ai fanghi; momento che viene individuato nella fine del complessivo trattamento effettuato presso l'impianto e finalizzato a predisporre i fanghi medesimi per la destinazione finale, smaltimento o riutilizzo, in condizioni di sicurezza per l'ambiente mediante stabilizzazione, riduzione dei volumi e altri processi.

Una precisazione che ha determinato, come ulteriore conseguenza, l'applicabilità della disciplina sui rifiuti in tutti i casi in cui il trattamento non venga effettuato o venga effettuato in luogo diverso dall'impianto di depurazione o in modo incompleto, inappropriato o fittizio.

La vicenda nell'ambito della quale il principio è stato espresso presenta un ulteriore motivo di interesse, costituito dall'individuazione dei criteri sull'onere della prova in relazione alla valutazione dei presupposti di deposito temporaneo. Presupposti che, ove concretamente ravvisati, avrebbero portato a escludere, a fronte dell'applicabilità della disciplina sui rifiuti, la rilevanza penale della condotta accertata nel caso di specie.

Si tratta di elementi significativi in termini generali, in quanto proprio l'accertamento della natura di rifiuto dei fanghi in oggetto, al termine del processo di depurazione, impone la conseguente valutazione della rilevanza penale dei rifiuti così individuati, rifiuti qualificabili come "deposito temporaneo" privi di rilievo penale o tale da costituire un deposito incontrollato o un deposito preliminare non autorizzato, come tali penalmente rilevanti.

Nella vicenda affrontata dalla Suprema Corte, al legale rappresentante di una società alla quale era affidata la gestione dell'impianto di depurazione di acque reflue urbane, veniva contestato (ai sensi dell'art. 256, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006) il fatto di aver effettuato un deposito incontrollato dei rifiuti costituiti dai fanghi di depurazione del predetto impianto avendone omissso lo smaltimento.

La sentenza ha sottolineato il significato probatorio degli elementi forniti dalla P.G. operante, che aveva rilevato la mancanza di documentazione attestante il lecito smaltimento dei fanghi in oggetto, la presenza di un quantitativo rilevante dei medesimi in uno dei letti di essiccamento e la presenza di vegetazione sui fanghi; in particolare proprio *"la presenza di un quantitativo rilevante di fanghi e di vegetazione spontanea forniva (...) dati significativi e apprezzabili circa il tempo di permanenza dei rifiuti"*. Inoltre, con riguardo all'assenza di documentazione comprovante il lecito smaltimento, la decisione chiariva che *"La presenza dei prescritti formulari o di ogni altro dato documentale comprovante tempi e modi dello smaltimento avrebbe sollevato ogni dubbio e consentito di collocare temporalmente le varie fasi di trattamento dei fanghi"*, trattandosi di circostanza che non avrebbe potuto essere *"superata (...) dall'esibizione di un registro istituito, verosimilmente, alcuni giorni prima del controllo"*.

Soprattutto la sentenza ha rimarcato il fatto che *"l'onere della prova in ordine al verificarsi delle condizioni fissate per la liceità del deposito temporaneo grava sul produttore dei rifiuti in considerazione della natura eccezionale e derogatoria del deposito temporaneo rispetto alla disciplina ordinaria, così che l'assenza di tale prova nel caso di specie unitamente alla mancanza delle condizioni di legge per il deposito temporaneo comportano la configurabilità di un deposito preliminare o stoccaggio, attività che richiedono un titolo abilitativo per la loro effettuazione, o l'abbandono nella forma del deposito incontrollato"*.

[1] Cassazione, sez. III, 28 gennaio 2013, in www.lexambiente.it.

[2] Cassazione, sez. III, 5 ottobre 2011, n. 36096.

[3] Cassazione, sez. III, 12 luglio 2004, n. 36061. Sul tema si veda, inoltre, Cass., sez. III, 6 giugno 2006, n. 163, per la quale l'autorizzazione allo scarico di acque reflue urbane provenienti da impianto di depurazione non comprende lo smaltimento dei fanghi prodotti dai detti impianti, atteso che trattasi di rifiuti speciali e come tali sottoposti alla disciplina di settore.

[4] Cassazione, sez. III, 5 ottobre 2011, n. 36096.



Il caso - L'evoluzione del sistema prevenzionistico in materia di appalto

Pierguido Soprani, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6

DOMANDA

Come è cambiato il sistema della sicurezza nei lavori in appalto a seguito del recepimento delle direttive comunitarie?

RISPOSTA

Il sistema degli appalti, privati ma anche pubblici, ha costituito uno dei settori di maggiore criticità funzionale e relazionale e di più elevata incidenza infortunistica. Tuttavia, è possibile tracciare il quadro normativo di riferimento, cominciando con il riconoscere che il recepimento delle direttive comunitarie ha affiancato, alla tradizionale dimensione della sicurezza "intra-aziendale", la nuova dimensione della sicurezza "integrata di cantiere".

In questo modo possono essere delineati due modelli organizzativi della sicurezza, uno a livello aziendale (per il quale ha disposto il Titolo I, D.Lgs. n. 81/2008) e un altro nell'ambito più allargato dei cantieri temporanei e mobili (Titolo IV, Capo I, D.Lgs. n. 81/2008).

Questo ha determinato la fondamentale distinzione tra due grandi tipologie di rischio:

- i **rischi "intra-aziendali"**, attinenti, quindi, al profilo specifico dei fattori di rischio propri dell'attività lavorativa svolta da ciascuna impresa esecutrice;
- i **rischi interferenziali** (o "di cantiere"), dipendenti dalla contemporanea convergenza di più attività di lavoro all'interno dell'area del cantiere e che per questo necessitano di un efficace coordinamento.

Peraltro, la categoria dei rischi "interferenziali" non è limitata al cantiere, sussistendo anche in ambito aziendale ogniqualvolta vi sia la contemporanea presenza di distinte organizzazioni di lavoro, una delle quali "ospitante" e rappresentata, quindi, dal datore di lavoro "committente". Inoltre, la nozione di "appalto" ricomprende sia il subappalto, sia il nolo a caldo e di "fornitura e posa in opera" di materiali, tutte accomunate dalla caratteristica dell'impiego necessario di manodopera [1]. In secondo luogo, non è più requisito essenziale degli appalti/affidamenti di lavori, servizi e forniture, il connotato di "internità"; la circostanza che si tratti di appalti "interni" è ora una condizione sufficiente, ma non più indefettibilmente necessaria, giacché gli obblighi posti a carico del committente sono stati estesi anche ai lavori svolti "nell'ambito" dell'intero ciclo produttivo della azienda dello stesso.

Insomma, la distinzione tra committente, quale soggetto "ospitante", e impresa o lavoratore autonomo, quali soggetti "ospitati", è ampliato fino a ricomprendere gli appalti di lavori interessanti (in qualunque luogo siano svolti) il ciclo produttivo dell'azienda del committente.

Con la legge-delega 3 agosto 2007, n. 123, per l'adozione di un Testo unico in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, il legislatore ha introdotto l'obbligo, per il committente, di elaborazione "*di un unico documento di valutazione dei rischi, che indichi le misure adottate per eliminare le interferenze*" (DUVRI), nonché di indicare specificamente, in tutti i contratti di somministrazione, di appalto e di subappalto del settore privato, i costi relativi alla sicurezza del lavoro.

Il DUVRI e il PSC costituiscono strumenti per l'abbattimento/riduzione al minimo dei rischi interferenziali; nell'ottica del DUVRI quello che rileva è la imprescindibile qualità di datore di lavoro del committente; laddove nel settore dei cantieri edili e di ingegneria civile il committente può non essere strutturato in forma di impresa (e il fatto che lo sia non è una condizione necessaria), rilevando piuttosto la "tipologia" dei lavori e la loro "localizzazione" in cantiere (area "cantierabile"). Resta il fatto che il settore degli appalti, in ambito prevenzionistico, era e resta uno dei settori più critici; non a caso i contratti di appalto che diano luogo a lavori edili o di ingegneria civile che devono essere effettuati in "aree cantierabili", sono specificamente regolati dal Titolo IV, Capo I, D.Lgs. n. 81/2008 (ex D.Lgs. n. 494/1996), e anche in ambito di legislazione comunitaria hanno una propria specifica direttiva di riferimento (direttiva 92/57/CEE, 24 giugno 1992).

Quello che il nuovo "corso" della sicurezza, a partire dagli anni '90, ha messo in luce è il venire meno della filosofia operativa e gestionale del "separati in casa" che, in questo ambito, aveva caratterizzato il rapporto tra committente e appaltatore. Mentre in epoca precedente vigeva il divieto assoluto di ingerenza e l'obbligo assoluto di astensione del committente sull'autonomia strutturale e organizzativa dell'appaltatore (o del lavoratore autonomo), via via la Giurisprudenza più sensibile (per tutte Cass. pen., sez. IV, 5 luglio 1990) aveva rimarcato l'inevitabile coinvolgimento del committente tutte le volte in cui, *"considerata l'interdipendenza dei lavori"*, non potesse essere negata *"l'ingerenza del primo sull'attività del secondo"*.

E' così che da una supposta estraneità "per definizione" dall'area della sicurezza del lavoro, il legislatore ha ritenuto di ricondurre l'obbligo di gestione dei fattori di rischio "interferenziali" nell'area funzionale della committenza, l'unica che avrebbe potuto prenderli su di sé, in ragione della titolarità di un interesse economico alla realizzazione dell'opera ovvero alla terziarizzazione del processo produttivo aziendale.

Aveva costituito un'efficace espressione di questa filosofia del "separati in casa" tra committente e appaltatore (impresa e/o lavoratore autonomo) la pronuncia di Cass. pen., sez. IV, 4 marzo 1994. Con riguardo al caso di un incarico conferito dal proprietario di un fabbricato al titolare di una impresa edile artigiana, per l'esecuzione di lavori di ristrutturazione del tetto e delle grondaie, la Suprema Corte ha affermato che *"Nessun dovere di intervento ha il committente che si rivolga a persona capace, in grado di realizzare l'opera, peraltro di modesta entità, con rischi prevedibili ed eludibili con una ordinaria professionalità e diligenza. Neppure è ipotizzabile a carico del committente l'obbligo di segnalazione al lavoratore autonomo dei rischi specifici esistenti nell'ambiente di lavoro in cui siano chiamati a prestare la loro opera, di cui all'art. 5 D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, qualora il luogo di lavoro non presenti insidie occulte o pericoli non immediatamente percepibili"*, e che *"l'imprenditore artigiano è tenuto ad approntare tutte le misure di sicurezza e le cautele che le norme vigenti e il tipo di lavoro impongono, in particolare a provvedere alle impalcature e alle cinture di sicurezza che la legge prescrive in casi in cui vi sia il pericolo di caduta dall'alto"*.

Con il modello di lavoro introdotto dall'art. 7, D.Lgs. n. 626/1994 (attuale art. 26, D.Lgs. n. 81/2008), la prospettiva è stata tendenzialmente rovesciata. Pur restando fermo il principio del divieto di ingerenza del committente nell'area dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi, si è rinunciato alla rigida separazione funzionale tra committente e appaltatore, ritenendo maturi i tempi per imporre, nel variegato settore dell'appalto, un modello sinergico e di collaborazione partecipata tra i protagonisti, reso effettivo dalla previsione di molteplici doveri di attivazione positiva (informazione, cooperazione e coordinamento).

Quindi, tanto l'informazione preliminare, quanto la cooperazione e il coordinamento gestionali operativi nell'ambiente di lavoro erano stati considerati strumenti in grado di offrire un valore aggiunto e un risultato di sintesi, in termini di salvaguardia della sicurezza e della salute, superiore alla somma di quelli ottenibili da ciascun singolo datore di lavoro. Proprio nell'aver voluto e saputo valorizzare, codificandoli normativamente, gli aspetti di naturale e spontanea collaborazione che possono essere realizzati quando più persone sono chiamate a prestare la propria opera nello stesso ambiente di lavoro, prima il D.Lgs. n. 626/1994 e poi il D.Lgs. n. 81/2008 hanno abbandonato i concetti di "divieto assoluto di ingerenza" e di "obbligo assoluto di astensione" del committente/appaltante sull'autonomia strutturale e organizzativa dell'appaltatore, divenuti ormai, con riguardo agli appalti interni all'impresa, largamente inadeguati in termini di efficace tutela delle condizioni di lavoro.

Atteso che l'interferenza tra le lavorazioni, sotto il profilo dell'organizzazione del lavoro e strutturale, è un dato ontologico spesso ineliminabile, il legislatore ha imposto la triplice azione di "informazione", "cooperazione" e "coordinamento" comuni. E' stata correttamente mantenuta la distinzione concettuale tra i profili di "rischio ambientale" e i profili di "rischio specifico"; ma solo come estremi e come situazioni-limite all'interno di un modello, all'opposto, tutto incentrato sulla condivisione in senso collaborativo, al fine di maggior tutela di ciascuno, dei profili di rischio tra committente e singoli appaltatori e subappaltatori.

Occorre precisare che, quindi, il committente deve rispondere di tutte le omissioni prevenzionistiche connesse alla mancata adozione immediatamente percepibile delle misure di prevenzione prescritte (Cass. pen., sez. IV, 23 gennaio 2008, n. 3502; Cass. pen., sez. IV, 19 settembre 2006, n. 30857), giacché nella categoria dei cosiddetti "rischi specifici" propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi rientrano solo le lavorazioni che richiedono una specifica competenza tecnica settoriale, nonché la conoscenza delle procedure che devono essere adottate nelle singole lavorazioni o l'utilizzazione di speciali tecniche o, ancora, l'uso di determinate macchine e attrezzature di lavoro (Cass. pen., sez. IV, 20 marzo 2008, n. 12348; Cass. pen., sez. IV, 19 agosto 2005, n. 31296).

Per tutti i rischi non riferibili alle interferenze, *"resta immutato l'obbligo per ciascuna impresa di elaborare il proprio documento di valutazione dei rischi e di provvedere all'attuazione delle misure di sicurezza necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi specifici propri dell'attività svolta"* (circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 24/2007).

La Giurisprudenza (per tutte Cass. pen., sez. IV, 20 settembre 2002, n. 31459 e Cass. pen., sez. III, 12 maggio 2006, n. 16291) ha poi chiarito da tempo che il committente è tenuto a fornire le "dettagliate informazioni" sui rischi specifici esistenti nell'ambiente di lavoro, ogni qualvolta affidi uno specifico lavoro all'appaltatore, a nulla rilevando che abbia fornito quelle informazioni in precedenza.

Coordinare significa anche *"collegare razionalmente le varie fasi dell'attività in corso, in modo da evitare disaccordi, sovrapposizioni, intralci che possono accrescere notevolmente i pericoli per tutti coloro che operano nel medesimo ambiente"*; mentre cooperare *"è qualcosa di più, perché vuol dire contribuire attivamente, dall'una e dall'altra parte, a predisporre e applicare le misure di prevenzione e protezione necessarie"*. Sotto questo aspetto, la cooperazione non può essere intesa come obbligo del committente di intervenire in supplenza dell'appaltatore tutte le volte in cui costui ometta, per qualsiasi ragione, di adottare misure di prevenzione prescritte a tutela soltanto dei propri lavoratori, risolvendosi in un'inammissibile ingerenza del committente nell'attività propria dell'appaltatore.

Ne consegue che l'obbligo di cooperazione imposto al committente è limitato all'attuazione di quelle misure rivolte a eliminare i pericoli che, per effetto dell'esecuzione delle opere appaltate, vanno a incidere sia sui dipendenti dell'appaltante sia su quelli dell'appaltatore, mentre per il resto ciascun datore di lavoro deve provvedere autonomamente alla tutela dei propri prestatori d'opera subordinati, assumendone la relativa responsabilità.

Nella realtà di cantiere il modello dei cosiddetti "appalti interni" delineato all'art. 26, D.Lgs. n. 81/2008, ha subito un'esplosione strutturale, sebbene il legislatore abbia mantenuto fermo il divieto per il committente di ingerirsi nelle aree di rischio specifico proprie di ciascuna impresa esecutrice o lavoratore autonomo. Nondimeno, l'"area cantierabile" ha rivelato una prerogativa ontologica irrinunciabile, quella di essere un luogo destinato alla sinergia e alla compartecipazione promiscua tra distinte organizzazioni di lavoro (imprese e lavoratori autonomi), tutte direttamente investite, seppur a vario titolo negoziale e operativo, delle problematiche attinenti alla sicurezza e alla salute durante la fase sia di progettazione, sia di esecuzione dei lavori destinati alla realizzazione dell'opera edile o di ingegneria civile.

Nell'abito di questa "area cantierabile", il legislatore, avendo quale base normativa di riferimento delle rispettive relazioni giuridicamente rilevanti, il contratto di appalto, di subappalto e di fornitura, ha individuato alcuni soggetti (committente o responsabile dei lavori, coordinatori, imprese affidatarie e imprese esecutrici, lavoratori autonomi), qualificandoli come titolari, ciascuno in via autonoma, di una specifica posizione di garanzia ai fini della tutela delle condizioni di lavoro, la cui violazione è stata sanzionata penalmente sia sul piano (anticipato) contravvenzionale, sia in termini di "omesso impedimento dell'evento" secondo il paradigma dell'art. 40, cpv, Codice penale. Sebbene il legislatore non lo abbia evidenziato a chiare lettere, la recente Giurisprudenza ha chiarito, sia pure a passi brevi, che l'azione e la posizione di garanzia dei coordinatori (in particolare del CSE) non ha investito (se si eccettua il potere-dovere di sospensione cautelare) i rischi intra-aziendali specifici propri dell'attività delle imprese esecutrici o dei singoli lavoratori autonomi (al pari di quanto è da sempre esplicitato *ex lege* in tema di appalti "interni").

Il Sistema degli Appalti disciplinato nel D.Lgs. n. 81/2008, seppur a esito dei numerosi interventi di integrazione e di modifica, da ultimo operati dal D.Lgs. n. 106/2009, ha mantenuto l'assetto originariamente delineato nell'art. 7, D.Lgs. n. 626/1994, e nella direttiva 92/57/CEE. In effetti, l'assetto di base dell'appalto "sicuro" è derivato dalla previsione dell'art. 6, paragrafo 4, direttiva-quadro 89/391/CEE (*"Fatte salve le altre disposizioni della presente direttiva, quando in uno stesso luogo di lavoro sono presenti i lavoratori di più imprese, i datori di lavoro devono cooperare all'attuazione delle disposizioni relative alla sicurezza, all'igiene e alla salute, e, tenuto conto della natura delle attività, coordinare i metodi di protezione e di prevenzione dei rischi professionali, informarsi reciprocamente circa questi rischi e informarne i propri lavoratori e/o i loro rappresentanti"*), cosicché hanno assunto importanza strategica gli aspetti legati all'organizzazione del lavoro e alla predisposizione di idonei flussi informativi.

[1] *Si veda Cass. pen., sez. III, 28 gennaio 2004, n. 2946.*



Dal Tribunale di Torino due sentenze innovative sull'incendio e sull'amianto

Le due sentenze della Corte di Assise di Torino 14 novembre 2011 e del Tribunale di Torino 13 febbraio 2012 possono essere evidenziate per l'applicazione di fattispecie penali dolose nell'ambito degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. La sentenza di primo grado pronunciata nella vicenda di una importante acciaieria ha ritenuto l'amministratore della società responsabile della morte dei lavoratori a titolo di dolo eventuale. Anche il caso della sentenza inerente a una azienda produttrice di eternit ha aperto nuove prospettive in quanto, pur in presenza della morte di numerose persone, la scelta processuale è stata quella di non contestare l'omicidio colposo ma l'omessa adozione dolosa di impianti destinati a prevenire gli infortuni e le malattie professionali. Infatti, l'aumento statistico dell'incidenza delle malattie non ha consentito di ritenere provato il nesso di causa (senza il quale non è possibile giungere a una sentenza di condanna) tra la condotta ascritta ai vertici aziendali e le morti o le lesioni dei singoli lavoratori. Sarà possibile verificare se i giudici di secondo grado e di legittimità confermeranno o meno questa impostazione, che è apparsa innovativa ma che ha presentato anche alcuni aspetti di criticità legati alla prova dell'accettazione del rischio propria del dolo eventuale.

Novelio Furin, Marco Grotto, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 26.03.2013, n. 6

ESPLOSIONE - AMIANTO - CRITICITA' - ACCETTAZIONE DEL RISCHIO - DOLO

Il caso di un'acciaieria di Torino: i fatti

Il 15 aprile 2011, la Corte di Assise di Torino ha condannato i vertici di una importante acciaieria per un gravissimo infortunio sul lavoro, occorso a dieci operai impiegati presso lo stabilimento piemontese [1].

Il 6 dicembre 2007, presso la linea di ricottura e decappaggio, si è sviluppato un violento incendio, probabilmente dovuto allo sfregamento di un nastro contro la struttura metallica dei macchinari o contro grumi di carta accumulati. Intervenuti con gli estintori manuali per spegnere il rogo, gli operai sono stati investiti da una vampata di fuoco (cosiddetto *flash-fire*) che si è prodotta con improvvisa violenza in seguito alla rottura di un tubo contenente olio idraulico a elevata pressione che, in buona parte, nebulizzava generando uno *spray* di vapori e minuscole gocce che, a propria volta, trovavano innesco nel focolaio d'incendio già in atto.

Sette dei dieci operai sono morti in conseguenza dell'evento, mentre altri tre sono rimasti feriti.

I soggetti tratti a giudizio e le rispettive imputazioni

Per questo incidente sono stati tratti a giudizio:

- l'amministratore delegato;
- un consigliere di amministrazione;
- un dirigente con funzioni di direttore dell'area tecnica e servizi;
- il direttore dello stabilimento;
- il dirigente con funzione di responsabile dell'area ecologia, ambiente e sicurezza;
- il responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

Sono stati coinvolti nel processo, quindi, i soggetti che hanno rivestito posizioni sia di vertice all'interno della struttura, sia di livello intermedio.

A questi soggetti sono stati contestati i reati:

- art. 437, cod. pen. - rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro (si veda il riquadro 1);

Riquadro 1

Art. 437, "Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro", codice penale
"Chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Se dal fatto deriva un disastro o un infortunio, la pena è della reclusione da tre a dieci anni."

- art. 589, cod. pen. - omicidio colposo (si veda al riquadro 2);

Riquadro 2

Art. 589, "Omicidio colposo", codice penale
"Chiunque cagiona per colpa la morte di una persona è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni.
Se il fatto è commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena è della reclusione da due a sette anni. Nel caso di morte di più persone, ovvero di morte di una o più persone e di lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse aumentata fino al triplo, ma la pena non può superare gli anni quindici".

- art. 423, cod. pen. - incendio (si veda il riquadro 3);

Riquadro 3

Art. 423, "Incendio", codice penale
"Chiunque cagiona un incendio è punito con la reclusione da tre a sette anni.
La disposizione precedente si applica anche nel caso d'incendio della cosa propria, se dal fatto deriva pericolo per l'incolumità pubblica".

- art. 449, cod. pen. - delitti colposi di danno (si veda il riquadro 4).

Riquadro 4

Art. 449, "Delitti colposi di danno", codice penale
"Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste nel secondo comma dell'articolo 423-bis, cagiona per colpa un incendio o un altro disastro preveduto dal capo primo di questo titolo, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. La pena è raddoppiata se si tratta di disastro ferroviario o di naufragio o di sommersione di una nave adibita a trasporto di persone o di caduta di un aeromobile adibito a trasporto di persone."

Al solo amministratore delegato è contestato anche il reato di omicidio volontario.

La contestazione del dolo eventuale

La cronaca giudiziaria ha dedicato particolare attenzione alla vicenda. L'interesse è dovuto sia alla gravità dell'accaduto (la morte di sette operai è sicuramente un evento gravissimo), sia alla scelta della Procura della Repubblica competente di contestare, tra l'altro, il delitto di omicidio volontario e non, come accade di solito nel caso di infortuni sul lavoro, il delitto di omicidio colposo.

Dolo e colpa: cenni definitivi

Per cercare di comprendere la portata innovativa della scelta accusatoria appare necessario analizzare brevemente le definizioni di "dolo" e di "colpa".

Queste definizioni sono espressamente contenute nel codice penale. Il fatto che il codice abbia definito concetti generali come quelli di "dolo" e di "colpa" rappresenta una peculiarità del sistema giuridico italiano. In altri Paesi europei (per esempio, la Germania), infatti, è stato deliberatamente ritenuto che non sia compito del legislatore definire i concetti generali, semmai, questo mandato dovrebbe essere affidato alla dottrina.

Ebbene, l'art. 43, c. p. (si veda il riquadro 5), ha previsto che il delitto è doloso o, secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione e dal quale la legge ha fatto dipendere l'esistenza del delitto, è stato previsto e voluto dall'agente come conseguenza della propria azione od omissione.

Riquadro 5

Art. 43, "Elemento psicologico del reato", codice penale

"Il delitto: è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione; è preterintenzionale, o oltre l'intenzione, quando dall'azione od omissione deriva un evento dannoso o pericoloso più grave di quello voluto dall'agente; è colposo, o contro l'intenzione quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline. La distinzione tra reato doloso e reato colposo, stabilita da questo articolo per i delitti, si applica altresì alle contravvenzioni, ogni qualvolta per queste la legge penale faccia dipendere da tale distinzione un qualsiasi effetto giuridico."

Elementi caratteristici del dolo sono, quindi, la previsione dell'evento e la sua volizione o volontarietà.

Per converso, il delitto è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se previsto, non è voluto dall'agente ed è realizzato a causa di negligenza o di imprudenza o di imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, di regolamenti, di ordini o di discipline.

Nel caso della colpa, pertanto, l'evento non è voluto, ma è conseguenza della violazione di regole di comportamento (cosiddette cautelari o modali) che, se rispettate, l'avrebbero impedito.

Così la regola cautelare "fermati allo stop" può impedire che possa verificarsi l'evento "scontro tra veicoli" (con conseguente lesione alle persone). E' possibile distinguere, poi, tra una colpa generica e una colpa specifica. Nel primo caso, le regole cautelari sono ricostruite a partire da valutazioni di diligenza, di prudenza e di perizia. Nel secondo caso, invece, i precetti comportamentali sono già fissati in leggi, regolamenti, ordini o discipline. E' evidente che le regole cautelari codificate in testi scritti (colpa specifica) sono più facilmente conoscibili di quelle che, invece, devono essere ricostruite sulla base di valutazioni di prevedibilità ed evitabilità affidate al singolo interprete (colpa generica). La disciplina sulla sicurezza dei luoghi di lavoro rappresenta, assieme alla disciplina sulla sicurezza stradale, un concreto esempio di codificazione delle regole cautelari.

Dolo eventuale e colpa cosciente

Nel caso concreto, la Procura della Repubblica ha contestato a uno degli amministratori dell'azienda torinese il reato di omicidio doloso. La pubblica accusa ha fatto riferimento, però, a quella forma particolare, "attenuata" dell'elemento soggettivo che è il "dolo eventuale".

Nel sistema italiano esistono, infatti, diversi tipi di dolo:

- generico;
- intenzionale;
- diretto;
- specifico;
- eventuale.

Il dolo generico rappresenta la "forma base" di dolo, non è importante quale sia lo scopo che l'agente si prefigge di raggiungere, è sufficiente che lo stesso si prefiguri e voglia l'evento. Nel caso del dolo intenzionale, invece, l'agente ha voluto specificamente la realizzazione dell'evento (per esempio, il reato di abuso d'ufficio, art. 323, c.p.; si veda il riquadro 6).

Riquadro 6

Art. 323, "Abuso di ufficio", codice penale

"Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità."

Nel dolo diretto, l'agente sa che per raggiungere un determinato fine dovrà cagionare un certo evento (per esempio, per riscuotere il premio dell'assicurazione, che integra un reato di truffa, il soggetto sa che deve dare fuoco al capannone, realizzando in questo modo un danneggiamento). Nel dolo specifico, l'agente ha agito perseguendo un obiettivo preciso che, tuttavia, non è necessario sia raggiunto (per esempio, il fine di profitto nel delitto di furto, art. 624, c.p.; si veda il riquadro 7).

Riquadro 7

Art. 624, "Furto", codice penale

"Chiunque s'impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarne profitto per sé o per altri, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 154 a euro 516. Agli effetti della legge penale, si considera cosa mobile anche l'energia elettrica e ogni altra energia che abbia un valore economico. Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra una o più delle circostanze di cui agli articoli 61, numero 7), e 625."

Nel dolo eventuale, infine, l'agente è consapevole che l'evento potrà accadere e, nonostante questo, decide di agire "accettando il rischio della sua verifica". È il caso del terrorista che vuol far esplodere una bomba in una piazza in piena notte (quindi, agisce con l'intento di cagionare danni a cose) e sa che è possibile anche che la deflagrazione potrebbe investire un passante; il soggetto non agisce con il fine di uccidere il passante, ma, pur di raggiungere il suo obiettivo, accetta il rischio che questo evento possa accadere a seguito della propria condotta).

Il codice penale, mentre costruisce alcune fattispecie attorno al dolo specifico o al dolo intenzionale, non ha espressamente trattato del dolo eventuale. Tuttavia, dottrina e giurisprudenza pacificamente lo hanno ammesso in virtù del disposto dell'art. 133, c.p. (si veda il riquadro 8), il quale, tra i criteri di commisurazione della pena, ha contemplato l'"intensità del dolo". Il dolo più intenso è, evidentemente, quello intenzionale (l'agente vuole esattamente il verificarsi dell'evento), mentre quello meno intenso è quello eventuale (l'agente non vuole la verifica dell'evento, ma ha accettato il rischio della sua verifica).

Riquadro 8

Art. 133, "Gravità del reato: valutazione agli effetti della pena", codice penale

"Nell'esercizio del potere discrezionale indicato nell'articolo precedente, il giudice deve tener conto della gravità del reato, desunta: 1) dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall'oggetto, dal tempo, dal luogo e da ogni altra modalità dell'azione; 2) dalla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato; 3) dalla intensità del dolo o dal grado della colpa. Il giudice deve tener conto, altresì, della capacità a delinquere del colpevole, desunta: 1) dai motivi a delinquere e dal carattere del reo; 2) dai precedenti penali e giudiziari e, in genere, dalla condotta e dalla vita del reo, antecedenti al reato; 3) dalla condotta contemporanea o susseguente al reato; 4) dalle condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo."

La tematica del dolo eventuale è nota soprattutto per la sua difficile distinzione dalla colpa cosciente.

Il problema è molto delicato, perché tutti i delitti sono punibili a titolo di dolo, mentre solo alcuni (espressamente individuati dalla legge) sono punibili a titolo di colpa. Ne segue che quando non è prevista la forma colposa del delitto (per esempio, danneggiamento), ritenere sussistente il dolo o la colpa ha conseguenze in termini di punibilità o meno della condotta (per esempio, il danneggiamento commesso con dolo intenzionale o eventuale è punibile, il danneggiamento commesso con colpa anche cosciente non è punibile).

Occorre stabilire, quindi, cosa sia la colpa cosciente.

L'art. 43, c.p., laddove ha definito la colpa, ha ammesso che l'evento possa anche essere "preveduto". L'art. 61, punto 3, c.p., poi, ha contemplato una circostanza aggravante per l'ipotesi in cui l'evento, cagionato con colpa, sia stato previsto dall'agente; in questo caso, la pena prevista per il reato colposo potrà essere aumentata fino a un terzo.

La previsione dell'evento, dunque, può caratterizzare il dolo, ma può sussistere anche nel caso della colpa. E' possibile che, infatti, l'agente abbia agito trasgredendo una regola cautelare e prefigurandosi, al contempo, la possibilità dell'evento.

Quel che distingue dolo e colpa, in questo contesto, è l'accettazione o meno del rischio di verificazione dell'evento. Nella colpa cosciente, l'agente ha immaginato l'evento ma ha pensato (sbagliando) di essere in grado di evitarlo; nel dolo eventuale, l'agente ha immaginato l'evento ma, nonostante questo, ha deciso di agire, accettando, quindi, il rischio della sua verificazione. Il caso classico di colpa cosciente è quello del lanciatore di coltelli che riesce a immaginare la possibilità di colpire la propria assistente anziché la mela che la stessa regge, ma pensa di essere in grado di evitare questo evento grazie alla propria abilità.

Il problema è, dunque, quando c'è dolo eventuale e quando c'è colpa cosciente.

In chiave comparata, occorre segnalare che alcuni ordinamenti ammettono forme di responsabilità intermedia. E' il caso della *mise en danger* (messa in pericolo) francese, della *gross negligence* (negligenza grave) inglese e della *leichtfertigkeit* tedesca (un misto tra dolo e colpa), che sono forme di colpevolezza pensate per racchiudere sotto un'unica veste ipotesi di colpa cosciente e grave e ipotesi di dolo eventuale, esonerando così l'interprete della distinzione tra le une e le altre.

Cosa cambia nel contestare il dolo anziché la colpa

Nel caso di un infortunio mortale, la contestazione dell'omicidio doloso anziché di quello colposo ha essenzialmente tre conseguenze:

- l'omicidio doloso è punito più gravemente dell'omicidio colposo. L'art. 575, c.p., "Omicidio doloso", ha previsto la pena della reclusione non inferiore a 21 anni (la pena comminata nel caso dell'acciaieria di Torino è di 16 anni e 6 mesi in quanto sono state riconosciute all'imputato sia le attenuanti generiche ex art. 62-bis, c.p., sia l'attenuante del risarcimento del danno prevista dall'art. 62, punto 6, c.p.); l'art. 589, comma 2, c.p. (omicidio colposo commesso con violazione delle norme antinfortunistiche), è sanzionato con la reclusione da 2 a 7 anni, pena che può arrivare, però, a 15 anni nel caso (come quello esaminato) in cui sia provocata la morte di più persone;

- la contestazione dell'omicidio doloso reca in sé uno stigma sociale. Questo è il motivo che, probabilmente, ha condotto alcuni Pubblici Ministeri a contestare l'omicidio doloso nel caso di incidenti stradali provocati da guidatori ubriachi;
 - la contestazione del titolo doloso di reato ha escluso la responsabilità degli enti. Il D.Lgs. n. 231/2001 ha previsto che, infatti, l'ente deve rispondere per l'omicidio (o le lesioni) commesse con colpa e non anche per quelle commesse con dolo. Se è contestato il reato doloso, quindi, non vi è possibilità di contestare anche la responsabilità dell'ente.
- Nel caso di specie, peraltro, a tutti gli imputati, tranne che all'amministratore delegato, è stato contestato l'omicidio colposo (capo D) e, pertanto, anche l'ente è stato tratto a giudizio.

La condanna per omicidio doloso

Chiarito il contesto, è opportuno individuare quali sono i passaggi fondamentali della motivazione che sorreggono la condanna di primo grado per omicidio volontario.

Si ha dolo quando c'è rappresentazione dell'evento e sua volontarietà (anche nella forma attenuata dell'accettazione del rischio di una sua verifica).

Quanto alla rappresentazione dell'evento, il problema principale concerne l'individuazione di quale evento deve essere oggetto di rappresentazione; è necessario capire se occorre fare riferimento a un evento concreto, circostanziato quanto a tempo o luogo (la morte di sette operai investiti da una fiammata che si è sviluppata in conseguenza della rottura di una condotta a pressione di olio lubrificante), oppure se è possibile fare riferimento a una classe di eventi (la morte di uno o più lavoratori per carenze antinfortunistiche).

Quanto alla volontarietà dell'evento, la questione principale è rappresentata dal fatto che nel dolo eventuale l'agente non vuole l'evento o, almeno, lo vuole solo nella forma attenuata dell'accettazione del rischio che lo stesso possa verificarsi.

Su questi due punti, si è soffermata ampiamente la sentenza di primo grado.

Quanto alla rappresentazione, la Corte d'Assise (si è proceduto, infatti, per omicidio doloso, il che ha attratto la competenza per gli altri reati, compreso l'omicidio colposo plurimo) ha messo in luce che:

- l'imputato era un tecnico esperto;
- lo stesso aveva partecipato a un *meeting* interno nel quale era stata discussa una metodologia per prevenire gli incendi nelle linee di decappaggio;
- in un altro stabilimento tedesco dell'acciaieria torinese si era sviluppato un grosso incendio;
- l'imputato aveva chiesto espressamente se la metodologia suggerita dalla casa madre a seguito dell'incendio in Germania potesse essere applicata anche a Torino;
- lo stesso aveva visitato lo stabilimento di Torino una o due volte al mese e, dunque, aveva conoscenza diretta del degrado della linea produttiva e dei frequenti incendi;
- le compagnie assicurative avevano valutato come "notevole" il rischio di incendio, imponendo una franchigia superiore rispetto a quella prevista per gli altri rischi.

Infine, la sentenza ha richiamato le relazioni tecniche di esperti, conosciute dall'amministratore delegato, nelle quali, di nuovo, erano stati compiutamente enucleati tutti i rischi poi effettivamente concretizzatisi nel tragico evento.

Quanto alla volizione, la Corte ha ritenuto che l'imputato avesse accettato il rischio di verifica dell'evento (inteso come evento-tipo e non come evento concreto e specifico) in ragione del fatto che, da un lato, aveva scelto di posticipare gli investimenti necessari a mettere in sicurezza lo stabilimento di Torino e, dall'altro, aveva ritenuto di continuare la produzione per i 15 mesi successivi alla decisione di chiudere lo stabilimento piemontese e questo nonostante fosse noto allo stesso il degrado degli ambienti lavorative.

In sostanza, ha concluso la sentenza, è ben vero che l'imputato aveva sperato che l'evento non accadesse, ma per aversi colpa (cosciente), la speranza del non accadimento deve essere ragionevole. Nel caso di specie non lo era.

L'eternit: un caso ben più difficile

Quando sono considerate le morti da amianto è necessario affrontare alcuni tra i più complessi problemi della teoria generale del reato.

In questi casi, la contestazione processuale è sempre stata, per il passato, quella dell'omicidio colposo. Questa contestazione, però, ha imposto di affrontare diversi problemi scientifici e giuridici, che possono essere schematicamente riassunti in:

- problemi di causalità;
- problemi di distinzione tra causalità attiva o causalità omissiva;
- problemi legati all'individuazione della posizione di garanzia e alla successione dei soggetti responsabili;
- problemi di colpa;
- responsabilità dei componenti del consiglio di amministrazione senza delega.

Problemi di causalità

Sulla relazione tra inalazione di amianto e sviluppo di asbestosi si contrappongono due teorie medico-scientifiche. Quella secondo la quale la patologia è dose dipendente e quella secondo cui, invece, la malattia è dose indifferente.

Secondo la prima impostazione (seguita dalla giurisprudenza di legittimità), la prolungata esposizione all'amianto ha un effetto acceleratore sulla produzione dell'evento, più prolungata è l'esposizione all'amianto prima sopraggiunge la morte. Per la seconda impostazione, invece, preferita dalle difese e sposata da qualche giudice di merito, quel che conta è l'esposizione iniziale; le esposizioni successive, quindi, non influirebbero sul decorso del processo morboso. La scelta tra una delle due teorie scientifiche ha ripercussioni giuridiche notevoli. Sposando la prima teoria, chiamati a rispondere della morte di un lavoratore esposto all'amianto, saranno tutti i soggetti che, nel corso degli anni, hanno ricoperto la qualifica di datore di lavoro. Nel secondo caso, invece, solo chi era datore di lavoro al momento della prima inalazione potrà essere ritenuto responsabile dell'evento.

Problemi di distinzione tra causalità attiva o causalità omissiva

Non è sempre facile distinguere quando un evento sia cagionato da un'azione e quando, invece, lo stesso sia cagionato da un'omissione. Un'azione presuppone una condotta attiva e, quindi, la trasgressione di un divieto (faccio quello che non dovrei fare); l'omissione presuppone una condotta passiva e, quindi, la trasgressione di un comando (non faccio quello che dovrei fare).

Nel caso di condotte attive la causalità è accertata attraverso la teoria della cosiddetta *condicio sine qua non*, ovvero della condizione necessaria. In pratica, è necessario verificare se, eliminata mentalmente l'azione (la condotta attiva, ho fatto quello che non dovevo fare), l'evento venga meno oppure no; solo nel primo caso sarà possibile considerare sussistente la causalità (l'evento è stato causato da quella condotta). Il nesso causale, invece, non sussiste quando, eliminata mentalmente la condotta, sia accertato che l'evento sarebbe accaduto ugualmente; in questo caso, infatti, l'evento dipende non dalla condotta ma da cause diverse.

Riquadro 9

Art. 61, "Circostanze aggravanti comuni", punto 3, codice penale

"Aggravano il reato quando non ne sono elementi costitutivi o circostanze aggravanti speciali le circostanze seguenti: (omissis) 3) l'averne, nei delitti colposi, agito nonostante la previsione dell'evento; (omissis)".

Nel caso di condotte omissive, c'è un problema in più, ovvero non esiste alcuna azione che possa essere eliminata mentalmente. In questo caso il procedimento per accertare la causalità è per addizione mentale (quindi, doppiamente ipotetico), è necessario aggiungere mentalmente la condotta doverosa omessa e, quindi, verificare se l'evento permanga oppure no. Nel secondo caso (ovvero quando sia verificato che l'evento non sarebbe accaduto se l'agente avesse agito così come imposto dall'ordinamento) dovrà essere ritenuto sussistente il nesso di causa.

Il problema, faticosamente affrontato in giurisprudenza, ha riguardato l'efficacia impeditiva della condotta doverosa. Infatti, occorre stabilire se sia necessario provare che l'azione doverosa, se tenuta, avrebbe certamente impedito il verificarsi dell'evento oppure se sia possibile ritenere esistente il nesso di causa quando l'azione comandata avrebbe probabilmente (ma non certamente) evitato l'evento.

Per comprendere il problema, basti pensare al settore medico, è sufficiente stabilire se risponde di omicidio solo il medico che ha omesso di praticare un intervento sicuramente salvifico oppure anche il medico che ha omesso di praticare un intervento che aveva solo alcune probabilità di successo.

Alcuni ritengono che il rapporto tra omissione ed evento debba essere accertato esclusivamente per il tramite di leggi scientifiche certe o prossime alla certezza, deve essere provato che l'esposizione all'amianto provoca il tumore nel 100% o nel 99% dei casi, ovvero deve essere certo che se un soggetto è esposto all'amianto si ammala.

Altri, invece, hanno ritenuto possibile utilizzare leggi scientifiche anche solo probabilistiche. Per esempio, a livello statistico è stato verificato che il tumore ai polmoni è tre volte più frequente in chi è esposto all'amianto rispetto a chi non lo è e, per l'effetto, è possibile ritenere che esista un nesso di causa tra esposizione e malattia (causalità epidemiologica).

Con una importante sentenza in tema di causalità medica [2], le Sezioni Unite hanno scelto una via intermedia per l'affermazione della causalità omissiva. Ovvero, può essere ritenuta sussistente la causalità anche quando si disponga solo di una legge scientifica probabilistica (quindi, non certa), ma sia possibile escludere che l'evento è accaduto in ragione di fattori diversi da quelli presi in considerazione dalla stessa. Il caso di Porto Marghera rappresenta un utile esempio, poiché è probabile che l'esposizione prolungata al cloruro di vinile (CVM) provochi il tumore ai polmoni, è possibile ritenere sussistente la causalità tra omessa adozione di dispositivi di protezione e morte del lavoratore quando non siano possibili spiegazioni alternative (per esempio, il fumo da sigaretta).

Riquadro 10

Art. 62-bis, "Circostanze attenuanti generiche", codice penale

"Il giudice, indipendentemente dalle circostanze previste nell'articolo 62, può prendere in considerazione altre circostanze diverse, qualora le ritenga tali da giustificare una diminuzione della pena. Esse sono considerate in ogni caso, ai fini dell'applicazione di questo capo, come una sola circostanza, la quale può anche concorrere con una o più delle circostanze indicate nel predetto articolo 62. Ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto dei criteri di cui all'articolo 133, comma 1, numero 3), e secondo comma, nei casi previsti dall'articolo 99, comma 4, in relazione ai delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, nel caso in cui siano puniti con la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni. In ogni caso, l'assenza di precedenti condanne per altri reati a carico del condannato non può essere, per ciò solo, posta a fondamento della concessione delle circostanze di cui al primo comma."

Posizione di garanzia e successione dei responsabili

Il reato omissivo di evento (ovvero improprio) può essere contestato solo a chi riveste una posizione di garanzia.

Poiché, in alcune situazioni, il titolare del bene giuridico (nel caso esaminato, è il lavoratore il titolare del bene "vita" o del bene "integrità fisica") non è in grado di proteggerlo adeguatamente, l'ordinamento ha affidato questo compito a un altro soggetto (il garante, ruolo che nel caso esaminato può essere rivestito dal datore di lavoro, dal dirigente, dal medico competente oppure dagli altri attori della sicurezza individuati dal D.Lgs. n. 81/2008). Così, il datore di lavoro, al quale compete la gestione della fonte di pericolo (l'attività lavorativa), ha il compito di evitare che dalla medesima derivino danni ai lavoratori.

Tuttavia, è garante solo chi ha un obbligo "giuridico" di evitare l'evento. Questo obbligo può nascere sicuramente dalla legge oppure da un contratto. Secondo alcuni (la giurisprudenza maggioritaria è concorde sul punto) questo obbligo può anche nascere da un'assunzione volontaria della posizione di garanzia (per esempio, l'ingerenza del committente nei confronti dell'appaltatore). Secondo altri la posizione di garanzia può nascere anche dall'aver determinato una situazione di pericolo.

Il garante deve poi essere dotato dei poteri impeditivi dell'evento; infatti, non è possibile condannare una persona per non aver fatto quel che la stessa non aveva la possibilità (fisica o giuridica) di fare.

Quindi, possono essere chiamati a rispondere penalmente per morti o per lesioni conseguenti alle malattie professionali connesse all'eternit solo i soggetti che, nell'ambito delle organizzazioni aziendali, siano dotati dei poteri necessari (di spesa, di organizzazione, di gestione in generale) per la conduzione dell'attività produttiva.

Senza affrontare il problema, è opportuno sottolineare che, con riferimento alle malattie professionali, un ruolo di responsabilità e, quindi, una posizione di garanzia potrebbe essere individuata anche in carico al medico competente.

E' ben vero che questi non organizza la produzione, tuttavia, lo stesso è destinatario di obblighi specifici, anche valutativi dei rischi relativi alla salute e all'igiene del lavoro e, soprattutto, deve attestare l'idoneità alla mansione, con o senza prescrizioni.

Spiegato il concetto di posizione di garanzia, è possibile affrontare la questione della successione nel tempo di soggetti garanti.

Infatti, nel caso in cui un lavoratore muoia per contagio da amianto dopo essere stato esposto per tutta la vita lavorativa alla sostanza venefica presso la stessa o in varie aziende, occorrerà comprendere quali soggetti dovranno essere citati in giudizio.

Visto che la patologia ha un tempo di latenza notevole, è verosimile che, dal momento della prima inalazione al momento del decesso, diverse persone si sono succedute all'interno del consiglio di amministrazione della stessa azienda oppure diverse persone abbiano composto il consiglio di amministrazione delle diverse aziende datrici di lavoro; quindi, occorre comprendere a carico di chi dovrà essere aperto il processo, se a carico degli ultimi consiglieri, a carico dei primi o a carico di tutti.

E' questo il problema della successione nella posizione di garanzia, problema che è strettamente legato all'opzione scientifica scelta in punto di causalità. La giurisprudenza è incline a preferire la spiegazione scientifica secondo la quale la patologia è amianto-correlata. Di conseguenza, tende a ritenere responsabili tutti coloro che, nel tempo, abbiamo rivestito la posizione di garanti; anche per chi non ha dato origine alla prima esposizione, il non aver fronteggiato il rischio amianto è letto, quindi, come contributo all'evoluzione più rapida della malattia.

Riquadro 11

Art. 2, comma 1, lettera b), D.Lgs. n. 81/2008

"b) "datore di lavoro": il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo".

Problemi di colpa

L'essenza della colpa sta nella violazione di una regola cautelare che, se rispettata, avrebbe impedito il verificarsi dell'evento.

E' per questo che la regola cautelare deve essere costruita a partire proprio dall'evento. I criteri sono quelli della prevedibilità e dell'evitabilità; previsto l'evento, è possibile individuare il comportamento che serve per evitarlo. Tuttavia, occorre comprendere a quale evento è necessario fare riferimento. Bisogna stabilire se è necessario fare riferimento alla morte di "Tizio" avvenuta il giorno X per la patologia Y (evento in concreto) oppure se può essere sufficiente fare riferimento alla morte di un qualsiasi lavoratore per qualsiasi patologia (evento in astratto), oppure, ancora, se bisogna fare riferimento a classi di eventi (per esempio, morte dei lavoratori per patologie polmonari connesse alla respirazione di polveri, senza distinguere tra mesotelioma e asbestosi).

Inoltre, occorre verificare l'efficacia che deve avere la regola cautelare, se certa o probabile.

Il problema è analogo a quello visto in tema di causalità omissiva; infatti, occorre stabilire se posso condannare una persona per non aver tenuto un comportamento che solo probabilmente avrebbe evitato l'evento oppure occorre che sia certo che, nel caso di rispetto della regola cautelare, l'evento non si sarebbe verificato.

Infine, c'è l'aspetto della conoscibilità della regola precauzionale. In tema di amianto, la questione è molto dibattuta. Il problema è che la consapevolezza che le polveri fini provocano malattie all'apparato respiratorio è risalente ai primi decenni del '900, ma solo dagli anni '70 è stato appurato che la polvere di amianto provoca il tumore.

E' necessario stabilire se il datore di lavoro che, negli anni '50, ha esposto i lavoratori alle polveri di amianto, possa essere chiamato a rispondere della loro morte, considerato che solo tra la fine degli anni '60 e gli anni '70 si è venuti a conoscenza della potenziale mortalità di questa sostanza.

I principi generali hanno imposto che possa essere condannato solo chi conosceva o poteva conoscere la pericolosità della propria condotta. La giurisprudenza, tuttavia, tende a ragionare in termini di evento astratto poiché le patologie polmonari sono note da tempo e poiché, anche prima degli anni '70, il legislatore ha imposto l'uso di maschere e aspiratori negli ambienti contaminati da polveri fini.

Questo perché, pur non essendo allora prevedibile l'evento concreto (appuntamento, morte da amianto), era comunque prevedibile un evento dello stesso tipo di quello poi verificatosi (patologie respiratorie) che poteva essere probabilmente evitato con le stesse regole cautelari già note (uso di maschere e di aspiratori per le polveri fini).

La responsabilità dei componenti del CdA senza delega

Infine, c'è la problematica della responsabilità degli amministratori senza delega.

Dato per scontato che delle malattie in danno dei lavoratori e delle loro morti debbano rispondere gli amministratori dotati di delega alla gestione dei problemi legati alla sicurezza e alla salubrità dei luoghi di lavoro, il problema è se possano risponderne anche i membri del consiglio di amministrazione che non hanno deleghe o hanno deleghe diverse.

Secondo la giurisprudenza maggioritaria, l'individuazione, all'interno del consiglio di amministrazione, di un amministratore delegato, al quale affidare la gestione delle problematiche connesse alla sicurezza sui luoghi di lavoro e da qualificare come "datore di lavoro a titolo originario" ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b), D.Lgs. n. 81/2008, non "salva" il resto del collegio quando gli investimenti che devono essere eseguiti per fronteggiare i rischi legati alla sicurezza siano così importanti da influire sulla politica aziendale nel suo complesso e debbano essere prese, quindi, dall'organo amministrativo nel suo insieme.

In conclusione, i processi per morti da amianto sono molto complessi perché combinano insieme problemi di causalità, problemi legati all'individuazione della posizione di garanzia (specialmente tra i membri che compongono il consiglio di amministrazione) e, infine, problemi di colpa.

Il rischio è che in tutti questi passaggi possa insinuarsi un dubbio che imponga un'assoluzione (come è accaduto nelle sentenza di primo grado della vicenda di Porto Marghera) oppure, all'opposto, che pur di non rinunciare alla sanzione per fatti ritenuti estremamente gravi, siano sottoposte a eccessiva torsione le categorie generali della teoria del reato (come è accaduto nel secondo e terzo grado di giudizio della vicenda del petrolchimico).

Riquadro 12

Art. 434, "Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi", codice penale

"Chiunque, fuori dei casi preveduti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa ovvero un altro disastro è punito, se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità, con la reclusione da uno a cinque anni. La pena è della reclusione da tre a dodici anni se il crollo o il disastro avviene."

Una vicenda giudiziaria sull'amianto

Le contestazioni

Per non incorrere nelle difficoltà processuali descritte, nel caso di una grande azienda produttrice di eternit la scelta della Procura è stata quella di evitare di istruire un processo per omicidio plurimo, preferendo contestare i reati di cui all'art. 437, comma 2, c.p. (omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro, aggravata dalla verifica di infortuni; si veda il riquadro 1), e di cui all'art. 434, comma 2, c.p. (disastro innominato doloso, aggravato dalla verifica del disastro).

Entrambi i reati hanno presentato notevoli specificità rispetto al "tradizionale" delitto di omicidio. Si tratta, innanzi tutto, di illeciti posti a tutela dell'incolumità pubblica e non della persona singolarmente considerata, che tutelano un bene generale, superindividuale (la salute di un numero indistinto di persone) e non già un interesse individuale (la vita del singolo). In entrambi i casi, poi, è possibile assistere a un'anticipazione della soglia di rilevanza penale; per aversi consumazione del reato basta che sia omessa l'installazione di impianti destinati a prevenire i disastri oppure che siano commessi fatti diretti a cagionarli, senza che sia anche necessaria la verifica dell'evento. Il "guadagno" in termini processuali è evidente, con questo tipo di contestazioni la pubblica accusa non era onerata di provare il nesso di causa tra il comportamento ascritto agli imputati e ogni singolo specifico decesso od ogni singola malattia (operazione pressoché impossibile nel caso di specie dato che le persone che hanno contratto patologie amianto-correlate a causa dell'eternit sono qualche migliaio), bensì solo che le condotte tenute dagli imputati erano potenzialmente dannose per la salute umana.

Tra i due reati sussistono, però, anche alcune differenze. Infatti, il primo delitto (art. 437, c.p., rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni) è stato contestato con riferimento ai decessi e alle malattie amianto correlate che si sono manifestate in danno dei lavoratori assunti alle dipendenze dell'azienda e questo in ragione del fatto che, negli stabilimenti produttivi dell'eternit (in particolare, in quello di Casale Monferrato, dove si è verificato il maggior numero di vittime) le regole precauzionali contro l'assorbimento delle polveri da parte dei lavoratori non sono state sostanzialmente mai rispettate. La seconda ipotesi di reato (art. 434, c.p., disastro innominato), invece, è stata contestata con riferimento alle patologie che hanno colpito persone esterne rispetto all'azienda; le modalità di trasporto della materia prima (che avveniva su autocarri privi di copertura che percorrevano le strade cittadine), l'abitudine di affidare il lavaggio delle tute degli operai o il rammendo dei sacchi rotti ai familiari dei lavoratori, la polverosità creata dall'attività industriale in tutta la zona adiacente all'impianto industriale, la prassi di cedere gratuitamente o a prezzi assai modici il cosiddetto polverino (cioè, il materiale di risulta della tornitura) per impiegarlo nella pavimentazione di strade o cortili oppure come isolante negli edifici, le modalità di immediato abbandono degli stabilimenti successivamente alla dichiarazione di fallimento della società hanno prodotto una contaminazione sia dell'ambiente circostante che di una moltitudine di persone che non sono mai state direttamente impiegate nell'attività produttiva e che, dunque, non potevano ricevere tutela ai sensi dell'art. 437, c.p.

La sentenza

Il Tribunale di Torino ha ritenuto fondate entrambe le contestazioni e ha condannato a 16 anni di reclusione i due imputati.

La motivazione, nelle sue 714 pagine, ha affrontato con dovizia di particolari e ampio approfondimento ogni singolo aspetto della vicenda.

Preliminarmente, il Collegio, al fine di chiarire il ruolo degli imputati nella vicenda *de quo*, ha descritto i vari passaggi societari della società titolare di quattro stabilimenti a Casale Monferrato, Cavagnolo, Bagnoli e Rubiera.

Questa società, fondata con diversa denominazione agli inizi del secolo scorso e originariamente di proprietà italiana, negli anni '50 è stata acquisita da una multinazionale belga operante nel settore dell'amianto che, a sua volta, negli anni '70, ne ha ceduto il controllo a un gruppo svizzero. I giudici hanno ritenuto che nel corso dei decenni in cui la società italiana è stata parte del gruppo multinazionale, prima belga e poi svizzero, le scelte strategiche e produttive più rilevanti siano state prese in seno alle società estere capo-gruppo, che hanno sempre fornito agli amministratori italiani indicazioni vincolanti quanto alle modalità di produzione e agli investimenti da operare in materia di sicurezza sul lavoro e di tutela dell'ambiente. Gli imputati, che sono stati amministratori delegati non della società italiana, ma delle controllanti belga e svizzera, sono stati giudicati, quindi, per i fatti connessi alla gestione degli stabilimenti presenti in Italia.

Ampio spazio della motivazione è poi dedicato all'analisi del dibattito scientifico relativo alle patologie correlate all'inalazione di amianto.

La sentenza ha affrontato, in primo luogo, il problema del momento a partire dal quale può essere ritenuta acquisita la conoscenza delle potenzialità patogenetiche dell'amianto, affermando che i grandi gruppi industriali, già tra gli anni '60 e l'inizio degli anni '70, conoscevano la pericolosità del materiale, non solo con riferimento al rischio di asbestosi e di tumore polmonare, ma anche relativamente al rischio di mesotelioma (pleurico e peritoneale).

In secondo luogo, i Giudici si sono soffermati sulla questione se anche il mesotelioma, al pari del tumore polmonare o dell'asbestosi, potesse essere considerato patologia dose-dipendente e se, quindi, anche le esposizioni successive alla prima potessero essere reputate causali rispetto all'insorgenza della patologia.

Questa questione è di estrema rilevanza nel processo. Nell'ipotesi in cui sia possibile ritenere che le esposizioni alla sostanza venefica successiva alla prima non abbiano influenza sul decorso della patologia (e che, quindi, l'amianto sia "dose-indifferente", secondo l'impostazione medica della cosiddetta *trigger dose*), alcun rimprovero potrebbe essere mosso ai soggetti che, come gli imputati, hanno amministrato la società quando questa prima esposizione era già avvenuta. Ogni eventuale loro condotta (sia attiva che omissiva) dovrebbe essere considerata, infatti, ininfluente rispetto all'evento, ascrivibile nella sua interezza solo a colui che ha dato causa o, comunque, permesso l'esposizione iniziale.

Qualora, invece, sia possibile ritenere di aderire alla teoria medico-scientifica secondo la quale le esposizioni successive alla prima possano accelerare il decorso della malattia e, quindi, avere l'effetto di ridurre la speranza di vita del soggetto contaminato, tutte le condotte di coloro che, nel tempo, si sono succeduti alla guida dell'azienda (che nulla hanno fatto per eliminare o ridurre l'esposizione) possono essere chiamati a rispondere per aver contribuito a cagionare l'evento infausto in danno del dipendente.

La questione è stata posta in molti processi da esposizione all'amianto. Sono state poche le pronunce che hanno ritenuto attendibile la teoria della *trigger dose*, invece invocata dai colleghi difensivi (sentenza del Tribunale di Chiavari 13 novembre 2002, confermata dalla sentenza della Corte di Appello di Genova 16 marzo 2005; sentenza del Tribunale di Chiavari 13 marzo 2003, confermata dalla sentenza della Corte di Appello di Genova 10 marzo 2005; in entrambi i casi, peraltro, la Cassazione ha annullato con rinvio le sentenze della Corte d'Appello, si vedano le sentenze della Cass., sez. IV, 22 novembre 2007, n. 5117, e sez. IV, 22 maggio 2007, n. 25528); molto più numerose, per contro, sono state le sentenze secondo le quali anche i mesoteliomi sarebbero patologie dose-correlate (si vedano le sentenze della Cass., sez. IV, 12 novembre 2008, n. 42128, sez. IV, 11 aprile 2008, n. 22165, sez. IV, 29 novembre 2004, n. 7630, sez. IV, 9 maggio 2003, n. 37432, sez. IV, 11 luglio 2002, n. 988, della Corte di Appello di Trento 24 ottobre 2008, del Tribunale di Cuneo 20 dicembre 2008, del Tribunale di Bari 16 giugno 2009, del Tribunale di Mantova 14 gennaio 2010).

In questo ampio dibattito è intervenuta, infine, la recente sentenza della Cassazione, sezione IV, 17 settembre 2010, n. 43786, secondo la quale, con riferimento alla questione della dose-dipendenza del mesotelioma, il giudice dovrebbe:

- appurare se presso la comunità scientifica sia sufficientemente radicata, su solide e obiettive basi, una legge scientifica in ordine all'effetto acceleratore della protrazione dell'esposizione dopo l'iniziazione del processo carcinogenetico;
- nell'ipotesi affermativa, determinare se si sia in presenza di una legge universale o solo probabilistica in senso statistico;
- nel caso in cui la generalizzazione esplicativa sia solo probabilistica, chiarire se l'effetto acceleratore si sia determinato nel caso concreto, alla luce di definitive e significative acquisizioni fattuali.

Il Tribunale di Torino ha ritenuto di non poter aderire a quest'ultimo orientamento in quanto, se il giudice si adoperasse secondo le indicazioni fornite da questa pronuncia, finirebbe per divenire artefice delle leggi scientifiche anziché fruitore delle stesse, oltre tutto nell'evidente assenza di strumenti tecnici per distinguere la scienza "affidabile" dalla scienza "spazzatura".

Secondo il Tribunale, invece, è possibile ritenere che la proporzione dei mesoteliomi aumenti con l'aumentare del livello di esposizione e che, dunque, concordemente con la giurisprudenza maggioritaria, le esposizioni successive alla prima debbano essere ritenute causalmente rilevati rispetto all'evento finale.

Quanto all'art. 437, c.p. (omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro), il Tribunale ha ritenuto che gli imputati fossero perfettamente a conoscenza delle condizioni in cui erano gli stabilimenti della società imputata, della pessima qualità degli ambienti di lavoro, della pericolosità delle specifiche lavorazioni, dell'elevata mortalità degli operai che ne derivava. Sotto il profilo causale, inoltre, poiché tutte le patologie amianto-correlate insorte tra i lavoratori sono state ritenute dose-dipendenti, queste sono addebitabili a tutti coloro che hanno assunto funzioni di amministrazione nelle società coinvolte, compresi gli imputati.

Quanto all'art. 434, c.p. (disastro innominato doloso), realizzato con contegni commissivi di diffusione dell'amianto al di fuori dei luoghi di lavoro, i Giudici hanno ritenuto che, sebbene queste attività non siano state personalmente realizzate dagli imputati, gli stessi ne devono comunque rispondere. Di tanto gli imputati erano consapevoli e la mancata adozione, da parte loro, di qualsiasi provvedimento tendente a rimuovere la situazione esistente è servito a rafforzare, negli esecutori materiali della condotta, il proposito di continuare in questa attività penalmente rilevante. Quindi, gli imputati sono ritenuti responsabili per entrambi i reati a loro ascritti.

Alcune brevi considerazioni finali

I casi dell'acciaieria e dell'azienda produttrice di eternit hanno rappresentato due emblematici esempi delle più recenti tendenze giurisprudenziali in materia di diritto penale del lavoro.

E' significativo che tanto nell'una quanto nell'altra vicenda al vertice aziendale siano contestate condotte di carattere doloso e non, come è sempre tradizionalmente accaduto, di tipo colposo.

Il cambio di registro è evidentemente dovuto alla volontà di sottolineare il disvalore sociale della condotta di chi, alla guida di primarie aziende italiane, scientemente abbia sottovalutato i rischi ai quali sono esposti i lavoratori, senza curarsi di operare alcuna implementazione del livello di sicurezza.

La contestazione del reato doloso, per contro, ha posto problemi di accertamento non facilmente superabili. L'istituto del dolo eventuale, infatti, deve essere "utilizzato" con estrema attenzione per evitare che, in assenza di un'effettiva accettazione del rischio di accadimento dell'evento, il dolo si trasformi surrettiziamente in colpa, questo con grave pregiudizio del principio della correlazione tra accusa e sentenza e, pertanto, del diritto di costituzione di difesa.

Quanto alle fattispecie "avamposto" degli artt. 434 e 437, c.p., occorre evidenziare che si tratta di norme che, astrattamente, si prestano a sanzionare i fenomeni di macro-esposizione al pericolo di un numero indistinto di lavoratori o, anche, di soggetti terzi. Nemmeno questa alternativa, però, è esente da aspetti problematici; infatti, con riferimento all'art. 437, c.p., la declaratoria di condanna è retta sulla malferma opzione interpretativa che ha ricondotto al concetto di "infortunio" anche le "malattie professionali", con il rischio che il costruito accusatorio, a oggi condiviso dai giudici della sentenza in materia di eternit, possa arrestarsi contro il divieto dell'*analogia in malam partem*.

Infine, né per il reato di omicidio volontario né per quelli di cui agli artt. 434 e 437, c.p., è stata prevista la responsabilità degli enti ex D.Lgs. n. 231/2001, con evidente limitazione dell'efficacia deterrente della pena.

[1] La Corte d'Assise d'Appello di Torino ha riformato la sentenza resa in primo grado il 14 novembre 2011, ritenendo il principale imputato colpevole di omicidio colposo (colpa grave, vista l'entità della pena irrogata pari a 10 anni) e non anche di omicidio doloso, come richiesto dalla Procura della Repubblica con impostazione accolta dai giudici di primo grado. Ulteriori approfondimenti sui prossimi numeri di Ambiente&Sicurezza.

[2] Si veda Cassazione, sezioni unite, 10 luglio 2001, n. 30328.

L'Esperto risponde

Appalti

■ PAGAMENTO DEL CREDITO RESIDUO AL SUBAPPALTATORE

D. *In sede di conto finale e liquidazione del credito l'appaltatore intenta una causa al subappaltatore (non ancora chiusa), qualche mese dopo l'appaltatore attua la procedura del concordato preventivo; la stazione appaltante richiede all'appaltatore la trasmissione delle fatture quietanzate del subappaltatore che non arrivano, il direttore dei lavori emette il certificato di regolare esecuzione; la stazione appaltante approva provvisoriamente il CRE e condiziona il pagamento della rata di saldo con la condizione che vengano soddisfatte le richieste avanzate dalla S.A. ai sensi dell'art. 118 del D.Lgs. 163/2006 relativamente alle fatture quietanzate dal subappaltatore. Essendo trascorso un anno come deve comportarsi la SA anche alla luce della L.180/2011 (cd. statuto delle imprese)? Può pagare il subappaltatore direttamente tenuto conto che il rapporto tributario è tra la SA e l'appaltatore, come può avvenire l'eventuale fatturazione? E' necessario attendere le determinazioni del giudice investito della controversia? Prudenzialmente la SA dovrà quindi conservare le somme trattenute con modalità rimesse al prudente apprezzamento della SA (a titolo esemplificativo: intervento e deposito in giudizio, accantonamento in bilancio, deposito presso un notaio)?*

R. Dalla descrizione del quesito pare che il bando, il contratto di appalto e quello di subappalto siano precedenti alla legge 11 novembre 2011, n. 180 (entrata in vigore il 15 novembre 2011). Come noto l'art. 13 comma 2 della predetta legge prevede un sistema di pagamento diretto tramite bonifico bancari dei subappaltatori, qualora queste non superino certe dimensioni (micro, piccole e medie imprese). La legge non ha però effetto retroattivo, per cui si potrebbe ritenere che la stessa non sia applicabile al caso di specie, almeno avendo riguardo alla data di pubblicazione del bando e della sottoscrizione del contratto. Pertanto, fermo restando l'obbligo di procedere per le eventuali inadempienze retributive e contributive, ai sensi dell'art. 4 e 5 del Dpr. 207/2010, ritengo che l'attesa delle determinazioni giudiziarie sul punto attenga ai rapporti ed alle controversie tra appaltatore e subappaltatore. Diversamente, ritengo sia opportuno invece applicare l'art. 118 comma 3 del D. lgs. 163/2006, secondo cui "...Qualora gli affidatari non trasmettano le fatture quietanzate del subappaltatore o del cottimista entro il predetto termine, la stazione appaltante sospende il successivo pagamento a favore degli affidatari". Anche ai fini fiscali non si tratta di instaurare un rapporto giuridico stabile con il subappaltatore, ma semplicemente di prevedere in ottemperanza alle disposizioni citate.

(Giuseppe Rusconi, Sistema24 Appalti risponde, 20.03.2013)

Edilizia e urbanistica

■ ESPROPRIO

D. *Un terreno ricadente in zona agricola semplice del vigente prg, a seguito di determina della Giunta Regionale, è stato oggetto, congiuntamente ad altri terreni adiacente, di esproprio per pubblica utilità per l'installazione di un impianto eolico e quindi destinato alla produzione industriale di energia elettrica. Il terreno in questione può essere considerato, ai fini della determinazione del*

prezzo di mercato, come area altamente produttiva, assimilabile ad area industriale, visto che la G.R. ha predeterminato la destinazione d'uso con l'esproprio finalizzato a quell'utilizzo?

R. L'indennità di espropriazione viene determinata attraverso il procedimento disciplinato dagli articoli 26 e ss. del d.p.r. 327/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità). In base alla descrizione contenuta nel quesito sembra che la determinazione dell'indennità possa essere eseguita avendo riguardo alla nuova destinazione dell'area ed infatti "...è da ricordare il principio, già altre volte affermato da questa corte, per cui in tema di valutazione di aree edificabili, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, l'evoluzione del sistema normativo induce a negare valore preminente al metodo sintetico-comparativo, congeniale ad un sistema, oggi abbandonato alla luce della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, governato dal principio dell'edificabilità di fatto, mentre il metodo analitico - ricostruttivo, che muove dalle caratteristiche specifiche del fondo espropriato, dipende dalla qualificazione urbanistica dell'area, secondo il principio dell'edificabilità legale, conseguendone che il giudice che accolga le conclusioni del consulente tecnico secondo il metodo analitico, non è tenuto a motivare la mancata adozione del metodo sintetico (Cass. 19 gennaio 2007 n. 1161).[...] In particolare, poi, il giudice di merito ha preliminarmente e correttamente osservato che l'edificabilità legale di un'area deve essere accertata, di regola, con esclusivo riguardo alla qualificazione urbanistica derivante dall'inserzione dell'area medesima in una zona omogenea del piano regolatore vigente; e che pertanto, tenuto conto del fatto che nella specie, al momento dell'espropriazione, le aree in questione erano comprese in zona urbanistica con destinazione ad impianti industriali, i terreni espropriati dovevano considerarsi edificabili; e ciò, nonostante che il Piano Esecutivo Convenzionato prevedesse poi l'edificabilità delle sole aree comprese nelle zone SF1 e Sf2 dell'intervento, perchè la volumetria edificabile dell'area Sf3, in cui erano compresi i terreni espropriati, era stata trasferita su altro terreno di proprietà attrice compreso nell'area fondiaria Sf1 (in coerenza con i principi enunciati da Cass. Sez. un. 21 marzo 2001 n. 125)". (Cassazione civile sez. I, 05 marzo 2012, n. 3394). Quindi l'indennità dovrà essere commisurata in base al criterio dell'edificabilità legale dell'area accertata con esclusivo riguardo alla qualificazione urbanistica indicata dal piano regolatore vigente.

(Giuseppe Rusconi, Sistema24 Edilizia risponde, 18.03.2013)

■ TETTOIA SU LASTRICO SOLARE

D. *Vorrei realizzare una tettoia in legno su lastrico solare del piano primo, senza aumento di volume e superficie utile. Chiedo se l'intervento è da considerare come ampliamento nuova costruzione o come realizzazione di opera pertinenziale di edificio esistente, e quindi soggetta a DIA.*

R. Gentile lettore, per rispondere al suo quesito è necessario far riferimento alla legge regionale e alle norme di pianificazione locale, che non possono essere desunte dal suo quesito, tuttavia, in termini generali è possibile analizzare la sua richiesta dal punto di vista della normativa nazionale, ovvero dell'art. 3 del D.p.r. n. 380/2001 (Testo Unico dell'edilizia) che distingue e definisce le diverse tipologie di attività edilizia. E' altresì necessario coordinare il dato normativo con le più recenti interpretazioni giurisprudenziali. Su quale debba essere il reale inquadramento edilizio, e di conseguenza normativo, della realizzazione di una tettoia, i Giudici amministrativi hanno previsto che "Quanto invece alla tettoia osserva il collegio come l'opera edilizia consistente nella realizzazione di una tettoia si caratterizza secondo la giurisprudenza più recente, anche di questo TAR (sez. III, 12 marzo 2012, n. 1246), in termini di "nuova costruzione", tale da necessitare di previo rilascio di titolo abilitativo. Interventi come quelli di specie, secondo la stessa giurisprudenza, innovano infatti il preesistente immobile in quanto si perviene ad un manufatto del tutto nuovo per consistenza e materiali utilizzati, come tale non riconducibile a quello già esistente che anzi viene alterato sia dal punto di vista morfologico che funzionale: dinanzi a tali significative

modificazioni si impone di conseguenza la verifica di compatibilità delle opere a mezzo della previa concessione edilizia (cfr. TAR Toscana, sez. III, 26 febbraio 2010, n. 516; Cons. Stato, sez. VI, 9 settembre 2005, n. 4668). Opere siffatte - nella specie peraltro di rilevanti dimensioni, dato che essa sarebbe destinata a coprire un'intera area adibita a parcheggio - sono destinate in altre parole ad essere considerate quali importanti modificazioni del territorio e dunque alla stregua di nuove costruzioni, ai sensi dell'art. 3 del DPR n. 380 del 2001, in quanto tali suscettive di titolo abilitativo". (T.A.R. Napoli Campania sez. VII, 11 gennaio 2013, n. 265) Ed ancora: "La realizzazione di una tettoia, indipendentemente dalla sua eventuale natura pertinenziale, è configurabile come intervento di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. d), d.P.R. n. 380 del 2001, nella misura in cui realizza "l'inserimento di nuovi elementi ed impianti", ed è quindi subordinata al regime del permesso di costruire, ai sensi dell'art. 10 comma 1 lett. c) , d.P.R. laddove comporti, come nel caso di specie, una modifica della sagoma o del prospetto del fabbricato cui inerisce". (T.A.R. Napoli Campania sez. II, 14 dicembre 2012, n. 5214) E' opportuno altresì richiamare il T.A.R. Roma Lazio che con sentenza del 10 aprile 2012, n. 3258, ha stabilito che "Deve escludersi la natura di pertinenza delle tettoie che, pur accedendo ad un edificio principale, abbiano un ingombro di rilevanti dimensioni. Esse, realizzando una modifica non indifferente al prospetto dell'edificio, richiedono il rilascio del permesso di costruire. In particolare, secondo i Giudici di prima istanza, un ingombro non indifferente di siffatta opera è tale da escludere che essa possa fungere, rispetto all'immobile principale, da elemento di mera protezione dalle intemperie: esse, quindi, realizzano una modifica al prospetto dell'edificio, e, di conseguenza, richiedono il preventivo rilascio del titolo edilizio abilitativo". In conclusione, esaminata la normativa regionale e locale di riferimento, non indicata, sarà successivamente necessario coordinarla con la fattispecie concreta, così da inquadrare esattamente l'intervento edilizio da lei predisposto e verificare la necessità di assoggettarlo o meno alla previa concessione di un titolo abilitativo.

(Giuseppe Rusconi, Sistema24 Edilizia risponde, 21.03.2013)

Energia

■ PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA

D. *La RAI, nello svolgimento delle proprie attività in esterno, utilizza propri gruppi elettrogeni, di varia potenza, al fine di alimentare tutto quanto necessario al regolare svolgimento delle attività di ripresa (regie, trasmettitori, luci di servizio, etc.). Si chiede se, ai sensi del D.L. 26/10/1995 n. 504, e ss.mm.ii tra cui l'art. 1 (secondo comma, lettera g) del D.Lgs. 02.02.2007, n. 26, o di altre leggi e disposizioni vigenti, l'energia prodotta in proprio dalla RAI con detti gruppi elettrogeni, al fine di poter effettuare tutta l'attività connessa alle riprese esterne, sia soggetta o esente da imposte o accise.*

R. Gli impianti possono essere così classificati: A. Impianti alimentati da fonti convenzionali (gas naturale, carbone e prodotti energetici derivati dal petrolio, quali gasolio, G.P.L., olio combustibile, ecc.); B. Impianti alimentati da fonti rinnovabili (fotovoltaico, eolico, idroelettrico, geotermico, maremotrice, biomasse, biogas, ecc.). Questa classificazione è importante ai fini del corrispondente trattamento fiscale e per definire le eventuali esenzioni d'accisa (per esenzione s'intende l'applicazione del regime delle accise ma con esclusione dal pagamento) od esclusioni dalla tassazione (per esclusione s'intende la non applicazione del regime delle accise). Gli impianti alimentati da fonti convenzionali sono soggetti agli obblighi fiscali solo per potenze disponibili superiori ad 1 kW. Rientrano tra questi anche i "gruppi elettrogeni di soccorso" con potenza disponibile superiore a 200 kW. Per questi tipi di impianti è possibile, in genere, impiegare i carburanti acquistati sia in regime di accisa assolta ad aliquota intera (con successiva richiesta di

rimborso della maggiore accisa pagata), che in regime di accisa sospesa -totale o parziale- (previo rilascio di apposita autorizzazione). Gli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti agli obblighi fiscali solo per potenze disponibili superiori ai 20 kW. I gruppi elettrogeni azionati da biogas sono esclusi dalla tassazione, indipendentemente dalla potenza disponibile. Gli impianti (sia alimentati da fonti convenzionali che da fonti rinnovabili) di potenza inferiore a quelle indicate non sono, quindi, soggetti al regime delle accise. Gli impianti alimentati da fonti rinnovabili fino a 20 kW sono esclusi dagli obblighi fiscali ma sono tenuti alla sola comunicazione di attività. (Pierpaolo Masciocchi, Sistema 24 Ambiente e Sicurezza risponde, 19.03.2013)



Sicurezza ed igiene del lavoro

■ FORMAZIONE ADDETTI CARRELLI ELEVATORI

D. Sono in carica come RSPP interno dal novembre del 2009, volevo sapere se posso svolgere per i dipendenti la formazione specifica per la conduzione dei carrelli elevatori, per i preposti e per i dirigenti? In base ai requisiti prescritti dall'Accordo Stato-Regioni i corsi di formazione che svolgerai sono riconosciuti o mi devo rivolgere ad ente esterno autorizzato.

R. Rispetto ai requisiti dei soggetti formatori fissati dall'accordo sulla formazione dei lavoratori in attuazione dell'articolo 37 del D.Lgs. 81/2008, l'Accordo assunto in sede di Conferenza Stato-Regioni sul tema delle attrezzature di lavoro ne prevede di più specifici. È infatti stabilito che solo alcuni soggetti possono erogare la formazione. Oltre a quelli istituzionali (Il Ministero del lavoro, l'Inail, le Regioni e le Province, ecc) sono previsti anche gli organismi paritetici e gli enti bilaterali, le associazioni sindacali, gli ordini e i collegi professionali, pur con alcune limitazioni previste dal punto 1 dell'accordo. Sono inoltre abilitati, per quanto concerne più da vicino l'oggetto del quesito: a) i soggetti formatori con esperienza documentata almeno triennale nella formazione per le specifiche attrezzature oggetto dell'accordo, accreditati in conformità al modello di accreditamento definito in ogni Regione e Provincia autonoma; b) i soggetti formatori, con esperienza documentata di almeno sei anni nella formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, accreditati in conformità al modello di accreditamento definito in ogni Regione e Provincia autonoma. Da quanto sopra emerge che per poter organizzare corsi di formazione per la conduzione di carrelli elevatori occorre che il soggetto formatore, oltre alle specifiche competenze sopra menzionate, sia anche accreditato. Una valida alternativa è quella di appoggiarsi ad enti o soggetti già accreditati a norma del punto B), 1.1, dell'accordo e partecipare all'erogazione delle attività formative in qualità di docente.

(Pierpaolo Masciocchi, Sistema 24 Ambiente e Sicurezza risponde, 19.03.2013)

■ CADUTA DALL'ALTO - CADUTA NEL VUOTO

D. Durante la fase di discesa di manutentori, tramite scala metallica a pioli/marinara, all'interno di una vasca avente altezza tre metri si configura il rischio di caduta dall'alto/nel vuoto?

R. L'attività di manutenzione delle vasche risulta generalmente un'attività pericolosa per gli operatori a causa del rischio di caduta dall'alto nelle fasi di ingresso o di uscita. E' infatti possibile la rottura dei pioli della scala o lo scivolamento. Occorre pertanto che il datore di lavoro si assicuri sempre che gli operatori: - ricevano un'adeguata informazione e formazione; - abbiano il controllo visivo della stabilità delle scale di accesso al fondo della vasca; - indossino sistemi anticaduta per permetterne il facile recupero; - utilizzino sempre i DPI adeguati (scarpe o stivali antiscivolo).

(Pierpaolo Masciocchi, Sistema 24 Ambiente e Sicurezza risponde, 25.03.2013)



Rifiuti e bonifiche

■ CLASSIFICAZIONE RIFIUTI

D. Con la presente sottoponiamo alla Vs. cortese attenzione un quesito relativo alla classificazione dei rifiuti e in particolare alla caratteristica di pericolosità H14. Supponiamo di analizzare un rifiuto contenente zinco ossido (classificazione N con R50/53) in concentrazione pari a 5.000 mg/Kg e antimonio (classificazione Xn, N con R20/22, 51/53) in concentrazione pari a 700 mg/Kg. FONTI: - parere ISPRA/ISS del 29 settembre 2011 (sez. 3.5.1)**, con esclusione della frase di rischio R52/53 (eliminata con la Legge 28 del 24/03/2012), - norma ADR classe 9 M6 ed M7 (come richiamato nella Legge 28 del 24/03/2012), cap. 2.2.9.1.10.5 - direttive 67/548/CEE o 1999/45/CE Lo zinco ossido ha un EC50 pari a 0,1%. Secondo la direttiva 1999/45/CE, tale composto mantiene la caratteristica di pericolosità per l'ambiente N, con R50/53 con concentrazione e 2,5% (25.000 mg/Kg) oppure N, con R51/53 con concentrazione compresa tra 0,25% (2.500 mg/Kg) e 2,5 % (25.000 mg/Kg). Rilevando una concentrazione pari allo 0,5% di zinco ossido, il rifiuto in questione deve essere classificazione H14? Per la valutazione della pericolosità per l'ambiente, il seguente calcolo risulta corretto (in riferimento all'ADR cap. 2.2.1.10.4.6.4)? Classe di pericolo Natura del pericolo Concentrazione limite (mg/Kg) Sommatoria sostanze presenti (mg/Kg) H14 ecotossico/R50/53/2.500/5.000 H14 ecotossico/R50/53*10+R51/53/25.000/50.700 ** Verificata anche la seguente condizione: (0,5%/0,25 + 0,07%/2,5) e 1 risulta corretto attribuire la classe di pericolo H14?

R. Il quesito evidenzia una particolare casistica sulla quale si è espresso l'ISS. Per la frase di rischio R50/53, il parere dell'ISS è che per l'attribuzione della frase di pericolo H14 vale il principio di cautela per cui si sceglie la concentrazione limite di 0,25%. Alle sostanze classificate pericolose per l'ambiente con frase di rischio R50, R51, R52, R53 devono essere associate, quindi, per il principio di precauzione, le seguenti concentrazioni limite: - e0,25% se la sostanza si classifica pericolosa per l'ambiente con frasi di rischio R50-53; - e2,5% se la sostanza si classifica pericolosa per l'ambiente con frasi di rischio R51-53; - e25% se la sostanza si classifica pericolosa per l'ambiente con frasi di rischio R52-53; - e0,1% se la sostanza si classifica pericolosa per l'ambiente con frase di rischio R59; Sempre riguardo all'attribuzione dell'H14 si evidenzia, inoltre, come sia corretta la procedura elencata nel quesito secondo la quale, si debba eseguire la sommatoria delle varie concentrazioni, per le varie componenti rilevate.

(Pierpaolo Masciocchi, Sistema 24 Ambiente e Sicurezza risponde, 29.03.2013)



© 2013 **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