

20

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

IN QUESTO NUMERO

p.22 APPALTI

Novità dello statuto delle imprese

p.31 ECONOMIA

ANCE: le cifre della crisi in edilizia

p.45 PROFESSIONE

Casi di irresponsabilità del professionista

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

Chiuso in redazione il **30 novembre 2011**

© **2011 Il Sole 24 ORE S.p.a.**

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

Sede legale e Amministrazione:

Via Monte Rosa, 91 – 20149 Milano

a cura della Redazione Elettronica

Edilizia e Ambiente de Il Sole 24 ORE

Tel. 06 3022.5296

e-mail: redazione.ediliziaeambiente@ilsole24ore.com

Sommario

	pag.
NEWS	
Antincendio e prevenzione incendi – Economia, fisco, agevolazioni e incentivi - Edilizia e urbanistica – Lavoro, previdenza e professione – Sicurezza ed igiene del lavoro	5
RASSEGNA NORMATIVA	
Appalti – Edilizia e urbanistica - Pubblica Amministrazione	12
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	
Ambiente, suolo e territorio - Chimica e alimentare – Edilizia ed urbanistica – Energia - Inquinamento acustico - Sicurezza ed igiene del lavoro	13
APPROFONDIMENTI	
Appalti	
STATUTO DELLE IMPRESE: SUBITO OPERATIVE LE NORME SU INCARICHI E CONTROLLI IN GARA Roberto Mangani, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 28.11.2011, n. 45 <i>In vigore dal 15 ottobre, lo Statuto delle imprese ha alcuni riflessi anche sugli appalti. Di norme subito operative ci sono solo quelle che innalzano alle soglie Ue gli incarichi fiduciari di progettazione e quelle che eliminano i controlli a campione.</i>	22
Appalti	
PROCEDURA AMMESSA SOLO PER GLI APPALTI COMPLESSI. NECESSARIA LA MOTIVAZIONE Roberto Mangani, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 21.11.2011 - n. 44 <i>Condizione imprescindibile per il ricorso al dialogo competitivo è la particolare complessità dell'appalto: questo giustifica il fatto che la Pa non sia in grado di definire con sufficiente precisione le modalità per soddisfare le proprie esigenze.</i>	27
Economia, fisco, agevolazioni e incentivi	
EDILIZIA - ANCE Congiuntura: ecco le cifre della crisi nelle costruzioni a cura di ANCE, Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, novembre 2011 - n. 895 <i>Le cifre della nuova frenata dell'economia e della forte crisi delle costruzioni sono messe in luce da un documento ANCE da cui emerge che gli investimenti nel settore hanno segnato una riduzione del 6,4% nel 2010, mentre per 2011 e 2012 sono previsti cali del 4 e del 3,2%. Nuova frenata dell'economia italiana e forte crisi nelle costruzioni.</i>	31
Economia, fisco, agevolazioni e incentivi	
Rivalutazione terreni: chiarimenti sul recupero dell'imposta sostitutiva Antonio Piccolo, Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, novembre 2011 - n. 895 <i>Con la circ. n. 47/E/2011, l'Agenzia delle entrate ha illustrato la nuova edizione della rideterminazione del costo o valore di acquisto delle partecipazioni e dei terreni, come disciplinata dall'art. 7, comma 2, lett. da dd) a gg), del D.L. 70/2011 (convertito dalla legge 106/2011).</i>	36
OSSERVATORIO DEI PERITI INDUSTRIALI SU FORMAZIONE, INDUSTRIA, CULTURA DI IMPRESA, UNIVERSITÀ, MANAGEMENT OpificiumNews24	2

Lavoro, previdenza e professione**ANCHE I SOCI DI CAPITALE AMMESSI NELLE SOCIETÀ TRA PROFESSIONISTI**

Fabrizio Luches, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 28.11.2011 - n. 45

La legge di stabilità riscrive la riforma delle professioni da attuare con un Dpr entro il 2012. Tra le novità c'è l'apertura delle società tra professionisti ai soci di capitale. Scomparirà anche ogni riferimento alle tariffe minime.

41

Lavoro, previdenza e professione**IRRESPONSABILITÀ DEL PROFESSIONISTA SE IL QUADRO NORMATIVO È "CONFUSO"**

Elisa De Pizzol, Il Sole 24 Ore - Guida alla Contabilità & Bilancio, 22.11.2011, n. 21

La sentenza 20 ottobre 2011, n. 21700 della Cassazione afferma che il professionista non è responsabile per la consulenza sbagliata se gli viene sottoposta una questione opinabile.

45

Rifiuti e bonifiche**AMIANTO: BONIFICARE I SITI CON LO SMALTIMENTO DI RIFIUTI**

Sergio Clarelli, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 22.11.2011, n. 21

Per la bonifica dei siti contaminati da amianto occorre fare riferimento a molteplici norme. Infatti, per quello che concerne le modalità di bonifica è necessario riferirsi al decreto del Ministero della Sanità 6 settembre 1994, "Normative e metodologie tecniche di applicazione dell'art. 6, comma 3, dell'art. 12, comma 2, della legge 27 marzo 1992, n. 257, relativa alla cessazione dell'impiego dell'amianto", ancorché occorra di volta in volta adattare queste tecniche al caso specifico. Inoltre, dovranno essere tenute nella debita considerazione tutte le norme del Testo unico sicurezza (decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, come modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106), il quale ha dedicato all'amianto il Titolo IX, Capo III, "Protezione dai rischi connessi all'esposizione all'amianto".

49

Rifiuti e bonifiche**ART. 257, D.LGS. N. 152/2006: QUALI ILLECITI PENALI PREVISTI?**

Angelo Merlin, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 8.11.2011, n. 20

L'art. 257, D.Lgs. n. 152/2006, contiene la disciplina penale della bonifica dei siti contaminati. Dal momento dell'abrogazione e della sostituzione del precedente art. 51-bis, D.Lgs. n. 22/1997, sono intervenute numerose sentenze che hanno cercato di chiarire i dubbi interpretativi sollevati dalla nuova disciplina. L'entrata in vigore dell'art. 25-undecies, D.Lgs. n. 231/2001, è utile occasione per rileggere l'art. 257 (oggi reato presupposto della responsabilità amministrativa degli enti) alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale della Suprema Corte.

62

Sicurezza ed igiene del lavoro**LE NUOVE REGOLE PER LA SALUTE E SICUREZZA DEI LAVORATORI NEGLI AMBIENTI CONFINATI**

Michele Tiraboschi, Maria Giovannone, Il Sole 24 Ore - Guida al Lavoro, 18.11.2011, n. 45

La qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi alla luce del Dpr n. 177 del 14 settembre 2011 ai fini della sicurezza del lavoro negli ambienti confinati.

66

Sicurezza ed igiene del lavoro**SICUREZZA DEL LAVORATORE: QUALI LE PREROGATIVE DEL RLS A GARANZIA DELLA PREVENZIONE?**

Gavino Putzu, Luigi Galluccio, Il Sole 24 Ore - La Settimana Fiscale, 11.11.2011 - n. 41

Il tema del capitale umano è ormai entrato stabilmente nel dibattito politico europeo e internazionale ponendo la formazione come uno dei principali fattori di sviluppo economico e sociale. In questo quadro, l'apprendimento sul posto di lavoro è diventata una priorità politica dell'Unione europea, in quanto rappresenta una delle dimensioni fondamentali della formazione nell'arco della vita. Tuttavia, le statistiche dimostrano che la pratica della formazione continua è ancora limitata. In Europa la maggior parte dei paesi ha compiuto grandi avanzamenti nella definizione di strategie unitarie e globali e, nell'ambito di queste strategie, sono evidenti i progressi compiuti nell'istruzione pre-elementare, nei quadri delle qualifiche e nella convalida dell'apprendimento. Occorre promuovere e intensificare l'informazione e la consultazione sulla situazione e l'evoluzione probabile dell'occupazione nell'ambito dell'impresa e, quando dalla valutazione effettuata dal datore di lavoro è risultato che l'occupazione nell'ambito dell'impresa può essere minacciata, sulle eventuali misure anticipatrici previste, segnatamente in termini di formazione e di miglioramento delle competenze dei lavoratori, al fine di evitare questi effetti negativi o attenuarne le conseguenze e di rafforzare l'occupazione e l'adattabilità dei lavoratori suscettibili di essere interessati da questi effetti. L'informazione e la consultazione in tempo utile costituiscono una condizione preliminare del successo dei processi di ristrutturazione e di adattamento delle imprese alle nuove condizioni indotte dalla globalizzazione dell'economia, in particolare mediante lo sviluppo di nuove procedure di organizzazione del lavoro..

Giuseppe Bordolli, Il Sole 24 ORE – Consulente Immobiliare, n. 894/2011

79

L'ESPERTO RISPONDE

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

88

News



Antincendio e prevenzione incendi

■ **Prevenzione incendi: in un opuscolo dei VF tutte le novità** – “Meno carte più sicurezza”: i Vigili del fuoco semplificano le procedure di prevenzione incendi. Il dipartimento dei Vigili del fuoco del Soccorso pubblico e della Difesa civile, Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica e il Dipartimento della funzione pubblica, Ufficio per la semplificazione amministrativa, hanno messo a punto un *vademecum* che presenta le principali novità per essere in regola con gli adempimenti di prevenzione incendi. L'opuscolo dei Vigili del fuoco, con esempi e illustrazioni e in modo semplice e accattivante, illustra a cittadini e imprese le principali novità e le istruzioni per l'uso della nuova procedura introdotte con il D.P.R. 151/2011. Si ricorda che la semplificazione per le procedure di prevenzione incendi è entrata in vigore il 7.10.2011. Per la prima volta in Italia è stato concretamente adottato il principio di proporzionalità: gli adempimenti amministrativi saranno diversificati sulla base della complessità del rischio. Inoltre, è stata snellita la documentazione tecnica richiesta e sono stati eliminati gli adempimenti ridondanti, determinando un risparmio stimato pari circa al 46% dei costi. Le nuove semplificazioni sono state realizzate nell'ambito dell'attuazione del taglia oneri e del “Piano per la semplificazione amministrativa 2010-2012”, in vista dell'obiettivo di ridurre, di almeno il 25%, gli oneri burocratici a carico di cittadini e imprese.

(Il Sole 24 ORE – Consulente Immobiliare, n. 894/2011)



Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

■ **Quattro tipologie di interventi, finanziata metà della spesa**

Acqua calda e riscaldamento grazie ai pannelli solari; portoni nuovi nei palazzi per evitare “fughe di calore”; l'isolamento termico a cappotto interno o esterno per il caseggiato rurale o la casa popolare; un nuovo impianto di climatizzazione invernale per il villino. Persone fisiche e condomini possono iniziare a valutare l'opportunità di intervenire sull'efficienza energetica delle unità abitative. Per far fronte alle spese potranno poi chiedere alla regione Lazio – grazie a un bando della Giunta pubblicato il 14 novembre scorso – il contributo in conto capitale del 50% delle spese effettivamente sostenute collegandosi al sito di Sviluppo Lazio a partire dal 13 gennaio 2012 e compilando i modelli disponibili.

Bisognerà essere tempestivi, però. L'accesso alla procedura di richiesta telematica sarà infatti possibile fino all'esaurimento dei 4, 8 milioni messi a disposizione con l'avviso pubblico, con un ulteriore riserva del 40%, e comunque entro il 13 marzo del prossimo anno.

Ambiti di intervento

Le domande potranno essere presentate per interventi di efficientamento energetico su edifici adibiti a residenza o assimilabili già esistenti sul territorio del Lazio. Quattro gli ambiti entro i quali far ricadere i lavori, descritti in maniera dettagliata sull'Appendice A del bando (disponibile sul sito web di Sviluppo Lazio): dal miglioramento dell'indice di prestazione energetica degli edifici a interventi sull'involucro di palazzi, ville o villini per ridurre le dispersioni termiche, dall'installazione di pannelli solari e delle relative attrezzature accessorie alla sostituzione completa o parziale di impianti di riscaldamento con altri dotati di caldaie a condensazione o di pompe di calore ad alta efficienza, di impianti geotermici a bassa entalpia e la messa a punto del sistema di distribuzione. Per ogni ambito il bando individua tetti massimi di contribuzione, distinti per richiedente (privato o condominio). Ad esempio, qualora si decida di intervenire sull'efficienza energetica - l'unica delle quattro opzioni per cui non si potranno sommare tipologie diverse di lavori - il privato potrà potenzialmente contare su un contributo di 300 euro al metro quadro (fino a un massimo di 60mila

euro) mentre il conteggio da parte dell'amministratore di condominio andrà fatto sulle unità abitative e non potrà superare il milione e mezzo di euro.

La nuova normativa regionale

Il bando viaggia in parallelo con l'attenzione che l'amministrazione regionale sta prestando alle energie alternative. Del 9 novembre, infatti, l'approvazione in Consiglio regionale della legge « Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili» (che pubblicheremo sui prossimi numeri) che tenta di semplificare l'adozione di tecnologie "pulite" per la produzione di energia elettrica. Il testo interviene anche sulle norme regionali inerenti la valutazione ambientale strategica (Vas), la valutazione di impatto ambientale (Via) e l'autorizzazione integrata ambientale (Aia).

(Elena Pasquini, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 23.11.2011 - p.51)

■ **Compravendite immobiliari: -2,4% nel primo trimestre 2011** - Nel primo trimestre 2011 sono state 186.224 le compravendite di unità immobiliari, il 2,4% in meno rispetto al primo trimestre del 2010. Lo comunica l'ISTAT. Il 93,3% delle convenzioni riguarda immobili per abitazione, il 5,9% a uso economico. Rispetto al primo trimestre 2010, le compravendite di immobili a uso residenziale diminuiscono del 2,2%, quelle a uso economico del 5,3%. Il calo delle compravendite totali di unità immobiliari è più marcato nel sud (-6,9%) e nelle isole (-3,7%). Variazioni positive rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente si registrano, invece, nel nord-ovest (+0,1%) per le unità immobiliari a uso abitazione e nel nord-est per quelle a uso economico (+2,8%). Aumentano lievemente le compravendite effettuate e registrate negli archivi notarili delle grandi città (+0,2%), diminuiscono quelle negli altri centri (-4,3%). Il numero totale dei mutui cresce del 2% rispetto al primo trimestre 2010; quelli senza costituzione di ipoteca immobiliare risultano in aumento del 5,4%, mentre i mutui garantiti da ipoteca registrano una riduzione dello 0,4%.

(Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, novembre 2011 - n. 895 - p. 1936)

■ **Produzione costruzioni +5,6% ad agosto, -1% su anno** - Ad agosto, l'indice destagionalizzato della produzione nelle costruzioni è aumentato del 5,6% su mese. Nella media del trimestre giugno-agosto, l'indice è diminuito dello 0,4% rispetto al trimestre precedente. Lo comunica ISTAT. L'indice corretto per gli effetti di calendario è diminuito in termini tendenziali dell'1% (i giorni lavorativi di agosto sono 22 come ad agosto 2010). In otto mesi, la produzione è diminuita del 2% tendenziale. L'indice grezzo segna un calo tendenziale dello 0,9%; nel confronto tra gli otto mesi del 2011 e lo stesso periodo del 2010 l'indice è diminuito del 2,5%.

(Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, novembre 2011 - n. 895 - p. 1936)

■ **In Italia 67,2 milioni di beni immobili, valore potenziale 2.751 miliardi** - Le Statistiche catastali dell'Agenzia del territorio, giunte alla quinta edizione, sono disponibili sul sito e rappresentano una sintesi completa sull'entità e le caratteristiche dello stock dei fabbricati, censito nella banca dati del Catasto edilizio urbano aggiornato al 31 dicembre 2010. Si tratta di 67,2 milioni di beni, fra unità immobiliari urbane e altre tipologie immobiliari che non producono reddito e delle quali si forniscono: la numerosità dello stock, la sua consistenza fisica e la rendita catastale. È stato inoltre calcolato per ogni tipologia il Vip (Valore imponibile potenziale) ai fini ICI. Per il gruppo di tipologie residenziali è stata calcolata la superficie delle unità immobiliari. Sul totale dello stock, il 49% sono abitazioni; il 49,5% è concentrato nelle regioni del nord. La variazione di stock rispetto al 2009 mostra un aumento del 2,2% di unità immobiliari. Nel 2010, per il settore residenziale, si evidenzia il calo delle abitazioni popolari (-6.662 unità) e ultrapopolari (-30.186 unità) e la riduzione di quelle rurali (-24.895 unità), in seguito a normative che ne hanno comportato la variazione in categorie catastali di maggior pregio. Il Vip complessivo ammonta a 2.751 miliardi, di cui il 59,61% è relativo alle abitazioni, mentre il 18% a immobili speciali destinati in prevalenza ad attività produttive. È sempre nel nord che si concentra più del 50% del valore complessivo.

(Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, novembre 2011 - n. 895 - p. 1936)



Edilizia ed urbanistica

■ Comune obbligato a prevenire esondazioni

L'ente pubblico ha l'obbligo di attivarsi per la tutela di un diritto altrui – nello specifico, la difesa di un cantiere edilizio privato dall'esondazione di un canale comunale – e, nel caso di inerzia, risponde integralmente dei danni provocati. Le Sezioni Unite della Cassazione (sentenza 24406/11, depositata ieri) intervengono sul delicato tema della responsabilità omissiva per colpa, fissando importanti principi di comportamento per la pubblica amministrazione. La controversia riguardava l'allagamento di un cantiere di Ancona, provocato dall'esondazione di un canale scolmatore. In primo grado i giudici avevano ripartito la responsabilità («concorso di colpa del danneggiato», articolo 1227 del codice civile), in appello però integralmente trasferita a carico del Comune. Decisione giusta, questa, secondo le Sezioni Unite, che nel conflitto di orientamenti giurisprudenziali hanno scelto quello secondo cui «l'obbligo giuridico di impedire l'evento può derivare anche da una specifica situazione che esiga una determinata attività a tutela di un diritto altrui». Il Comune si era difeso, invano, chiedendo che le opere di contenimento dalle esondazioni venissero poste a carico dell'impresa costruttrice, richiesta valutata come giuridicamente irricevibile.

(Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 22.11.2011 - p.33)



Lavoro, previdenza e professione

■ Salve le società di ingegneria

Le società tra professionisti varate dall'articolo 10 della legge di stabilità suggeriscono l'opportunità di una scelta, pur senza imporla. È infatti lo stesso articolo, al comma 9, a sottolineare la salvezza dei «modelli societari ed associativi già vigenti», salvaguardando le associazioni tra professionisti e le società di ingegneria già operanti. Ciò significa che le strutture già esistenti possono continuare a operare, senza quelle frettolose trasformazioni che potrebbe pensarsi derivino dall'integrale abrogazione della legge 1815 del 1939 disposta dal comma 11 dello stesso articolo 10.

Oggi, quindi, le associazioni professionali possono continuare a operare anche se la legge che le prevedeva è venuta meno. L'apparente illogicità di associazioni che sopravvivono alla legge che le ha consentite, deriva dalla circostanza che gli «studi associati», previsti dall'articolo 1 della legge del 1939 per tutte le professioni, erano meri «fenomeni di aggregazione di interessi» (Cassazione, sentenze n. 4628/1997, 16500/2004) cioè società semplici. E come società semplici, anche se la legge del 1939 non c'è più, gli studi associati possono continuare a operare. Il momento delle scelte verrà qualora si presenti un socio di capitali («per finalità di investimento») o quando emergerà l'opportunità di ampliare la compagine a «soggetti non professionisti che effettuino prestazioni tecniche». Anche, assicurazioni e società che operano nei settori industriali (quali l'edilizia, l'impiantistica) hanno interesse a partecipare in società professionali, tanto più che non vi sono limiti alla ripartizione del capitale (che quindi può essere anche quasi totalmente in mano al socio non professionista). Quindi, mentre fino a oggi non era possibile far entrare in società un praticante (Tar Milano, 1972/2009), ora sarà consentito. E anche un socio di capitale, sia operante o meno nel settore, potrà partecipare a società per l'esercizio di attività professionali. Tutti gli adempimenti per far nascere (o convertire dalla precedente forma associativa) una società tra professionisti, nell'ambito delle professioni ordinistiche, riguarderanno la responsabilità patrimoniale tra soci (che varia a seconda del tipo di società, di persone o di capitali), la dotazione patrimoniale minima (capitale iniziale) e la struttura organica della società potrà avere voce in capitolo anche il socio di capitali: una volta acquisito l'incarico, questo è affidato al professionista-socio (e alla sua deontologia); ma a monte, la scelta se acquisire o meno l'incarico, può derivare da una strategia societaria. Sotto questo aspetto viene meno l'autonomia del professionista, che dovrà adeguarsi alle scelte strategiche della società (e quindi non solo della maggioranza, ma anche del socio di capitali). Un elemento di apparente incongruità riguarda le società tra professionisti che

operano in più ambiti professionali: l'articolo 10 comma 8 prevede che un'unica società possa essere costituita per l'esercizio di più attività professionali, cioè possono essere soci avvocati e commercialisti, medici ed ingegneri; il comma 6 della stessa legge invece vieta la partecipazione di un professionista a più società (presumendo un'interferenza dannosa alla concorrenza). Vengono quindi meno barriere tra professionisti di diversa estrazione, mentre resta una diffidenza di fondo tra professionisti dello stesso ramo.

(Guglielmo Saporito, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 16.11.2011 - p.37)

■ Società e ordini, regole da rivedere

L'argomento dei modelli societari applicabili alle attività dei professionisti è di rilevante interesse. Il richiamo è ai modelli societari tipici dell'impresa, da adattare con tutto quanto previsto nei commi successivi per l'attività dei professionisti e non altro; è da escludere la disciplina fallimentare, così come appare logico che si continui ad applicare le norme sul reddito professionale. Anche l'applicabilità della società unipersonale è del pari non condivisibile tanto più che il riferimento è all'attività da parte di più soci e non del singolo, oltre alla ratio normativa chiaramente finalizzata a favorire l'aggregazione.

Vi sono taluni aspetti su cui non è neppure possibile discutere, tra i quali la prospettazione per cui la società svolga attività diverse da quelle dei professionisti suoi soci, o addirittura che non siano i soci professionisti ad assumerne l'incarico. Lo statuto della società deve inderogabilmente prevedere quale suo oggetto «l'esercizio in via esclusiva dell'attività professionale da parte dei soci», il che nega in nuce la possibilità che sia svolta attività non professionale e anche che non professionisti svolgano qualsivoglia attività per clienti della società. E dato che l'attività professionale è la sola che può essere svolta, a nulla rileva distinguere tra attività professionali riservate e non, essendo per definizione "professionali" tutte le attività svolte con il proprio titolo dal professionista che rientrano nel suo ordinamento. Ciò è chiaro anche in sede comunitaria laddove si ritiene un'attività regolamentata, riservata o meno, quando è svolta con un titolo professionale. Pertanto, se la società svolge solo attività professionali, può farlo solo con incarico conferito ai professionisti suoi soci, secondo modalità che dovranno essere regolamentate dal ministero della Giustizia di concerto con l'Economia. Analoga regolamentazione è disposta anche per l'assoggettamento al regime disciplinare talché non può che ritenersi che, ancorché la legge di stabilità entri in vigore dal 1° gennaio, ciò che riguarda le società tra professionisti non possa essere applicabile fino all'emanazione dei regolamenti ministeriali. Peraltro, quello previsto per disciplinare il comma 6 appare evidentemente errato nel riferimento, stante che un divieto di partecipare ad altra società tra professionisti è di per sé sufficientemente chiaro. È ragionevole, dunque, ritenere che la fretta con cui la norma è stata redatta e introdotta necessiti di una revisione e, magari proprio con quel richiamo regolamentare, si voglia disciplinare davvero il punto che lo merita di più e cioè la partecipazione dei soci non professionisti.

(Andrea Bonechi, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 25.11.2011, p.35)



Sicurezza ed igiene del lavoro

■ IL PUNTO DELL'ESPERTO/SICUREZZA LAVORO

Il 15 aprile 2011 la seconda Corte d'assise di Torino, dopo 94 udienze, pronunciava - per la prima volta - condanna per omicidio volontario sorretto da dolo eventuale nei confronti dell'amministratore delegato della ThyssenKrupp Ast Spa per l'infortunio sul lavoro avvenuto il 6 dicembre 2007 presso lo stabilimento di Torino, in cui persero la vita sette operai addetti alla linea 5 di ricottura e decapaggio, in seguito alle gravissime ustioni riportate.

Nella motivazione della sentenza, depositata alcuni giorni or sono, viene chiarito il percorso logico-giuridico utilizzato per individuare e riconoscere la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo eventuale nella condotta tenuta dall'amministratore delegato della società predetta.

Secondo i giudici di merito, infatti, l'imputato - nella sua veste di datore di lavoro - si sarebbe

rappresentato la concreta possibilità del verificarsi di infortunio mortale (e di incendio, reato per il quale verrà ugualmente condannato) sulla linea di lavorazione denominata APL5 di Torino, accettando il rischio del loro accadimento inteso come concreta possibilità, in termini di elevata probabilità, della realizzazione dell'evento medesimo.

Elemento soggettivo. La Corte d'assise, in ossequio ai principi più volte esplicitati nella giurisprudenza della Cassazione, ha ricostruito l'elemento psicologico del dolo eventuale conducendo una penetrante indagine in ordine al fatto unitariamente inteso, analizzando con attenzione estrema e certissima cura dei riscontri sia documentali sia testimoniali i dati obiettivi capaci di dar conto dei reali processi interiori, volitivi del soggetto agente e della loro proiezione finalistica all'evento. Si sono così considerati tutti gli elementi conosciuti dall'amministratore delegato e contestati nell'imputazione, e in particolare il mancato utilizzo di svariati milioni di euro posti a disposizione della società italiana da parte della casa madre tedesca e specificamente destinati al miglioramento dei sistemi di prevenzione incendi sulle linee di ricottura e decapaggio (tra le quali rientrava la linea 5 oggetto dell'infortunio), i numerosi e gravi incendi che avevano interessato tali tipi di impianti negli stabilimenti del gruppo ThyssenKrupp e nello stabilimento di Tortino, l'innalzamento della franchigia a 100 milioni di euro da parte delle compagnie di assicurazione proprio per le linee di produzione del tipo di quella in cui si verificò l'incendio e l'infortunio mortale, i ripetuti avvertimenti e le precise indicazioni fornite dai consulenti tecnici delle compagnie di assicurazione per l'adeguamento e la messa a norma dei sistemi antincendio sulle predette linee e infine la decisione di eliminare qualsiasi intervento e investimento per lo stabilimento di Torino, in considerazione della sua imminente chiusura e del trasferimento a Terni degli impianti produttivi.

Professionalità e competenza. In tale contesto la professionalità e competenza dell'imputato, lungi dall'essere negata o sottovalutata, è stata considerata e valorizzata quale elemento centrale nell'accertamento dell'elemento soggettivo e del conseguente riconoscimento della responsabilità per i reati di incendio e omicidio dolosi. Egli, infatti, ben conosceva le reali condizioni dello stabilimento di Torino in cui era solito recarsi di frequente, ben conosceva la scarsa manutenzione e pulizia di cui era oggetto, ben sapeva della lacunosità del piano di emergenza e dell'inadeguatezza del documento di valutazione dei rischi: l'alto livello di preparazione tecnica e professionale che la sua prestigiosa carica esigeva, che la sua posizione di garanzia richiedeva, non potevano esimerlo dal rappresentarsi «la concreta possibilità del verificarsi di un incendio, di un infortunio anche mortale sulla linea 5 di Torino», accettandone effettivamente e concretamente il rischio. L'imputato era consapevole di tali conseguenze «in modo diretto, dettagliato e completo in forza della sua preparazione e competenza» e ben avrebbe potuto modificare il corso degli eventi «in forza dei poteri a lui facenti capo»: tra gli elementi utili a disvelare l'elemento soggettivo a sostegno della sua condotta, vi è «sicuramente la circostanza che l'imputato si presenta - così come è apparso alla Corte durante il suo esame dibattimentale - ed è stato descritto dai testi come persona preparata, autorevole, determinata, competente, scrupolosa... volontariamente e ben consapevole non solo del significato ma anche delle conseguenze della sua scelta... Egli aveva deciso di non investire, di azzerare qualsiasi intervento in materia di sicurezza sul lavoro... di continuare la produzione in quello stabilimento per 15 mesi dopo l'annuncio ufficiale della sua dimissione... abdicando completamente al suo ruolo di datore di lavoro».

Responsabilità amministrativa dell'ente. In relazione alle condanne per il reato di cui all'articolo 589 del Cp (aggravato dalla previsione dell'evento) comminate agli altri cinque imputati, rispettivamente dirigenti e membri "esecutivi" del Consiglio di amministrazione della ThyssenKrupp Ast Apa, in considerazione della mancanza di un modello organizzativo e di gestione adottato ed efficacemente attuato, la Corte ha poi ritenuto la sussistenza anche della responsabilità amministrativa dell'ente, condannando la società alla sanzione pecuniaria di un milione di euro oltre alle sanzioni interdittive applicate. I giudici di merito hanno individuato l'interesse o vantaggio dell'ente «nel considerevole risparmio economico» tratto dalla società nell'aver omesso «qualsiasi intervento nello stabilimento di Torino, oltre che nell'utile contemporaneamente ritratto dalla continuità della produzione», ricollegando tale interesse o vantaggio non all'evento bensì alla condotta penalmente rilevante della persona fisica, in ciò individuando la corretta applicazione dei

principi del Dlgs 231/2007 alla materia dei reati colposi, in particolare a quello di cui all'articolo 589, comma 2, del Cp, «logicamente collegato proprio all'organizzazione aziendale considerata dalla legge delega».

(Marina Nuccio, Il Sole 24 ore - Guida Normativa, 29.11.2011 - n. 222)

■ **L'illecito sulla sicurezza dei lavoratori è una causa ostativa**

Sul piano operativo, l'impresa che intende richiedere il rilascio del Durc deve autocertificare «l'assenza di provvedimenti, amministrativi o giurisdizionali, definitivi per gli illeciti penali o amministrativi, commessi dopo il 30 dicembre 2007, in materia di tutela delle condizioni di lavoro, o il decorso del periodo indicato dallo stesso allegato per ciascun illecito». La dichiarazione – da redigere sul modello appositamente predisposto dallo ministero del Lavoro – potrà essere consegnata a mano alla Direzione provinciale del lavoro (Dpl) territorialmente competente, ovvero trasmessa via fax o lettera raccomandata con avviso di ricevimento e, riteniamo, anche tramite Pec (gli indirizzi sono reperibili sul sito del ministero del Lavoro). In quest'ultimo caso sarà necessario fare attenzione a sottoscrivere digitalmente il documento, secondo le prescrizioni vigenti. Questo obbligo, come è stato chiarito, non può essere esteso ai casi di rilascio del Durc in occasione della stipula di contratti di appalto pubblici o privati, ma deve esclusivamente riferirsi «al Durc finalizzato alla fruizione dei benefici normativi e contributivi».

Le cause ostative

Il ministero del Lavoro ha previsto alcune fattispecie di "cause ostative" (con altrettante tassative eccezioni) al rilascio del Durc per i datori di lavoro che, pur in regola con gli obblighi contributivi, non rispettino ovvero non abbiano rispettato alcune fondamentali norme a garanzia della salute del lavoratore (nell'ambito della legislazione sulla salute e sicurezza sul luogo di lavoro ovvero sull'orario di lavoro).

In particolare, la violazione da parte del datore di lavoro o del dirigente responsabile delle disposizioni penali e amministrative in materia di tutela delle condizioni di lavoro costituisce "causa ostativa" al rilascio del Durc (si veda la sintesi a fianco).

La causa ostativa deve essere accertata «con provvedimenti amministrativi o giurisdizionali definitivi» e viene meno qualora il procedimento penale sia estinto a seguito di prescrizione ovvero oblazione;

Inoltre, la causa ostativa permane indipendentemente dal l'«eventuale successiva sostituzione dell'autore dell'illecito».

Se, da un lato, è quindi necessario che il provvedimento che accerta la causa ostativa sia definitivo, rimanendo pertanto irrilevanti eventuali provvedimenti soggetti a impugnazione, dall'altro il datore di lavoro non potrà sottrarsi alle conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla causa ostativa semplicemente sostituendo la persona all'epoca responsabile.

Infatti, è stato successivamente chiarito che:

- la violazione deve essere accertata con sentenza passata in giudicato ovvero con ordinanza ingiunzione non tempestivamente impugnata;
- «tenuto presente che le cause ostative sono costituite da violazioni penali o amministrative commesse da una persona fisica, identificata dal decreto nel datore di lavoro o nel dirigente responsabile dell'impresa, l'eventuale sostituzione del trasgressore non determina il venir meno della causa ostativa stessa nei confronti dell'impresa, in quanto la "sanzione interdittiva" esplica la sua efficacia non sul piano soggettivo, ma sul piano oggettivo della persona giuridica coinvolta nella violazione».

Le norme

I PRINCIPALI RIFERIMENTI

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, comma 1176, (Finanziaria 2007);
- ministero del Lavoro, Dm 24 ottobre 2007;
- ministero del Lavoro, circolare 30 gennaio 2008, n. 5;
- ministero del Lavoro, circolare 15 dicembre 2008, n. 34;
- Inps, circolare 18 aprile 2008, n. 51

(Vincenzo Fabrizio Giglio, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 28.11.2011 - p.45)

■ Salute, il datore senza colpa non risponde

Il datore di lavoro, in quanto titolare principale della posizione di garanzia sulla salute in azienda, deve vigilare sul modo con cui il medico competente adempie al suo ruolo ma non risponde, automaticamente, per responsabilità omissiva, allorché non gli sia addebitabile una condotta concretamente colposa che abbia influito sull'evento lesivo. Questo in sintesi il contenuto principale della sentenza n. 34373/2011 di Cassazione penale, sezione IV.

La vicenda riguarda un lavoratore che soffre di una grave diminuzione dell'udito, avente origine lavorativa. Il procuratore speciale della società, quale datore di lavoro, è incriminato per il reato di lesioni gravi.

Mentre in primo grado è considerato colpevole, in appello è condannato il medico competente ed è assolto il vertice dell'azienda. Relativamente a quest'ultimo, la tesi dei giudici di merito è che non sono emerse specifiche situazioni che lo avrebbero potuto e dovuto portare ad agire sindacando il comportamento dello specialista ed, inoltre, non si ravvisano inadeguatezze nello svolgimento del suo ruolo.

Il procuratore generale ricorre in Cassazione e contesta la sentenza in quanto, pur attribuendo una responsabilità al medico, non ha dato rilievo alla colpa generica del datore.

Prima di chiarire quanto espresso dalla Cassazione è bene precisare che ogni datore di lavoro deve non solo assolvere ad obblighi propri quali quelli elencati all'articolo 18, commi 1-3 del Dlgs 81/2008, ma è tenuto anche a vigilare, ai sensi del comma 3-bis dello stesso articolo 18, sugli obblighi degli altri soggetti della sicurezza, quali medico competente, preposto e lavoratore. Ove egli non rispetti siffatto ultimo obbligo può incorrere, ai sensi dell'articolo 40 del Codice penale (« Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo»), in responsabilità.

Proprio sulla responsabilità del vertice della sicurezza per mancata vigilanza la Corte suprema chiarisce un importante profilo interpretativo: egli non risponde, automaticamente, in quanto garante per eccellenza della salute dei lavoratori, potendo sussistere una responsabilità, del tutto esclusiva, di altri soggetti, tra cui il medico, qualora la non attuazione di obblighi sia addebitabile unicamente agli stessi e non sia riscontrabile difetto di vigilanza da parte del vertice della sicurezza (in questo senso anche Cassazione 245459/2009).

Alla luce di tale principio, la Cassazione rileva che i giudici di Appello hanno esaminato a fondo la situazione lavorativa, escludendo, in capo al datore, violazioni nella scelta del medico e nel "sindacato" sui modi di svolgimento dei compiti da parte dello specialista. Essi, altresì, non hanno riscontrato suoi inadempimenti sui rischi acustici, rilevando, invece, interventi sui macchinari e messa a disposizione di presidi di sicurezza. Pertanto, conclude la Cassazione, la sentenza non può essere censurata sul piano della legittimità e l'assoluzione del vertice aziendale è del tutto corretta. (Aldo Monea, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 21.11.2011 - p.53)

■ Infortunio in itinere: chiarimenti inail sull'utilizzo della bicicletta e del bike-sharing

Sulla spinta di una crescente sensibilità ai temi dell'ambiente e del progressivo aumento delle piste ciclabili, il ricorso alla bicicletta la propria o una di quelle disponibili tramite i servizi di bikesharing si sta sviluppando anche quale mezzo di trasporto per coprire il tragitto casalingo di lavoro: ecco quindi le istruzioni operative dell'Istituto assicuratore.

Novità - L'Inail si pronuncia nel senso di ritenere che, ai fini dell'indennizzabilità dell'infortunio in itinere, l'indagine sul carattere "necessitato" o meno al ricorso alla bicicletta assume rilevanza solamente nei casi di evento lesivo avvenuto su strade aperte al traffico di veicoli a motore: vanno quindi tenuti distinti gli incidenti occorsi su piste ciclabili o zone interdette al traffico. Ad analoghe conclusioni si deve giungere nel caso di percorsi misti (in parte protetti e in parte su normali arterie stradali), dovendosi aver riguardo al singolo segmento di tragitto e alla sua tipologia. Con riguardo all'utilizzo di una bicicletta tramite il servizio di bikesharing valgono le medesime indicazioni.

(Guida al Lavoro, 18.11.2011, n. 45 - p. 38)

Rassegna normativa

(G.U. 30 novembre 2011, n. 279)

Appalti

AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE: DETERMINAZIONE 26 ottobre 2011, n. 6

Linee guida per l'affidamento della realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici. (Determinazione n. 6). (11A14590)
(GU n. 268 del 17-11-2011)



1. Obiettivo delle presenti linee guida. *Le presenti linee guida hanno l'obiettivo di fornire indicazioni operative circa la realizzazione di impianti di energie rinnovabili da parte delle stazioni appaltanti ed in particolare degli enti locali. Le indicazioni riguardano:*

- a) il ruolo degli enti locali nel mercato liberalizzato delle FER;*
- b) la realizzazione di impianti su superfici appartenenti al demanio pubblico;*
- c) la realizzazione di impianti per il soddisfacimento del fabbisogno energetico degli enti coinvolti, con particolare riguardo all'inquadramento delle relative operazioni ai sensi del Codice.*



Edilizia e urbanistica

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI: DECRETO 15 novembre 2011

Modifica delle norme tecniche per le costruzioni in materia di utilizzo degli acciai B450A.
(GU n. 270 del 19-11-2011)

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA: DELIBERAZIONE 3 agosto 2011

Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici (Legge 289/2002, articolo 80, comma 21). Relazione semestrale al 31 dicembre 2010 sullo stato di avanzamento del 1° e del 2° programma stralcio. (Deliberazione n. 76/2011). (11A14878)
(GU n. 267 del 16-11-2011)



Pubblica Amministrazione

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 22 luglio 2011

Comunicazioni con strumenti informatici tra imprese e amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 5-bis del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni. (11A14806)
(GU n. 267 del 16-11-2011)



Art. 1. 1. *A decorrere dal 1° luglio 2013, la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avvengono esclusivamente in via telematica.*

Rassegna di giurisprudenza



Ambiente, suolo e territorio

■ TAR VENETO, Sez. 3[^] - 28 novembre 2011, n. 1785

INQUINAMENTO DEL SUOLO – Sito ad alto rischio ambientale (Porto Marghera) – Aree incluse nel sito – Proprietari – Obblighi di analisi, accertamenti e redazione di piani e programmi – Insussistenza – Conferenza di servizi - Accertamenti istruttori – Concreto accertamento dell'inquinamento e della responsabilità del proprietario dell'area – Comunicazione di avvio del procedimento.

Il fatto che Porto Marghera sia stato individuato come sito ad alto rischio ambientale non significa che tutte le aree di quel sito debbano considerarsi perciò stesso inquinate e che i proprietari delle citate aree debbano ritenersi obbligati a fare analisi e accertamenti e a redigere piani e programmi in sostituzione dell'amministrazione (Consiglio di Stato, sez. seconda, pareri n. 402 del 2 luglio 2008 e n. 4913 del 12 novembre 2010): devono pertanto reputarsi illegittime le prescrizioni in tal senso adottate in conferenza di servizi, in difetto della comunicazione di avvio del procedimento, nonchè di ogni puntuale accertamento sia del superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque, sia della concreta responsabilità del soggetto proprietario nella produzione dell'inquinamento.

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

■ TAR LAZIO, Roma, Sez. I ter –25 novembre 2011, n. 9278

VIA, VAS E AIA – Impatti ambientali interregionali– Art. 30, c. 2 d.lgs. n. 152/2006 – Ratio della norma –Previo accertamento dell'impatto – Impatto "rilevante".

L'art. 30, c. 2 del d.lgs. n. 152/2006 (norma precipuamente diretta a garantire il principio della "partecipazione" al procedimento a livello di autorità amministrative, per la tutela di interessi esponenziali di rilevanza locale), risulta ragionevolmente giustificata dall'impatto ("rilevante") sul territorio di un determinato intervento e, dunque, non può prescindere – ai fini della propria applicazione – dal previo accertamento di quest'ultimo, al fine di attuare poi il coinvolgimento delle amministrazioni eventualmente interessate.

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

■ TAR VENETO, Sez. 2[^]– 28 novembre 2011, n. 1779

VIA, VAS E AIA – Strumenti attuativi di piani urbanistici già sottoposti a VAS - Esclusione dalla VAS - Art. 5 d.l. n. 70/2011 – Modifica all'art. 16 L. n. 1150/1942 – Condizioni – Fattispecie.

L'art. 5 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modifiche nella l. 12 luglio 2011, n. 106, dopo aver previsto al I comma, lett. g), l'esclusione della v.a.s. "per gli strumenti attuativi di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica", al successivo VIII comma ne specifica le condizioni, aggiungendo un comma all'art. 16 della l. 17 agosto 1942, n. 1150. Un piano attuativo, a determinate condizioni, può pertanto essere sottoposto a v.a.s. ovvero, ancor prima, a screening. (Fattispecie relativa ad un piano attuativo di estensione di poco superiore ai 16 ettari, in area ineditata, per il quale è stata ritenuta non dovuta la verifica preliminare di screening, pur se approvato anteriormente alla citata modifica normativa, e ciò in forza delle previsioni di cui all'allegato IV al d.lgs. n. 152/2006, che fa riferimento a superfici superiori ai 40 ettari).

■ TAR LOMBARDIA, Brescia, sez. 1[^] – 16 novembre 2011, n. 1568**VIA, VAS E AIA – VAS – Trasformazione in polo logistico di circa 400.000 m2 di area agricola – Riconducibilità all'ipotesi di esclusione di cui all'art. 6, c. 3 d.lgs. n. 152/2006 (uso di piccole aree a livello locale) - Esclusione**

L'art. 6, co. 3, codice dell'ambiente consente di escludere la V.A.S. "per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale": pur nella genericità della formula utilizzata dal legislatore, non può ricadere in tale ipotesi un programma di trasformazione in aree urbanizzate (nella specie, polo logistico) di circa 400.000 m2 di terreno agricolo, che altera gli equilibri urbanistici in modo considerevole

VIA, VAS E AIA – Progetti con impatti significativi e negativi sull'ambiente – Art. 6, c. 5 d.lgs. n. 152/2006 – Sottoposizione a VIA.

Il combinato tra le dimensioni dell'area produttiva e la tipologia dell'attività in essa destinata a svolgersi induce a ritenere che un progetto di trasformazione in polo logistico di poco meno di 400.000 m2 possa avere "impatti significativi e negativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale", e pertanto debba essere sottoposto a V.I.A. Ai fini della sottoposizione a VIA, infatti, non deve soltanto verificarsi se il progetto rientri tra quelli previsti dagli allegati II, III, ed (a certe condizioni) anche IV del codice dell'ambiente, ma anche se il progetto possa avere gli impatti significativi e negativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale previsti dalla norma generale espressa al comma 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152/2006

VIA, VAS E AIA – VAS – Artt. 6 e 11 d.lgs. n. 152/2006 – Individuazione dell'autorità competente alla VAS pochi giorni prima dell'approvazione del piano – Illegittimità.

Gli artt. 6 e 11 del codice dell'ambiente, pur non escludendo espressamente la possibilità di sostituire in corso d'opera il soggetto responsabile della V.A.S., non concentrano le attribuzioni relative alla valutazione ambientale strategica soltanto nel provvedimento finale, ma le spalmano sulla intera procedura; ne discende che non risulta in linea con le richiamate disposizioni nazionali la scelta di individuare l'autorità competente alla V.A.S. ex post, in relazione al singolo e specifico procedimento di pianificazione, pochi giorni prima dell'approvazione finale del piano (cfr. inoltre, sulla necessaria predeterminazione dell'autorità competente, Cons. Stato 133/2011) (Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ TAR CALABRIA, Catanzaro, Sez. 1[^] - 8 novembre 2011, n. 1345**VIA, VAS E AIA – AIA – Nozione – VIA – Distinzione.**

L'autorizzazione integrata ambientale, prevista dalla Direttiva IPPC 96/61/C.E., introdotta in Italia dal D.L.vo n. 59 del 2005, è un provvedimento rilasciato a seguito di una istruttoria in cui vengono valutati tutti i possibili impatti di una certa attività sull'ambiente, unitariamente e contestualmente, a fini di semplificazione dell'azione amministrativa: infatti, essa sostituisce tutti i provvedimenti riportati nell'Allegato II (tra cui Autorizzazione alle emissioni in atmosfera, Autorizzazione allo scarico di cui al D.L.vo 11 maggio 1999 n. 152, Autorizzazione alla realizzazione e modifica di impianti di smaltimento o recupero dei rifiuti di cui al D.L.vo 5 febbraio 1997 n. 22 art. 27). Come la V.I.A., anche l'A.I.A. è uno strumento a carattere "preventivo e globale"; mentre però l'autorizzazione integrata ambientale è un provvedimento che incide specificamente sugli aspetti gestionali dell'impianto, la procedura di V.I.A. investe, più propriamente, i profili localizzativi e strutturali. Le due autorizzazioni e i due procedimenti, perlomeno nel quadro normativo antecedente al c.d. "terzo correttivo", introdotto con D. Lgs. 29.6.2010 n.128, rimangono, comunque, distinti anche nel caso in cui uno stesso progetto debba essere sottoposto sia a V.I.A. che ad A.I.A.

VIA, VAS E AIA – Terzo correttivo al d.lgs. n. 152/2006 – Introduzione del Titolo II bis – Disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale – Disciplina unitaria delle autorizzazioni ambientali – Legge delega n. 308/2004.

Il D. Lgs. 29.6.2010 n.128 ha inserito, nella Parte Seconda del D.L.vo n. 152 del 2006, il nuovo Titolo III bis, contenente la disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), in precedenza rinvenibile nel D.L.vo 18 febbraio 2005 n. 59 (oggi abrogato), che viene, dunque, ad affiancarsi a quelle della valutazione ambientale strategica (V.A.S.) e della valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), in tal modo eliminando una delle più macroscopiche anomalie del sistema previgente nonché realizzando quella disciplina unitaria e coerente delle autorizzazioni ambientali che costituiva uno degli obiettivi dell'originaria legge delega 15 dicembre 2004 n. 308.

VIA, VAS E AIA – AIA – Disciplina ex d.lgs. n. 59/2009 - Parere negativo reso dalla conferenza di servizi – Autonoma e immediata impugnativa – Esclusione.

Nel sistema configurato dal d.lgs. n. 59/2009 (oggi abrogato dal d.lgs. n. 128/2010), il parere negativo reso dalla Conferenza dei Servizi per l'Autorizzazione Integrata Ambientale non si pone come atto conclusivo di un procedimento suscettibile di autonoma ed immediata impugnativa, tenuto conto che il momento volitivo e decisionale è affidato all'autorità regionale, competente al rilascio dell'AIA.

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



Chimica e alimentare

■ CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3[^] 18/10/2011, Sentenza n. 37508**DIRITTO DEGLI ALIMENTI - Tentativo di frode in commercio - Miscelazione di olio d'oliva - Produzione ed etichettatura.**

Integra il reato di tentativo di frode in commercio la condotta dell'imprenditore che detiene per la vendita confezioni di olio extravergine di oliva proveniente da altra azienda con etichettatura attestante la produzione ed il confezionamento presso il proprio stabilimento.

DIRITTO DEGLI ALIMENTI - Frode nell'esercizio del commercio - Configurabilità del reato - Elementi - Art. 515 C.P.

L'articolo 515 C.P. si riferisce alla condotta di colui che, nell'esercizio di un'attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all'acquirente una cosa mobile per un'altra, ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita. La consumazione del reato coincide con la consegna materiale della merce all'acquirente ma, per la configurabilità del tentativo, non è affatto necessaria, la sussistenza di una qualche forma di contrattazione finalizzata alla vendita. Invero, non è richiesta l'effettiva messa in vendita del prodotto, poiché per la configurabilità del tentativo di frode in commercio è sufficiente l'accertamento della destinazione alla vendita di un prodotto diverso per origine, provenienza, qualità o quantità da quelle dichiarate o pattuite (Cass. Sez. III n. 41758, 25/11/2010; Cass. Sez. III n. 6885, 18/02/2009; Cass. Sez. III n. 23099, 14/06/2007; Cass. Sez. III n. 42920, 29/11/2001). Inoltre, configura il tentativo, anche la mera detenzione in magazzino di merce non rispondente per origine, provenienza, qualità o quantità a quella dichiarata o pattuita, trattandosi di dato pacificamente indicativo della successiva immissione nella rete distributiva di tali prodotti (Cass. Sez. III n. 3479, 26/01/2009; Cass. Sez. III n. 1454, 16/01/2009; Cass. Sez. III n. 36056, 8/9/2004) e ciò anche nel caso in cui la merce sia detenuta da un commerciante all'ingrosso, dovendosi pacificamente riconoscere, in considerazione delle condotte tipizzate, che la disposizione in esame tuteli tanto i consumatori quanto gli stessi commercianti (Cass. Sez. III 26056\04).

DIRITTO DEGLI ALIMENTI - Provenienza e l'origine del prodotto alimentare - Tutela dell'affidamento del consumatore - Attribuzione dei c.d. marchi e qualità del prodotto finale - Art. 515 c.p..

La provenienza e l'origine del prodotto non sono dati irrilevanti ai fini della configurabilità del reato contenuto nell'articolo 515 c.p., tanto che il legislatore ha espressamente indicato tali caratteristiche. Si tratta, di dati certamente significativi ai fini del corretto esercizio delle attività commerciali e che, in alcuni casi, come avviene ad esempio con alcuni prodotti alimentari mediante l'attribuzione dei c.d. marchi di qualità, contribuiscono in modo determinante alla corretta identificazione di un prodotto proprio in ragione, tra l'altro, dell'origine e della provenienza. E' inoltre di tutta evidenza l'affidamento che il consumatore può rivolgere all'indicazione del luogo di produzione e confezionamento di un prodotto e come tale indicazione possa, in definitiva, condizionarne la scelta, specie nei casi in cui, come avviene per l'olio, le diverse modalità di estrazione e la provenienza delle olive possono incidere in modo determinante sulla qualità del prodotto finale.

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

**Edilizia ed urbanistica****■ TAR VENETO, Sez. 2[^] – 28 novembre 2011, n. 1770****DIRITTO URBANISTICO – Nozione di costruzione ai fini dell'applicazione delle norme sulle distanze legali.**

Ai fini dell'osservanza delle norme sulle distanze legali di origine codicistica o prescritte dagli strumenti urbanistici in funzione integrativa della disciplina privatistica, la nozione di costruzione non si identifica con quella di edificio ma si estende a qualsiasi manufatto non completamente interrato che abbia i caratteri della solidità, stabilità, ed immobilizzazione al suolo, anche mediante appoggio, incorporazione o collegamento fisso ad un corpo di fabbrica preesistente o contestualmente realizzato, indipendentemente dal livello di posa e di elevazione dell'opera (cfr., Cass. Civ., sez. II, 17 giugno 2011, n. 13389; Cass. Civ., sez. II, 18 febbraio 2011, n. 4008).

DIRITTO URBANISTICO – BENI CULTURALI E AMBIENTALI – Zona paesaggisticamente vincolata – Interventi edilizi eseguiti in difformità dal titolo abilitativo – Art. 32, c. 3, d.P.R. n. 380/2001 – Variazioni essenziali.

In presenza di interventi edilizi in zona paesaggisticamente vincolata, ai fini della loro qualificazione giuridica e dell'individuazione della sanzione applicabile, è indifferente la distinzione tra interventi eseguiti in difformità totale o parziale ovvero in variazione essenziale, in quanto l'art. 32, comma 3, d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, prevede espressamente che tutti gli interventi realizzati in zona sottoposta a vincolo paesaggistico eseguiti in difformità dal titolo abilitativo, inclusi quelli eseguiti in parziale difformità, si considerano come variazioni essenziali.

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

■ CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3[^], 14/11/2011 (Ud. 29/09/2011) Sentenza n. 41425**DIRITTO URBANISTICO - DIA in sanatoria – Limiti - Interventi di nuova costruzione conformi agli strumenti urbanistici - Valutazione di doppia conformità agli strumenti urbanistici - Artt. 22 c. 3 lett. b) e c) e 36 c.3° DPR n. 380/2001.**

La DIA in sanatoria, ex art. 22 comma 3, del DPR n. 380/2001, consente per gli interventi di nuova costruzione conformi agli strumenti urbanistici, nei casi previsti dalle lett. b) e c) del terzo comma, l'esecuzione dei lavori a seguito di denuncia di inizio di attività, l'art. 36 dello stesso testo unico stabilisce che in legittimazione dei manufatti già realizzati possa avvenire solo mediante il rilascio

del permesso di costruire in sanatoria. Sicché per le opere soggette a permesso di costruire, anche se l'interessato ha optato per l'esecuzione dei lavori mediante denuncia di inizio attività, ai sensi del citato art. 22, comma 3, non è affatto prevista la possibilità di sanatoria di dette opere mediante DIA, in considerazione del più pregnante controllo richiesto alla pubblica amministrazione nell'ipotesi di sanatoria di costruzioni originariamente abusive, evidenziato dalla necessità che si proceda ad una valutazione di doppia conformità agli strumenti urbanistici e dalla previsione del rigetto tacito della richiesta di sanatoria nell'ipotesi di mancato accoglimento entro il termine di sessanta giorni (terzo comma dell'art. 36).

DIRITTO URBANISTICO - Realizzazione di un muro di contenimento - Modificazione edilizia rilevante e permanente del territorio - Permesso di costruire – Necessità - Art. 44 lett. b) e 71 DPR n. 380/2001.

In materia edilizia, è necessario il permesso di costruire per la realizzazione di un muro di contenimento, in quanto si tratta di un manufatto che si eleva al di sopra del suolo ed è destinato a trasformare durevolmente l'area impegnata, come tale qualificabile intervento di nuova costruzione." (Cass. sez. III, 14.5.2008 n. 35898, Russo e altro). Tale concetto si riferisce a qualsiasi muro di contenimento, in considerazione delle rilevanti dimensioni che l'opera in genere assume ed alla modificazione edilizia permanente del territorio che essa determina, non in considerazione del fatto che l'opera si elevi al di sopra del suolo a monte o a valle, trattandosi di una distinzione che non ha senso in relazione alla funzione del manufatto.
(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **TAR PIEMONTE, Sez. 2[^] - 9 novembre 2011, n. 1178**

DIRITTO URBANISTICO – Regione Piemonte– Edificio ubicato in area a rischio idrogeologico IIIb2 – Inapplicabilità della L.r. n. 9/2003 sul recupero a fini abitativi dei rustici preesistenti.

E' da ritenersi legittimo il diniego del permesso di costruire in sanatoria per il recupero di un portico ubicato al primo piano di un edificio di campagna, a destinazione residenziale, laddove, come nel caso di specie, l'edificio medesimo sia ubicato in area classificata a rischio idrogeologico IIIb2, sottratta, in quanto tale, all'ambito di applicabilità della legge regionale per il Piemonte 29 aprile 2003, n. 9 sul recupero, a fini abitativi, dei rustici preesistenti.
(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3[^] 03/11/2011 (Cc. 28/09/2011), Sentenza n. 39731**

DIRITTO URBANISTICO - Permesso di costruire in sanatoria - Periculum in mora- Sequestro immobile abusivo - Artt. 44, lett. b), 64 ss., 93 ss., d.p.R.n.380/2001.

In materia edilizia, il semplice inoltro di una richiesta di permesso di costruire in sanatoria non costituisce, di per sé, elemento idoneo ad elidere il periculum in mora e l'eventuale sequestro preventivo.
(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3[^], 4/11/2011, Sentenza n. 40029**

DIRITTO URBANISTICO - DIRITTO PROCESSUALE PENALE – Sospensione del processo – Operatività e natura – Fattispecie: domanda di sanatoria, calcolo della cessazione della condotta criminosa e della sospensione automatica.

Anche in materia urbanistica, la sospensione del processo opera indipendentemente da una pronuncia del giudice, di natura meramente dichiarativa, sempre che sussistano i presupposti di

legge. Tale natura dichiarativa e non costitutiva della sospensione rende non necessario un formale provvedimento giudiziale che ne determini l'operatività, ben potendo questa essere accertata anche in sede di giudizio finale (Cass. Sez. III n. 6054, 14/05/1999). La suddetta omissione, tuttavia, in assenza di specifiche previsioni di legge, non determina alcuna nullità (Cass. Sez. III n. 3871, 3/2/2011; Cass. n. 19235, 20/5/2005). Nella specie, la data di cessazione della condotta va individuata, come indicato dagli stessi ricorrenti, al 22 ottobre 1992 (quando venne accertata la prosecuzione dei lavori e la violazione dei sigilli) ma va calcolato anche il periodo di "sospensione automatica", che si protrae sino al termine ultimo per presentare la domanda di sanatoria, oltre al periodo ulteriore di cui agli articoli 38 e 44 Legge 47\1985 e 39 Legge 724\1994. (Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)



Energia

■ TAR LOMBARDIA, Brescia, Sez. 2[^] - 17 novembre 2011, n. 1584

DIRITTO DELL'ENERGIA – Impianti fotovoltaici – Contributo erogato ex l.r. Lombardia n. 17/1990 – Divieto di cumulo ex art. 44 – Benefici di cui al d.lgs. n. 115/2008 (tariffe incentivanti) – Diversi ratio, natura e scopo - Possibile contemporanea convivenza.

Il contributo erogato dalla Camera di Commercio ex l.r. Lombardia n. 17/1990 è destinato a sostenere investimenti delle imprese artigiane in qualche modo riconducibili al risanamento ambientale. A sostegno di tali investimenti l'impresa, in ragione del divieto dell'art. 44, non può ottenere alcun ulteriore finanziamento o contributo, se beneficia di un contributo erogato ai sensi dell'art. 14 della medesima legge. Con riferimento alla realizzazione di un impianto fotovoltaico, tale contributo deve però ritenersi cumulabile con il beneficio di cui al d.lgs. n. 115/2008, il quale non prevede l'erogazione di un ulteriore finanziamento o contributo alla realizzazione dell'investimento (il quale sarebbe in effetti vietato dal richiamo all'art. 44), ma prevede, invece, il riconoscimento di tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici. Proprio questo beneficio intendeva garantire il legislatore laddove, al comma 4 dell'art. 115/2008, ha voluto fare salvo il cumulo con incentivi di "diversa natura". In altre parole si è inteso evitare che la fruizione del beneficio, in termini di tariffe agevolate ed eventuali premi per l'uso efficiente dell'energia, potesse essere esclusa dal fatto di aver goduto di un contributo regionale relativo, come nel caso di specie, alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico; la diversa ratio delle due disposizioni, la diversa natura dei due interventi pubblici, il diverso scopo perseguito nelle due ipotesi (il miglioramento dell'efficienza aziendale in un'ottica di sostenibilità dell'impresa, da un lato, e il contributo al perseguimento degli obiettivi posti a livello internazionale in termini di produzione di energia da fonti rinnovabili, dall'altro), appaiono mettere in luce la possibilità di contemporanea convivenza dei due incentivi.

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

■ TAR PUGLIA, Bari, Sez. 1[^] - 15 novembre 2011, n. 1724

ENERGIA - VIA - Termine di conclusione del procedimento di autorizzazione unica – Art. 12 d.lgs. n. 387/2003 – Termine pari o superiore dell'eventuale connesso procedimento di VIA - Riconduzione al termine complessivo di cui all'art. 12 cit.

All'obbligo di concludere il procedimento entro 180 giorni, di cui all'art. 12, c. 4 del d.lgs. n. 387/2003, la Regione deve inderogabilmente uniformarsi, anche nelle ipotesi in cui il termine di conclusione del connesso ed eventuale procedimento di valutazione di impatto ambientale risulti pari o superiore (per espressa previsione di norme regionali): in tal caso, il termine fissato per l'esperimento della v.i.a. deve essere ricondotto al termine complessivo di 180 giorni stabilito dal d. lgs. n. 387 del 2003, ferma restando l'applicazione di quanto previsto dall'art. 14-ter, quarto comma, della legge n. 241 del 1990, ove si dispone che, in caso di persistente inerzia degli organi preposti alla v.i.a., la relativa valutazione sia direttamente acquisita in conferenza di servizi.

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



Inquinamento acustico

- TAR LOMBARDIA, Milano, Sez. 4[^] – 30 novembre 2011, n. 2980

INQUINAMENTO ACUSTICO – DIRITTO PROCESSUALE AMMINISTRATIVO – Imposizione di misure di mitigazione acustica – Impugnazione – Soggetti presso le cui abitazioni sono stati effettuati accertamento fonometrici – Contraddittori necessari.

I cittadini presso le cui abitazioni sono stati effettuati gli accertamenti fonometrici sono controinteressati all'accoglimento del ricorso contro l'atto del Comune che impone misure di mitigazione acustica a vantaggio dei medesimi (TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 14/07/2011, n. 1889), con la conseguenza che essi sono contraddittori necessari cui il ricorso deve, pena l'inammissibilità, essere notificato.

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

- TAR LOMBARDIA, Brescia, sez. 2[^] – 17 novembre 2011, n. 1585

INQUINAMENTO ACUSTICO – Adozione di ordinanza contingibile e urgente – Espressione della potestà regolatoria del Comune di conformare l'attività dei privati al rispetto dei limiti di emissione/immissione.

In presenza di un fenomeno d'inquinamento acustico, anche se non coinvolgente l'intera collettività, ma solo alcuni cittadini, e in assenza di una norma di legge che preveda un potere di intervento amministrativo ordinario, che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti, legittimamente il Comune interviene a tutela della salute pubblica mediante l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente, configurandosi la medesima come strumento costituente espressione della potestà regolatoria, spettante ai Comuni, di conformare l'attività privata al rispetto dei limiti di emissione/immissione acustica nell'ambito del territorio comunale (T.A.R. Umbria Perugia, sez. I, 22 ottobre 2010, n. 492; TAR Toscana, II, 16 giugno 2010, n. 1930; TAR Lombardia, Brescia, 2 novembre 2009, n. 1814; Milano, IV, 2 aprile 2008, n. 715; TAR Piemonte, I, 2 marzo 2009, n. 199; TAR Lazio, II, 26 giugno 2002, n. 5904).

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



Sicurezza ed igiene del lavoro

- Cassazione penale, sez. III, 15 febbraio 2011, n. 5597, Pres. Teresi, Rel. Amoroso

Sicurezza sul lavoro - Prevenzione incendi - Certificato di Prevenzione incendi - Abrogazione degli artt. 36 e 37 del D.P.R. n. 547/ 1955 - Intervenuta abolitio criminis - Valutazione - Continuità normativa con le norme del D.Lgs. n. 139/2006 e del D.Lgs. n. 81/ 2008 - Valutazione - Sussiste continuità normativa

In tema di prevenzione incendi, anche dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo del 9 aprile 2008, n. 81, che ha abrogato il D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, le aziende e le lavorazioni indicate nelle tabelle A e B approvate con il Decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1959, n. 689 (determinazione delle aziende e lavorazioni soggette, ai fini della prevenzione degli incendi, al controllo del comando del Corpo dei Vigili del Fuoco) devono, a oggi, ritenersi assoggettate al rilascio del certificato di prevenzione incendi; la relativa mancanza, nonostante l'abrogazione degli articoli 36 e 37, avvenuta con l'articolo 304 del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, integra tuttora reato, ai sensi del combinato disposto degli articoli 16 del decreto legislativo 8 marzo 2006 n. 139 e 46 del decreto legislativo n. 81 del 2008, essendovi continuità normativa tra le nuove disposizioni e quelle abrogate.

 **Nota.** L'amministratore unico di una società di autotrasporti era stato condannato alla pena di 2.000 euro di ammenda per la violazione degli artt. 36 e 37, D.P.R. n. 547/1955. In particolare, era stata accertata su di un piazzale la presenza di un serbatoio metallico per liquidi carburanti della capacità di 5.000 litri, contenente 539 kg di gasolio abusivamente detenuto in assenza del certificato di prevenzione incendi prescritto da parte del Comando del Corpo dei Vigili del Fuoco. Con il ricorso per Cassazione l'imputato aveva affermato che non c'era necessità della certificazione antincendio, atteso che la disposizione di cui alla contestazione era stata abrogata dalla normativa successiva più favorevole.

La Cassazione ha però rigettato il ricorso, ritenendolo infondato.

La valutazione della Suprema Corte è stata che l'art. 36, D.P.R. n. 547/1955, ha previsto che le aziende e le lavorazioni nelle quali sono prodotti, impiegati, sviluppati o detenuti prodotti infiammabili, incendiabili o esplosivi sono soggette, ai fini della prevenzione degli incendi, al controllo del Comando del Corpo dei Vigili del Fuoco competente per territorio; il successivo art. 37 ha prescritto anche che i progetti di nuovi impianti o costruzioni o di modifiche di quelli esistenti devono essere sottoposti al preventivo esame del Comando del Corpo dei Vigili del Fuoco, al quale deve essere richiesta la visita di collaudo a impianto o costruzione ultimati, prima dell'inizio delle lavorazioni. Inoltre, trattandosi nella specie di un deposito di più di 500 litri di gasolio, doveva essere applicata questa disciplina. La Cassazione ha ritenuto che, dunque, nonostante l'avvenuta abrogazione delle disposizioni, a opera dell'art. 304, D.Lgs. n. 81/2008, sussiste continuità normativa con le nuove norme (art. 16, decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, e art. 46, D.Lgs. n. 81/2008) per cui non vi è alcuna abolitio criminis. La decisione ha trovato un altro precedente nella Giurisprudenza della Corte Suprema (Cass. Pen., sez. III, 17 aprile 2009), che, del pari, ha ritenuto che le aziende e le lavorazioni indicate nelle tabelle A e B approvate con il D.P.R. 26 maggio 1959, n. 689, sono tuttora assoggettate al rilascio del certificato di prevenzione incendi e al controllo del Comando dei Vigili del Fuoco. La sanzione penale per l'omessa richiesta o rinnovo del certificato di prevenzione incendi è prevista dall'art. 20, D.Lgs. n. 139/2006 (arresto sino a un anno o ammenda da 258 a 2.582 euro).

(Pierguido Soprani, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 22.11.2011, n. 21 - p. 110)

■ **Cassazione penale, sez. IV, 10 febbraio 2011, n. 5032, Pres.Morgigni, Rel. Marinelli**

Prevenzione infortuni - Lavoro in cantiere - Getto di calcestruzzo - Prescrizioni operative del PSC - Impresa capogruppo - Doveri di coordinamento dei subappaltatori - Valutazione - Sussiste - Assenza alla riunione di coordinamento indetta dal CSE - Rilevanza - E' condotta negligente

L'Impresa capogruppo di un ATI ha il dovere di coordinare i subappaltatori, adempiendo alle norme di legge e alle prescrizioni operative del PSC, a nulla rilevando la mancata presenza alla riunione di coordinamento convocata a tal fine, integrando tale assenza una condotta negligente.

 **Nota.** L'amministratore delegato e il direttore dei lavori dell'impresa capogruppo di un ATI erano stati condannati in relazione al grave infortunio subito dal dipendente di una ditta subappaltatrice, incaricata della fornitura e del pompaggio di calcestruzzo. Mentre l'operaio era posizionato sulla sponda di un canale sovrastato da una linea elettrica aerea, intento a orientare il getto di calcestruzzo condotto dal braccio meccanico di una beton pompa collocata su un ponte vicino, era stato folgorato a causa dell'insufficiente distanza del braccio meccanico alla linea elettrica, quindi era stato investito della corrente per elettrocuzione. La contestazione contravvenzionale era di inosservanza dell'art. 11, D.P.R. n. 164/1956, per violazione del divieto di eseguire i lavori in prossimità di linee elettriche aeree a distanza minore di 5 metri, salvo che si fosse provveduto a una protezione atta a evitare accidentali contatti o pericolosi avvicinamenti ai conduttori delle linee stesse. Era stato contestato, inoltre, l'omessa cooperazione con le ditte operanti in subappalto, in ordine all'attuazione delle misure di sicurezza, prevenzione e protezione

dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa con riguardo, nello specifico, proprio alla presenza delle linee elettriche aeree.

La Corte d'Appello aveva confermato la sentenza di condanna del Tribunale, per cui gli imputati avevano proposto ricorso per Cassazione, adducendo che l'art. 11, D.P.R. n. 164/1956, era stato violato sia da parte di chi materialmente aveva eseguito l'operazione con la beton pompa, sia da chi aveva gestito e coordinato il cantiere nel suo complesso e aveva, conseguentemente, il compito di elaborare le norme per la sicurezza generale, per far sì che i piani operativi di sicurezza (POS) di tutte le imprese risultassero allineati alle prescrizioni operative del piano di sicurezza e di coordinamento (PSC). Al contrario, i ricorrenti erano stati nominati mandatarî speciali della sola associazione temporanea di imprese (ATI), seppur muniti espressamente di delega in materia di osservanza della normativa di prevenzione degli infortuni sul lavoro. Non si capiva, pertanto, per quale motivo, secondo la sentenza impugnata, questi avrebbero dovuto coordinare tutte le lavorazioni in subappalto svolte nel cantiere e questo erroneo assunto dei Giudici sarebbe stato originato dal mancato coinvolgimento di due figure essenziali per la sicurezza e, cioè, il committente e il responsabile dei lavori. Al più, dunque, gli imputati, che non potevano esercitare alcuna ingerenza sul personale delle imprese subappaltatrici né poterne gestire i dipendenti, avrebbero potuto rispondere degli obblighi di sicurezza relativi allo svolgimento delle lavorazioni da parte dei lavoratori dell'impresa di loro appartenenza.

La Cassazione ha ritenuto infondati, tuttavia, entrambi i ricorsi. Muovendo dalla considerazione che la disciplina infortunistica ha imposto ai datori di lavoro, ai committenti e agli appaltatori, in caso di cantieri temporanei o mobili, specifici obblighi di coordinamento per la tutela della sicurezza dei lavoratori addetti alle lavorazioni nel cantiere, ha condiviso la decisione dei Giudici di merito che avevano fatto leva sulla circostanza che entrambi gli imputati erano stati delegati a "coordinare le imprese sul cantiere" e, nell'ambito del cantiere stesso, "all'organizzazione in materia di sicurezza del lavoro, di tecnopatie e igiene sul lavoro e, in particolare, all'organizzazione e alla scelta di misure igieniche e antinfortunistiche, al fine di assicurare il completo assolvimento degli obblighi societari di attuazione delle misure igieniche e di prevenzione nonché del relativo controllo".

Ora, nel caso di specie il PSC, che entrambi gli imputati erano tenuti a osservare, aveva espressamente preso in considerazione la concreta possibilità che l'attività lavorativa interferisse col passaggio di linee elettriche aeree. Il piano di sicurezza e di coordinamento aveva previsto, pertanto, in conformità all'art. 11, D.P.R. n. 164/1956 (attuali artt. 83 e 117, D.Lgs. n. 81/2008), il dimensionamento dei mezzi provvisti di braccio mobile o telescopico, in modo da consentire lo svolgimento dell'attività lavorativa "senza che sia possibile, anche accidentalmente, la penetrazione nella zona di guardia". Era stata prevista anche la segnalazione della "presenza delle linee aeree ai mezzi di cantiere (in particolare a quelli dotati di braccio brandeggiabile in elevazione) che possano venire a contatto con uomini e mezzi, con opportuni segnali di pericolo". Al contrario, gli imputati avevano consentito l'uso di un mezzo non adeguato, permettendo che una beton pompa, con braccio estensibile in altezza per ventotto metri, operasse al di sotto di una linea elettrica in tensione che si trovava, come aveva specificamente messo in evidenza la sentenza impugnata, a soli nove metri dal piano su cui poggiava la macchina. Inoltre, il consenso allo svolgimento della lavorazione in questo contesto di rischio ambientale era avvenuto nonostante vi fosse stata una specifica riunione di coordinamento relativa alle condizioni di lavoro in quello specifico tratto dell'opera, nella quale era stato stabilito che l'operazione di getto del calcestruzzo dovesse avvenire "non posizionando le macchine sull'argine, ma sull'adiacente ponte", in quanto questo avrebbe consentito "la necessaria manovrabilità della pompa e la distanza di sicurezza dalle linee", distanza che non avrebbe dovuto scendere al di sotto dei cinque metri. Nella stessa riunione era stato anche puntualizzato che, in considerazione della brevità dell'intervento, non era stato ritenuto opportuno richiedere il sezionamento della linea, ma era stata raccomandata la massima attenzione. Secondo la Suprema Corte gli imputati, i quali avevano la responsabilità di garantire, anche attraverso il coordinamento delle varie imprese che operavano nel cantiere, la sicurezza dei lavoratori, non ebbero ad adempiere il loro dovere di cooperare, a nulla rilevando anche la circostanza che uno di loro fosse assente alla riunione di coordinamento, tenendo in tal modo un comportamento negligente.

(Pierguido Soprani, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 22.11.2011, n. 21 - p. 110)

Approfondimenti



Con lo Statuto delle imprese subito operative solo le norme su incarichi e controlli in gara

In vigore dal 15 ottobre, lo Statuto delle imprese ha alcuni riflessi anche sugli appalti. Di norme subito operative ci sono solo quelle che innalzano alle soglie Ue gli incarichi fiduciari di progettazione e quelle che eliminano i controlli a campione.

Roberto Mangani, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 28.11.2011, n. 45 - p. 6

La legge 11 novembre 2011, n. 180 ha introdotto una serie di norme che delineano il cosiddetto "Statuto delle imprese", volte a tutelare la libertà d'impresa. Il provvedimento mira tra l'altro a garantire la piena applicazione della Comunicazione Ue n. 394 del 25 giugno 2008, indirizzata a favorire l'introduzione di un regime di favore per le piccole imprese.

In particolare, vengono fatte oggetto di una serie di norme di specifica tutela le microimprese, le piccole imprese e le medie imprese, per la cui definizione la legge 180 fa rinvio ai contenuti della raccomandazione della Commissione Ue n. 361 del 6 maggio 2003. In base a tale rinvio, queste categorie di imprese sono individuate con riferimento al loro organico e al loro fatturato ovvero al loro bilancio annuale. Così, la media impresa è quella con un organico inferiore a 250 persone e il cui fatturato non superi i 50 milioni di euro o il cui totale di bilancio annuale non sia superiore a 43 milioni di euro; la piccola impresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 50 persone e il cui fatturato o totale del bilancio annuale non superi i 10 milioni di euro; infine, la microimpresa è quella il cui organico sia inferiore a 10 persone e il cui fatturato o totale di bilancio annuale non superi i due milioni di euro.

Molteplici sono gli ambiti rispetto ai quali la nuova legge interviene ai fini di facilitare le modalità operative di queste categorie di imprese. Tra questi si colloca anche quello relativo al settore degli appalti pubblici, rispetto al quale vengono dettate una serie di disposizioni che, per la gran parte, non intervengono in maniera diretta a modificare le norme esistenti, ma si traducono in indicazioni in merito ai comportamenti e alle decisioni che devono essere assunti dagli enti committenti per facilitare l'ingresso e l'operatività delle medie, piccole e micro imprese in questo settore. Proprio queste indicazioni vanno esaminate con attenzione, per valutarne il grado di coerenza rispetto all'operato degli enti committenti, tenuto conto del contesto normativo in cui si inseriscono.

I servizi di ingegneria

La sola disposizione che interviene in maniera diretta a modificare il tessuto normativo delineato dal Dlgs 163/2006 (codice appalti) è quella contenuta nell'articolo 12, comma 1, della legge 180. Essa interviene sull'articolo 91, comma 1, del codice innalzando da 100.000 euro all'importo corrispondente alle soglie comunitarie (a oggi pari a 125.000 euro o 193.000 euro a seconda della natura dell'ente committente) il limite entro il quale è consentito l'affidamento tramite procedura semplificata. Infatti, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 91, gli incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione, di direzione lavori e di collaudo di importo inferiore ai limiti di valore indicati al precedente comma 1 possono essere affidati dal responsabile del procedimento attraverso lo svolgimento di una procedura negoziata a inviti, secondo le previsioni dell'articolo 57, comma 6, con l'unico vincolo di

invitare almeno cinque soggetti e di rispettare, in sede di svolgimento della procedura, i principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza.

In sostanza, dal 15 novembre scorso, giorno di entrata in vigore della legge 180, non esiste più, nell'ambito degli incarichi sottosoglia, la ulteriore suddivisione tra quelli di importo inferiore e quelli di importo superiore a 100.000 euro.

Tutti indistintamente gli incarichi al di sotto della soglia comunitaria possono essere affidati tramite procedura negoziata, secondo il meccanismo semplificato a inviti disciplinato dall'articolo 57, comma 6 del Dlgs 163. fermo restando che sotto i 40mila euro è comunque possibile l'affidamento fiduciario ai sensi dell'articolo 267, comma 10 del Dpr 267/2010.

La pubblicità

L'articolo 13, comma 1, prevede che lo Stato, le Regioni e gli enti locali rendano disponibili le informazioni sulle procedure di evidenza pubblica, con particolare riguardo agli appalti di importo inferiore alle soglie comunitarie, attraverso la pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali. Il carattere innovativo della norma sembra in realtà riguardare, relativamente ai lavori, esclusivamente gli appalti di importo inferiore a 500.000 euro. Per quelli di importo superiore, infatti, è già prevista la pubblicazione sul "profilo del committente", mentre per gli appalti di importo inferiore la pubblicazione era prevista solo nell'albo della stazione appaltante e nell'albo pretorio del comune ove si gli stessi si eseguono (articolo 122, comma 5, Dlgs 163/2006).

Per quanto riguarda le forniture e i servizi la pubblicazione dei bandi relativi a tutti gli appalti sottosoglia è già prevista sul profilo del committente (articolo 124, comma 5), per cui la nuova disposizione non sembra aggiungere nulla quanto agli adempimenti pubblicitari.

La suddivisione in lotti

L'articolo 13, comma 2, lettera a) contiene due indicazioni rivolte agli enti appaltanti. La prima attiene alla suddivisione degli appalti in lotti, che viene considerato un obiettivo da perseguire al fine di favorire l'accesso al mercato delle medie, piccole e micro imprese. Viene peraltro specificato che ciò deve avvenire nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 29 del Dlgs 163, che al comma 4 stabilisce che nessun progetto d'opera né alcun progetto volto a ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato.

Ciò significa che la suddivisione in lotti può avvenire purché ciascun lotto abbia una sua autonomia funzionale, nel senso che offre di per sé delle utilità singolarmente apprezzabili. La suddivisione non può invece considerarsi legittima quando il lotto sia parte di un'opera o di una prestazione che può venire in rilievo solo nella sua unitarietà complessiva e che quindi non può essere scissa in più parti autonome. In questo secondo caso, infatti, ci si troverebbe di fronte a una tipica ipotesi di frazionamento artificioso, in cui la suddivisione non si può ritenere consentita in quanto operata in funzione di elusione della normativa sugli appalti.

La valutazione in merito alla distinzione tra suddivisione in lotti legittima e frazionamento artificioso è naturalmente rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, fermo restando la possibilità che sia sindacata dal giudice amministrativo con il limite costituito dall'impossibilità di entrare nel merito delle decisioni assunte.

Il subappalto

Secondo la norma, gli enti committenti, oltre a evidenziare le possibilità di subappalto, devono provvedere a garantire la corresponsione diretta dei pagamenti ai subappaltatori, da effettuare tramite bonifico bancario.

Quest'ultima previsione pone un rilevante problema applicativo. Infatti, in base a quanto previsto all'articolo 118, comma 3, del Dlgs 163, la stazione appaltante, relativamente ai pagamenti destinati ai subappaltatori, ha due alternative.

Può prevedere nel bando che corrisponderà i relativi corrispettivi direttamente ai subappaltatori, ovvero che tali corrispettivi saranno corrisposti dall'appaltatore che dovrà poi trasmettere alla stazione appaltante le relative fatture quietanziate.

In sostanza, il pagamento diretto dei corrispettivi ai subappaltatori da parte dell'ente committente è solo una possibilità, e non certo un obbligo.

A una prima lettura, si potrebbe ritenere che la previsione contenuta nella nuova norma abbia trasformato una facoltà in un obbligo, che peraltro opererebbe solo nei confronti di determinate categorie di imprese. Attraverso una lettura coordinata tra l'articolo 118 del Dlgs 163 e l'articolo 13 si potrebbe ritenere che quest'ultimo abbia implicitamente abrogato - peraltro solo relativamente alle medie, piccole e micro imprese - quella parte del primo che consentiva, oltre al pagamento diretto del subappaltatore, anche il pagamento da parte dell'appaltatore.

Resta tuttavia il dubbio sulla correttezza di questa interpretazione, anche alla luce della previsione contenuta all'articolo 255 del Dlgs 163, secondo cui ogni intervento normativo incidente sul codice dei contratti pubblici, o sulle materie da esso disciplinate, andrebbe effettuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute.

Nel nostro caso, invece, la disposizione sopravvenuta non opera un intervento diretto sull'articolo 118, e in questo senso si potrebbe ritenere che si limiti a orientarne le modalità di applicazione per l'ipotesi in cui il subappalto sia effettuato a favore delle medie, piccole e micro imprese. Accogliendo questa tesi, l'effetto cogente dell'articolo 13 sul comportamento delle stazioni appaltanti sarebbe meno incisivo.

Tuttavia, non si può non evidenziare che la nuova norma utilizza dei termini per delineare il comportamento degli enti committenti - «provvedono» a evidenziare le possibilità di subappalto, «garantendo la corresponsione diretta dei pagamenti» - che sembrano non lasciare spazio a scelte diverse da parte degli stessi.

Le aggregazioni tra imprese

Sempre l'articolo 13, comma 2, alla lettera *b*) stabilisce che gli enti committenti debbano semplificare l'accesso agli appalti pubblici delle aggregazioni tra micro, piccole e medie imprese, privilegiando associazioni temporanee, forme consortili e reti di imprese.

In realtà non si comprende attraverso quali concrete modalità questa prescrizione indirizzata agli enti appaltanti possa trovare effettivo riscontro, considerato che, nell'ambito degli appalti pubblici, i requisiti tipici dei raggruppamenti temporanei di imprese, nelle loro diverse configurazioni, sono stabiliti da specifiche norme che hanno valore cogente, qualunque sia la tipologia e la dimensione delle imprese che si raggruppano.

I servizi pubblici locali

La semplificazione dell'accesso delle medie, piccole e micro imprese è prevista anche in relazione all'affidamento di alcuni servizi pubblici locali (articolo 13, comma 2, lettera *c*).

Questi vengono identificati sia con riferimento al soggetto che li affida (comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti), che al loro valore economico (importi inferiori alle soglie Ue) che, infine, alla loro tipologia (raccolta e smaltimento rifiuti, trasporto pubblico locale, manutenzione e riparazione filiere energetiche, illuminazione pubblica, servizi cimiteriali, riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico, manutenzione delle infrastrutture viarie, manutenzione del verde). Si deve peraltro rilevare che, relativamente al valore di riferimento, per i servizi pubblici locali non vi è una soglia stabilita in sede comunitaria, come è previsto per gli appalti.

La nuova norma stabilisce che l'affidamento dei servizi pubblici locali, identificati nei termini indicati, debba avvenire tramite procedura a evidenza pubblica finalizzata a scegliere l'affidatario, o anche attraverso il modulo dell'affidamento a favore di società mista, purché il socio privato "operativo" sia selezionato tramite procedura a evidenza pubblica. Infine, è previsto che i Comuni debbano operare l'individuazione di lotti adeguati alla dimensione ottimale del servizio pubblico locale.

Dato questo quadro d'insieme, si deve ritenere che l'accesso delle medie, piccole e micro imprese all'ambito dei servizi pubblici locali come sopra definiti dovrebbe risultare semplificato proprio in relazione alla ridotta dimensione degli ambiti territoriali dedicati allo svolgimento del servizio pubblico, che dovrebbe consentire di per sé la definizione di requisiti di partecipazione alla gara proporzionati alle caratteristiche di dette imprese.

In sostanza, la norma sembra imporre ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di svolgere procedure di gara per la scelta dell'affidatario o del partner della società mista cui attribuire la gestione del servizio pubblico locale, con l'effetto che il limitato ambito ottimale di tali servizi connesso alla ridotta dimensione degli enti committenti dovrebbe semplificare l'accesso delle medie, piccole e micro imprese alle relative procedure di gara.

Le grandi infrastrutture

Perplexità suscita invece l'altra previsione, contenuta alla *lettera d)* del comma 2 dell'articolo 13, diretta sempre a favorire l'accesso al mercato degli appalti pubblici delle medie, piccole e micro imprese. In base ad essa le amministrazioni dovrebbero introdurre modalità di coinvolgimento nella realizzazione di grandi infrastrutture, nonché delle connesse opere integrative e compensative, delle imprese residenti nelle regioni e nei territori nei quali sono localizzati gli interventi. La disposizione si presenta sostanzialmente inapplicabile, posto che qualunque clausola che mirasse a favorire le imprese in ragione della loro localizzazione sul territorio sarebbe illegittima, in quanto diretta a favorire il fenomeno dei "localismi" che, per consolidato orientamento della normativa e della giurisprudenza Ue, appare in palese violazione dell'ordinamento comunitario e in particolare dello specifico principio generale di non discriminazione.

I documenti di gara

Alcune prescrizioni specifiche vengono dettate in relazione al tema della documentazione da presentare a riprova del possesso dei requisiti richiesti ai concorrenti in sede di gara.

La prima previsione stabilisce che le medie, piccole e micro imprese che partecipano alle gare di appalto possono presentare autocertificazioni per l'attestazione dei propri requisiti di idoneità (articolo 13, comma 3). In realtà questa previsione non sembra aggiungere nulla a quanto già stabilito dalla normativa vigente con riferimento indistintamente a tutti i concorrenti che partecipano alle procedure di gara. La possibilità di presentare dichiarazione sostitutiva ai sensi del Dpr 445/2000 attestante il possesso dei requisiti è già prevista in via generalizzata sia con riferimento ai requisiti di carattere generale (articolo 38, comma 2, Dlgs 163/2006), che a quelli di natura economico finanziaria (articolo 41, comma 1, e articolo 42, comma 4). L'unico dubbio potrebbe sussistere con riferimento alla certificazione Soa, ma la giurisprudenza più recente è orientata a consentire anche in questo caso la presentazione della dichiarazione sostitutiva.

Ne consegue che, sotto questo profilo, la nuova disposizione non delinea alcun trattamento di favore per le medie, piccole e micro imprese. Così come non sembra introdurre alcun elemento innovativo la seconda previsione contenuta nel comma 3, secondo cui gli enti committenti non possono chiedere alle imprese documentazioni o certificazioni già in loro possesso o documentazione aggiuntiva rispetto a quella prevista dal Dlgs 163.

Più complessa si presenta la situazione in relazione alla previsione contenuta nel comma 4. Essa - con una formulazione che non è tra le più chiare - stabilisce che, nel caso di medie, piccole e micro imprese la documentazione comprovante il possesso dei requisiti che in sede di gara sono stati oggetto di mera autodichiarazione deve essere richiesta solo all'impresa aggiudicataria.

In via di prima interpretazione l'intento della norma sembra voler essere quello di evitare il c.d. controllo a campione previsto dall'articolo 48 del Dlgs 163, che impone di richiedere a un numero di offerenti non inferiore al 10% delle offerte presentate, scelti mediante sorteggio, di comprovare il possesso dei requisiti autodichiarati in sede di gara. Tuttavia, non è chiaro in che termini tale onere dall'applicazione della norma dovrebbe operare. Infatti, la disposizione introdotta dall'articolo 13 si riferisce solo alle medie, piccole e micro imprese, quasi che il controllo a campione non dovesse operare solo in relazione a esse, mentre potrebbe rimanere fermo, in ipotesi, qualora alla gara abbiano partecipato anche altre imprese (diverse dalle medie, piccole e micro).

In sostanza, seguendo questa interpretazione, il sorteggio dovrebbe avvenire tra le imprese diverse dalle medie, piccole e micro, alle quali soltanto potrebbe essere richiesta la prova dei requisiti dichiarati in sede di gara. Si tratta tuttavia di una ricostruzione che non convince, anche perché, facendo venir meno la finalità principale del controllo a campione che è quella di assicurare

che nessuno dei partecipanti alla gara abbia dichiarato il falso, finirebbe per avere unicamente una funzione punitiva solo verso una certa categoria di imprese, cioè quelle diverse dalle medie, piccole e micro.

È quindi probabile che l'intento del legislatore, al di là della non felice formulazione della norma, fosse quello di stabilire che in tutti i casi in cui l'impresa aggiudicataria sia una media, piccola e micro impresa, è solo verso di essa che andrà operata la verifica dei requisiti, restando totalmente non operativo il meccanismo dei controlli a campione, anche se alla gara abbiano partecipato imprese che non rientrano nelle suddette categorie.

Va peraltro rilevato che la norma presenta forti dubbi di costituzionalità, in quanto introduce nello svolgimento delle procedure di affidamento una disparità di trattamento tra le imprese solo in ragione delle loro differenti dimensioni e senza che se ne evidenzii una convincente ragione giustificatrice. Senza tener conto, peraltro, che essa rischia di avere dei riflessi negativi sul buon andamento dell'azione amministrativa.

AUTOCERTIFICAZIONE ANCHE PER LA SOA

La giurisprudenza già considera possibile sostituire l'attestato Soa con un'autocertificazione che ne dichiara il possesso. Ad esempio il Tar Piemonte con la sentenza n. 2334 del 16 ottobre 2009 ha dichiarato l'ammissibilità dell'autocertificazione per dimostrare il possesso dell'attestazione Soa. I giudici quindi hanno considerato illecito il disciplinare di gara che aveva escluso la possibilità di utilizzare l'autocertificazione per l'attestato Soa.

Requisiti proporzionali

Meno problematica si presenta la previsione contenuta al comma 5 dell'articolo 13. Essa si limita a stabilire che gli enti committenti non possono richiedere alle imprese che concorrono alle procedure di affidamento requisiti finanziari sproporzionati rispetto al valore dei beni e dei servizi oggetto dei contratti. Si tratta della riaffermazione di un orientamento consolidato sia a livello di giurisprudenza nazionale che comunitaria, e che costituisce applicazione specifica del principio di proporzionalità.

Forniture con posa in opera

L'articolo 15 stabilisce che la sospensione dei pagamenti a carico dell'appaltatore nel caso in cui quest'ultimo non trasmetta alla stazione appaltante le fatture quietanziate del subappaltatore - prevista dall'articolo 118, comma 3 - si applica anche nell'ipotesi in cui le fatture riguardino gli esecutori di un contratto di fornitura con posa in opera.

Appalti

**Procedura ammessa solo per gli appalti complessi. Necessaria la motivazione**

Condizione imprescindibile per il ricorso al dialogo competitivo è la particolare complessità dell'appalto: questo giustifica il fatto che la Pa non sia in grado di definire con sufficiente precisione le modalità per soddisfare le proprie esigenze.

Roberto Mangani, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 21.11.2011 - n. 44, p. 6

Il dialogo competitivo è la più "atipica" tra le procedure di gara previste dal codice dei contratti pubblici. Essa, infatti, presenta delle significative peculiarità rispetto alle procedure più tradizionali. Dal punto di vista delle modalità di svolgimento, il dialogo competitivo si contraddistingue per una flessibilità che è ignota alle ordinarie forme di contrattazione.

Dal punto di vista sostanziale, ciò che lo caratterizza è che non si ha l'usuale contrapposizione tra un ente committente che bandisce la gara e il privato che formula la sua offerta sulla base di quanto specificato dal primo nel bando e nel capitolato prestazionale. Nel dialogo competitivo i concorrenti, partecipando alla procedura, contribuiscono essi stessi alla definizione dell'oggetto del contratto.

L'ente committente mira quindi ad attingere al know-how dei concorrenti per supplire a un proprio deficit di conoscenza. In questo senso si può affermare che nella procedura del dialogo competitivo viene meno il tradizionale principio di incomunicabilità tra stazione appaltante e concorrenti che, nelle procedure ordinarie, caratterizza lo svolgimento della gara. Qui, al contrario, ciò che contraddistingue la procedura è proprio il continuo flusso di comunicazioni che, prima di arrivare alla vera e propria presentazione delle offerte, è indirizzato a definire l'oggetto della prestazione in relazione al quale le offerte andranno formulate.

L'ente committente, attraverso il contributo dei concorrenti, mira a individuare con precisione l'oggetto del contratto rispetto a una situazione di partenza in cui aveva cognizione unicamente delle sue esigenze ma non delle forme e delle modalità attraverso cui queste possono essere soddisfatte.

Ci troviamo di fronte, in sostanza, a una forma atipica di partenariato pubblico-privato, che non si svolge su un piano istituzionale ma piuttosto sul piano contrattuale e della negoziazione.

Naturalmente, a fronte di queste caratteristiche, resta sempre il dato di fondo costituito dall'appartenenza del dialogo competitivo all'area dell'evidenza pubblica. Da qui la necessità, che si riflette nella disciplina normativa, di contemperare due diverse esigenze. Da un lato quella di garantire la flessibilità necessaria a consentire materialmente lo svolgimento del "dialogo"; dall'altro, l'obbligo di imporre determinate regole idonee ad assicurare comunque il pieno rispetto dei principi di trasparenza, concorrenzialità e par condicio non solo nella fase finale di presentazione delle offerte ma anche in quella iniziale del dialogo in senso stretto.

I presupposti

I caratteri del dialogo competitivo sommariamente descritti offrono una adeguata chiave di lettura per analizzare i presupposti per il ricorso all'istituto, che trova la sua disciplina primaria nell'articolo 58 del Dlgs 163/2006.

In primo luogo, il legislatore si è preoccupato di puntualizzare che il dialogo competitivo deve costituire una procedura di carattere residuale, nel senso che le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrervi solo qualora ritengano non idoneo nel caso di specie l'utilizzo della procedura aperta o ristretta.

Questa previsione è agevolmente comprensibile se si tiene conto che normalmente l'ente pubblico deve essere in grado di definire in che modo e attraverso quali strumenti può soddisfare le sue esigenze, il che gli consente di stabilire con precisione l'oggetto e gli altri termini della prestazione da richiedere. Ciò può non avvenire solo in presenza di circostanze particolari, che legittimano appunto il ricorso al dialogo competitivo. La condizione imprescindibile è che ci si trovi di fronte ad appalti particolarmente complessi. Solo una accentuata complessità dell'appalto, infatti, può dare ragione della circostanza che l'ente appaltante non sia in grado di definire con sufficiente precisione le modalità attraverso cui soddisfare le proprie esigenze. In linea generale il carattere della particolare complessità può riguardare indistintamente gli appalti di lavori, di forniture o di servizi. Nella realtà, sembra ragionevole ritenere che il suddetto carattere possa sussistere più facilmente nel settore dei lavori e, in misura minore, in quello dei servizi, mentre più difficilmente appare configurabile in relazione alle forniture. Relativamente ai lavori, il comma-1 dell'articolo 58 individua alcune ulteriori condizioni per il ricorso al dialogo competitivo. È infatti necessario il preventivo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici nonché, nel caso si tratti di lavori relativi a beni culturali, l'ulteriore parere del Consiglio superiore dei beni culturali. Entrambi i pareri devono essere rilasciati entro trenta giorni dalla richiesta, fermo restando che trascorso inutilmente tale termine l'ente appaltante può comunque procedere.

L'APPLICAZIONE A CONCESSIONI E PF

Sotto il profilo degli ambiti in cui può trovare applicazione il dialogo competitivo, occorre in primo luogo puntualizzare che esso può essere finalizzato all'affidamento non solo di un appalto di lavori ma anche di una concessione di lavori pubblici. Nonostante la norma faccia formale riferimento alla categoria dell'appalto, questa conclusione è avvalorata sia da argomenti di carattere sistematico che testuale. Sotto il primo profilo, occorre rilevare che la disciplina complessiva dell'istituto ben si adatta a essere applicata a interventi che, anche dal punto di vista economicofinanziario, presentano una certa complessità, come è tipico delle concessioni. Sotto il profilo testuale, poi, vi è un esplicito richiamo contenuto nel comma 15 dell'articolo 58, secondo cui la procedura di dialogo competitivo si può concludere con l'affidamento di una concessione di cui all'articolo 143 del Dlgs 163, cioè appunto una concessione di lavori pubblici.

Più dubbio è che il dialogo competitivo possa essere utilizzato per l'affidamento di una concessione di servizi di cui all'articolo 30 del Dlgs 163. Il comma 1 di detto articolo stabilisce infatti che le disposizioni del codice dei contratti pubblici non si applicano alle concessioni di servizi, salvo quanto disposto dall'articolo stesso. Sotto il profilo procedurale, tale articolo stabilisce che l'affidamento della concessione debba avvenire, nel rispetto dei principi generali, previa gara informale cui sono invitati almeno cinque concorrenti. Ciò sembra escludere che si possa far ricorso al dialogo competitivo, tanto più se si considera che, come appena evidenziato, l'articolo 58, nel consentire l'utilizzo del dialogo competitivo per l'affidamento anche delle concessioni, fa esplicito riferimento esclusivamente a quelle di lavori.

Analogamente, si deve ritenere che non si possa ricorrere al dialogo competitivo nell'ambito di una procedura di project financing.

Quest'ultima, infatti, è caratterizzata da una disciplina molto dettagliata che ne disegna in maniera puntuale tutti i passaggi, rispetto alla quale la procedura del dialogo competitivo verrebbe a sovrapporsi in una maniera che appare difficilmente compatibile. L'unica possibilità di inserire il dialogo competitivo nell'ambito di una procedura di project financing è quella prevista dall'articolo 153, comma 16, che, in relazione a uno specifico passaggio di tale complessa procedura prevede che, in una particolare ipotesi, l'amministrazione aggiudicatrice possa indire un dialogo competitivo.

Infine, è da ritenere pacificamente ammessa la possibilità di utilizzare il dialogo competitivo per l'affidamento degli appalti dei settori speciali. In questo senso depone chiaramente l'articolo 220 del Dlgs 163 che indica tra le procedure che gli enti committenti operanti in tali settori possono adottare per l'affidamento dei lavori, forniture e servizi non solo le procedure aperte, ristrette o negoziate, ma anche il dialogo competitivo.

Esclusa la legge obiettivo

Vi è poi una condizione limitativa dell'utilizzo dell'istituto. È infatti stabilito che non si può ricorrere al dialogo competitivo per i lavori relativi agli interventi infrastrutturali relativi alle grandi opere (c.d. opere di legge obiettivo). Si tratta di una limitazione che per alcuni versi appare contraddittoria, posto che i lavori relativi alle grandi infrastrutture possono più facilmente presentare quei caratteri di complessità che il legislatore ha individuato come condizione imprescindibile per il ricorso all'istituto.

La complessità

Il legislatore, peraltro, offre anche una definizione di appalto particolarmente complesso. Lo stesso articolo 58, al comma 2, individua due ipotesi in cui si deve ritenere che ricorra questa condizione.

La prima ipotesi è quella in cui la stazione appaltante non è in grado di definire i mezzi tecnici idonei a soddisfare le sue necessità o i suoi obiettivi. Si tratta quindi di una carenza di competenze sotto il profilo strettamente tecnico, nel senso che l'ente committente non è in grado di individuare attraverso quali soluzioni tecniche sia possibile soddisfare le esigenze che esso ha individuato.

La seconda ipotesi è quella in cui l'ente committente non è in grado di specificare l'impostazione giuridica o finanziaria di un progetto. In questo caso si tratta quindi di un deficit di conoscenze su come deve essere strutturata l'operazione sotto il profilo giuridico o finanziario.

A questo punto, tuttavia, lo stesso legislatore introduce una variabile che innesta qualche elemento di confusione nel quadro complessivo. Infatti, nell'offrire una esemplificazione di quando in concreto un appalto possa essere considerato particolarmente complesso, il comma 2 dell'articolo 58 parla, tra l'altro, di appalti per i quali la stazione appaltante non dispone di studi in merito alla identificazione e quantificazione dei propri bisogni - oltre che all'individuazione dei mezzi strumentali al soddisfacimento dei suddetti bisogni e delle caratteristiche degli interventi da attuare - a causa di fattori oggettivi a essa non imputabili. In questo modo tuttavia, più che fornire una esemplificazione delle ipotesi precedenti, si va a delineare una terza ipotesi che si affianca alle altre due.

Infatti, nei primi due casi presi in considerazione la stazione appaltante non aveva cognizione o delle soluzioni tecniche da adottare o della costruzione giuridica o finanziaria dell'operazione, ma si deve ritenere fosse pienamente consapevole dei bisogni che intendeva soddisfare. Al contrario, nell'esempio portato dal legislatore l'ente appaltante è in una fase addirittura precedente, in quanto non sa neanche identificare e quantificare i propri bisogni.

Detto altrimenti, nei primi due casi l'amministrazione sa ciò che vuole ma non sa come arrivarci; nel terzo caso non ha invece le idee chiare neanche su cosa vuole.

Si deve peraltro ritenere che quest'ultima ipotesi - che non è presente nella normativa comunitaria - costituisca una forzatura del legislatore nazionale, posto che se l'ente appaltante non fosse neanche consapevole dei propri bisogni difficilmente avrebbe quegli elementi minimi che sono comunque necessari per avviare la procedura. In questo senso sembra più logico rimanere ancorati alle prime due ipotesi, che appaiono quelle maggiormente coerenti con le caratteristiche strutturali dell'istituto.

La motivazione

Il comma 3 dell'articolo 58 prevede che il provvedimento con il quale la stazione appaltante decide di ricorrere al dialogo competitivo deve contenere una specifica motivazione in merito alla sussistenza dei presupposti che legittimano il ricorso alla procedura. In linea generale, ogni provvedimento amministrativo deve essere fornito di motivazione, che deve essere adeguata in relazione alle caratteristiche del provvedimento assunto. Anche senza questa specifica previsione, quindi, l'ente appaltante avrebbe comunque dovuto indicare le ragioni che legittimavano il ricorso a questa particolare procedura.

La previsione legislativa, quindi, ha la sola finalità di dare maggiore enfasi a un adempimento che comunque l'ente appaltante avrebbe dovuto assolvere, inducendolo a esplicitare in maniera puntuale la sussistenza dei presupposti che legittimano il ricorso all'istituto. Il tutto, evidentemente, in una logica che mira a evitare possibili abusi in relazione a una procedura che presenta indubbiamente un più ampio grado di discrezionalità rispetto alle ordinarie procedure di gara.

Naturalmente un onere di motivazione così puntuale espone la stazione appaltante a un penetrante sindacato giurisdizionale, nel senso che chiunque abbia interesse potrà contestare in sede giudiziaria l'insussistenza dei presupposti per il ricorso al dialogo competitivo e il giudice amministrativo avrà ampio spazio per sindacare l'operato dell'ente appaltante. In questo senso, si deve ritenere che l'interesse a ricorrere faccia capo a qualunque operatore del settore cui si riferisce l'appalto, che in quanto tale avrà titolo ad affermare il suo diritto a partecipare a una procedura ordinaria in luogo di quella che egli ritiene l'amministrazione abbia illegittimamente adottato.

Economia, fisco, agevolazioni e incentivi



EDILIZIA - ANCE Congiuntura: ecco le cifre della crisi nelle costruzioni

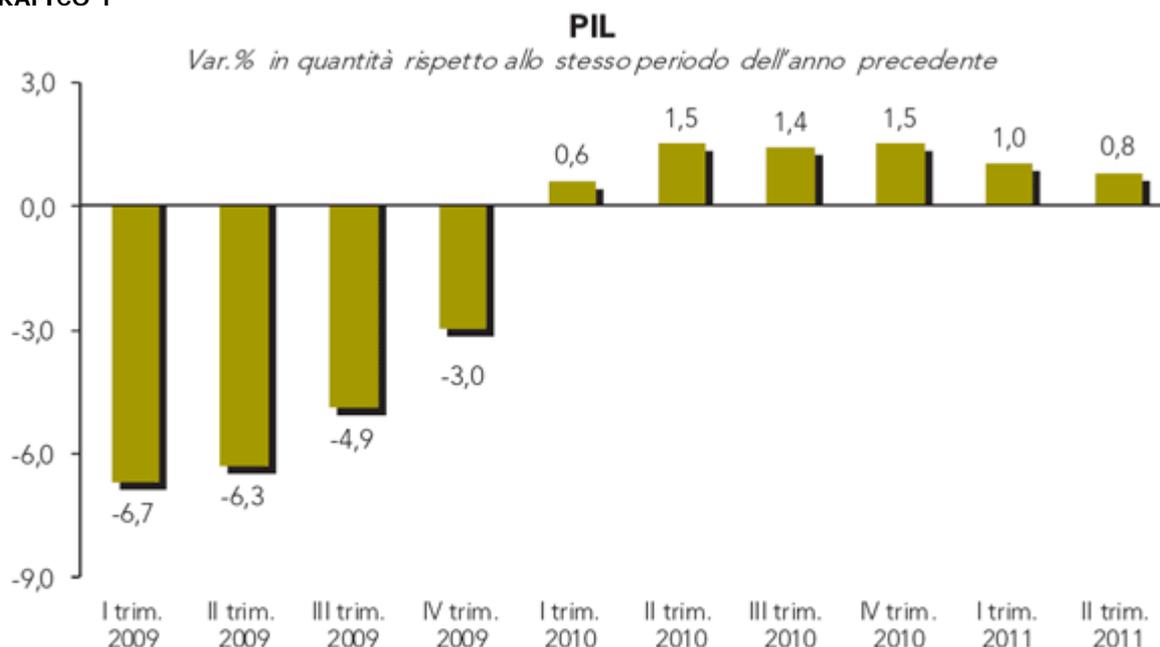
Le cifre della nuova frenata dell'economia e della forte crisi delle costruzioni sono messe in luce da un documento ANCE da cui emerge che gli investimenti nel settore hanno segnato una riduzione del 6,4% nel 2010, mentre per 2011 e 2012 sono previsti cali del 4 e del 3,2%. Nuova frenata dell'economia italiana e forte crisi nelle costruzioni

a cura di ANCE, Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, novembre 2011 - n. 895 - p. 1992

ANCE Congiuntura - Edizione Assemblea ANCE 28.9.2011

PIL e investimenti in costruzioni L'economia italiana sta vivendo una nuova fase di rallentamento: i dati ISTAT relativi all'andamento del PIL confermano, nel secondo trimestre 2011 (+0,8%), i segnali di debolezza già emersi nei tre mesi precedenti (+1% contro l'1,3% del 2010). Le recenti difficoltà economico-finanziarie hanno portato a rivedere al ribasso le previsioni. La già contenuta crescita del PIL prevista per il 2011 ad aprile scorso nel Documento di economia e finanza (DEF) pari all'1,1% è stata ridotta nella Nota di aggiornamento (settembre 2011) allo 0,7%. Anche le previsioni per il 2012 risultano peggiorate (0,6% contro l'1,3% del DEF di aprile scorso). In questo contesto il Tesoro ha stimato un calo degli investimenti in costruzioni, prospettando un netto peggioramento rispetto alla precedente previsione. La stima per il 2011 è di una diminuzione dell'1,4% (contro la stazionarietà prevista ad aprile scorso) e di un'ulteriore flessione dell'1,1% nel 2012 rispetto alla crescita dell'1,2% ipotizzata nel DEF di aprile. Molteplici sono i fattori che ostacolano la ripresa: la domanda interna rimane debole per l'estrema incertezza che scoraggia e rinvia le decisioni di spesa delle famiglie, per le difficili prospettive del mercato del lavoro, per la flessione del reddito reale delle famiglie e dei margini delle imprese. A ciò si aggiunga l'ampia volatilità dei mercati finanziari, il persistere delle difficoltà di accesso al credito e la precaria stabilità dei conti pubblici aggravata da un rapporto debito/PIL ancora molto elevato (grafico 1).

GRAFICO 1



Elaborazione ANCE su dati ISTAT.

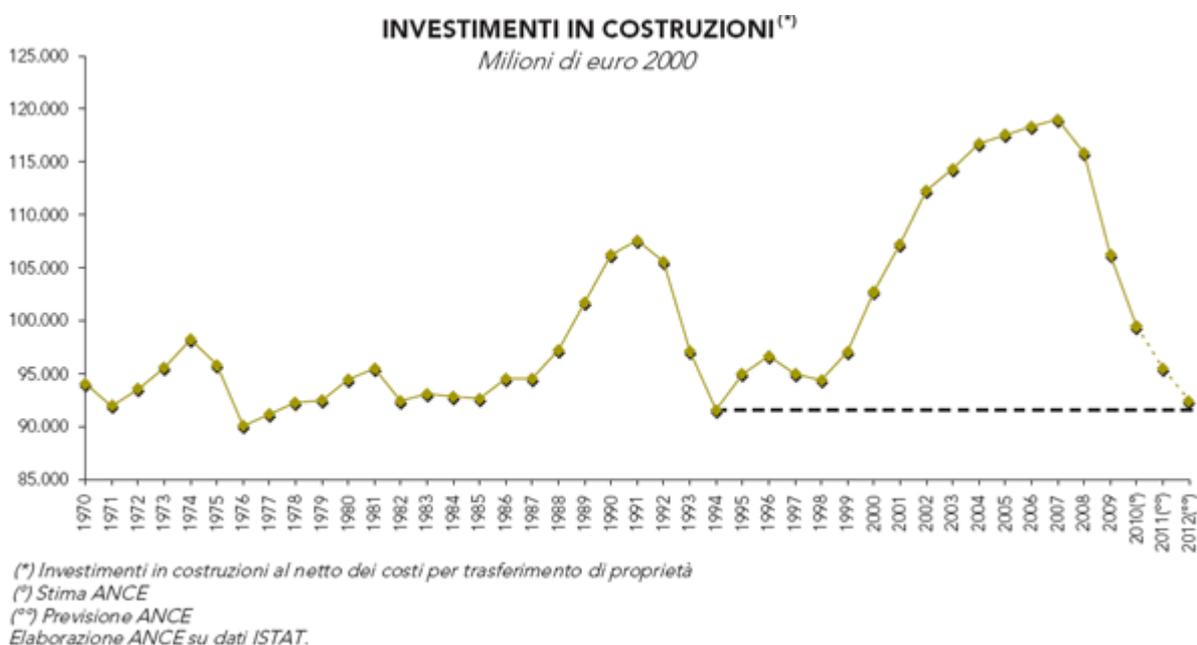
Stime e previsioni ANCE - Secondo le valutazioni dell'ANCE, la forte crisi che investe il settore ormai da quattro anni proseguirà anche nel 2012. Il 2010, secondo l'ANCE, si è chiuso con una riduzione degli investimenti in costruzioni del 6,4%; per il 2011 si rileva un peggioramento delle aspettative produttive che si concretizza con una flessione degli investimenti in costruzioni previsti del 4,0%.

La previsione per il 2012, è, infatti, in assenza di misure che possano produrre effetti immediati sulla produzione, di un'ulteriore riduzione degli investimenti in costruzioni del 3,2% in termini reali. Il "piano per la città" previsto nel decreto sviluppo, che si configura come una normativa ordinaria e a regime, potrà avere effetti positivi sui livelli produttivi del settore nel medio periodo. Tenendo conto dei tempi necessari per l'attuazione a livello territoriale, gli effetti del piano potranno concretizzarsi a fine 2012.

In cinque anni, dal 2008 al 2012, il settore avrà perduto il 22,3% in termini reali, riportandosi ai livelli di produzione osservati nell'anno 1994. Risultati molto negativi segna il comparto delle nuove abitazioni che nei cinque anni avrà perso il 38,9% del volume di investimenti (grafico 2). La caduta dei livelli produttivi per questo comparto è collegato all'andamento dei permessi di costruire, in diminuzione già dal 2006. In quattro anni il numero dei permessi si è infatti quasi dimezzato (-47,5%), passando dalle 305.706 abitazioni del picco del 2005 alle 160.454 del 2009. Anche per l'edilizia non residenziale privata la flessione nel quinquennio è rilevante e pari al 22,2%. Per i lavori pubblici, il calo nello stesso periodo si attesta al 33,9%; per questo comparto il ridimensionamento dei volumi produttivi è in atto ormai da otto anni, con una flessione complessiva, tra il 2004 e il 2012, del 39,5%.

Un comparto con caratteristiche anticicliche come quello dei lavori pubblici è stato usato in modo prociclico: gli investimenti sono cresciuti quando vi era l'espansione e sono diminuiti con l'arrivo della crisi.

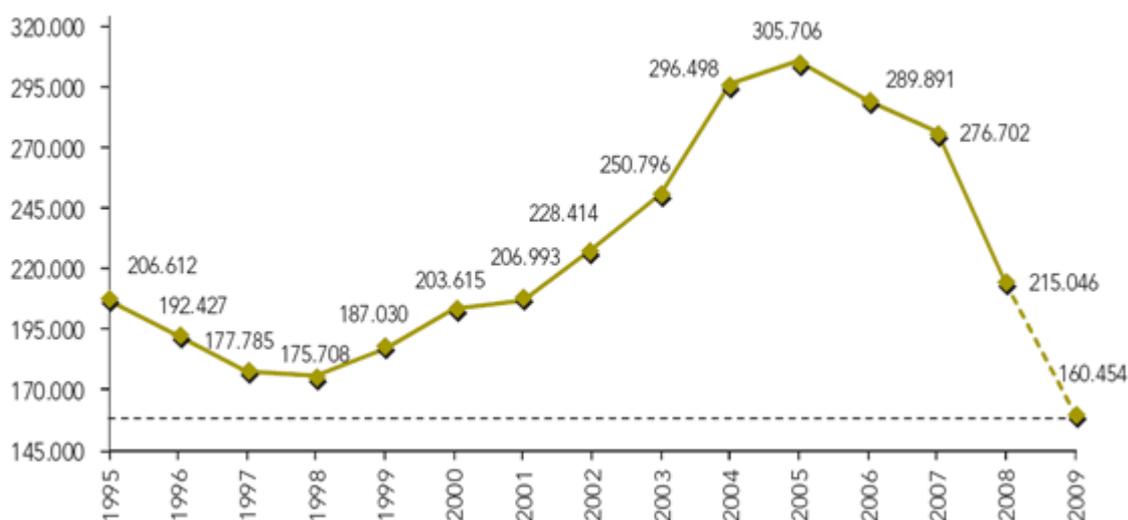
GRAFICO 2



Tiene solo il comparto del recupero del patrimonio abitativo per il quale si stima una lieve crescita, nell'arco dei cinque anni considerati, dello 0,9%; tale risultato è stato sicuramente influenzato dall'andamento positivo delle richieste di agevolazioni fiscali per le spese di ristrutturazioni edilizie (36%) (grafico 3).

GRAFICO 3

PERMESSI DI COSTRUIRE – Abitazioni (nuove e ampliamenti)
numero



Elaborazione ANCE su dati ISTAT.

Occupazione nel settore delle costruzioni

La crisi nel settore ha inevitabilmente generato forti contraccolpi sulla tenuta della struttura produttiva e occupazionale: i dati delle casse edili segnalano che in due anni (2009-2010) il numero di imprese iscritte si è ridotto del 14,2%; flessioni ancora più marcate hanno caratterizzato il numero di operai iscritti (-17,8%) e le ore lavorate (-20%).

Nei primi sei mesi del 2011 il trend negativo prosegue con riduzioni ulteriori, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, del numero di imprese iscritte (-6,1%), delle ore lavorate (-4,3%) e degli operai (-7%).

Sulla base di tali dati, con riferimento all'occupazione dipendente, l'ANCE stima che dall'inizio della crisi i posti di lavoro persi nelle costruzioni sono circa 230.000, che raggiungono le 350.000 unità se si considerano anche i settori collegati alle costruzioni.

Cassa integrazione guadagni - L'ampio ricorso alla Cassa integrazione guadagni ha consentito di limitare il numero dei licenziamenti.

Tra il 2008 e il 2010 il numero delle ore autorizzate di Cig per i lavoratori del settore è quasi triplicato, passando da circa 40 milioni di ore a oltre 100 milioni.

Nei primi otto mesi del 2011 si registra un ulteriore incremento tendenziale del 4,6%.

L'ampio ricorso alla Cig testimonia come le imprese del settore stiano ancora cercando di mantenere l'occupazione nonostante la riduzione del mercato, ma non potranno proseguire in questa situazione se non ci sarà un'inversione di tendenza degli investimenti.

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI 1

	2010 Milioni di euro	2008	2009	2010(2)	2011(3)	20123	Quadrie nnio 2008- 2011	Quinque nnio 2008- 2012
COSTRU ZIONI	135.338	-2,7%	-8,3%	-6,4%	-4,0%	-3,2%	-19,8%	-22,3%
abitazioni	74.011	-2,1%	-8,9%	-4,9%	-2,0%	-1,7%	-16,9%	-18,2%
- nuove(2)	28.769	-3,7%	-18,8%	-12,4%	-5,9%	-5,3%	-35,5%	-38,9%
- manutenzio ne straordinari a (2)	45.242	-0,6%	0,0%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,9%
non residenziali	61.327	-3,3%	-7,6%	-8,0%	-6,5%	-5,1%	-23,2%	-27,2%
- private (2)	36.312	-2,0%	-8,9%	-5,4%	-4,3%	-3,8%	-19,2%	-22,2%
- pubbliche (2)	25.015	-5,1%	-6,0%	-11,6%	-9,7%	-7,2%	-28,7%	-33,9%

(1) Investimenti in costruzioni al netto dei costi per trasferimento di proprietà.

(2) Stima ANCE.

(3) Previsione ANCE.

Elaborazione ANCE su dati ISTAT.

ORE DI INTEGRAZIONE SALARIALE AUTORIZZATE DALLA CIG PER I LAVORATORI DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI (EDILIZIA E INSTALLAZIONE IMPIANTI) IN ITALIA

	2008	2009	2010	1-8.2010	1-8.2011	Var. % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente			Biennio 2009-2010
						2009	2010	1-8.2011	
Ordinaria	35.964.294	70.020.361	73.873.744	51.516.408	45.843.374	94,7	5,5	-11,0	105,4
Straordinaria	1.601.509	4.259.828	11.972.319	6.112.484	14.186.269	166,0	181,1	132,1	647,6
Deroga	3.001.109	4.025.863	18.390.398	11.906.319	12.733.655	34,1	356,8	6,9	512,8
Totale Ordin., Straord., Deroga	40.566.912	78.306.052	104.236.461	69.535.211	72.763.298	93,0	33,1	4,6	156,9
(1) Industria e artigianato. <i>Elaborazione ANCE su dati INPS.</i>									



Rivalutazione terreni: chiarimenti sul recupero dell'imposta sostitutiva

Con la circ. n. 47/E/2011, l'Agenzia delle entrate ha illustrato la nuova edizione della rideterminazione del costo o valore di acquisto delle partecipazioni e dei terreni, come disciplinata dall'art. 7, comma 2, lett. da dd) a gg), del D.L. 70/2011 (convertito dalla legge 106/2011).

Antonio Piccolo, Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, novembre 2011 - n. 895 - p. 1971

Con la circ. n. 47/E del 24 ottobre 2011, oggetto del presente scritto, l'Agenzia delle entrate ha fornito le istruzioni sulla nuova versione della rideterminazione del costo o valore di acquisto delle partecipazioni e dei terreni, stabilita e disciplinata dall'art. 7, comma 2, lett. da dd) a gg), del D.L. 70/2011 (convertito dalla legge 106/2011). Come noto, si tratta del "decreto legge sviluppo" che fra l'altro ha novellato l'istituto di rivalutazione delle partecipazioni e dei terreni previsto originariamente dagli artt. 5 e 7 della legge 448/2001 (Finanziaria 2002). L'opportunità fiscale in esame è stata reiterata da una serie di precedenti disposizioni legislative, l'ultima delle quali è stata l'art. 2, comma 229, della legge 191/2009 (Finanziaria 2010). Tuttavia la nuova edizione, oltre ad aggiornare i termini per avvalersi della rideterminazione del costo o valore dei beni, ha introdotto rilevanti novità. Ci riferiamo in particolare alla possibilità di scomputare dall'imposta sostitutiva "nuova" quella "vecchia", cioè l'imposta sostitutiva eventualmente già versata in occasione di precedenti rivalutazioni concernenti gli stessi beni.

Nuova versione della rivalutazione

La nuova opportunità fiscale prevede il possesso dei beni alla data del 1° luglio 2011 e il giuramento della relazione di stima (perizia) entro il termine (perentorio) del 2 luglio 2012, essendo sabato il 30 giugno. Termine entro il quale dovrà essere eseguito il versamento dell'imposta sostitutiva dovuta. I beni oggetto della rideterminazione del costo o valore di acquisto sono le partecipazioni (qualificate e non qualificate) non negoziate in mercati regolamentati e i terreni edificabili e con destinazione agricola (art. 67, comma 1, lett. a), b), c) e c-bis), del D.P.R. 917/1986). Ai fini della realizzazione della plusvalenza ("reddito diverso"), dunque, il costo o valore "rideterminato" potrà essere contrapposto - in sostituzione dell'originario costo o valore di acquisto - al corrispettivo percepito dalla cessione a titolo oneroso del bene.

L'imposta sostitutiva, che può essere pagata in unica soluzione o in tre rate annuali di uguale importo, va determinata sul valore risultante dalla perizia nelle misure del 2% per le partecipazioni non qualificate e del 4% per le partecipazioni qualificate e per i terreni (edificabili e agricoli). A tal fine è utile rimarcare che un'area è considerata fabbricabile se è utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale (PRG o PGT) adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo (art. 36, comma 2, del D.L. 223/2006 convertito dalla legge 248/2006).

Ambito soggettivo

La rideterminazione del costo o valore di acquisto delle partecipazioni e dei terreni è consentita soltanto ai soggetti che non operano nell'esercizio delle attività d'impresa, arte e professione. In buona sostanza, i soggetti interessati all'opportunità fiscale sono i seguenti:

- persone fisiche che non agiscono nell'ambito dell'attività d'impresa, arte o professione;
- società semplici e soggetti equiparati;
- enti non commerciali, limitatamente alle operazioni realizzate al di fuori dell'attività commerciale eventualmente esercitata;

- soggetti non residenti, privi di stabile organizzazione in Italia.

Tuttavia la nuova edizione ha esteso l'opportunità alle società di capitali i cui beni, per il periodo di applicazione degli artt. 5 e 7 della legge 448/2001, quindi in vigore delle precedenti rivalutazioni delle partecipazioni e dei terreni, siano stati oggetto di misure cautelari e che all'esito del giudizio ne abbiano riacquisito la piena proprietà. In particolare, come precisato nella circolare in commento (par. 1.1), la rivalutazione è consentita con riferimento ai beni posseduti alla data del 1° luglio 2011 e risultanti dal bilancio relativo all'esercizio in corso a tale data. A tal fine trovano applicazione, ove compatibili, le disposizioni in tema di saldo attivo di rivalutazione di cui all'art. 13 della legge 342/2000, all'art. 4 del D.M. 86/2002 e all'art. 9 del D.M. 162/2001 (si veda Agenzia delle entrate, circ. n. 11/E del 19 marzo 2009). Secondo l'autorevole interprete, il maggior valore attribuito in sede di rivalutazione dei beni posseduti da queste società di capitali si considera fiscalmente riconosciuto ai fini dell'IRES a decorrere dall'esercizio in cui è eseguito il versamento della prima o unica rata dell'imposta sostitutiva dovuta.

Redazione e giuramento delle perizie

Per quanto concerne la rivalutazione delle partecipazioni, la relativa perizia deve essere redatta e giurata, entro il termine del 2 luglio 2012, dai soggetti iscritti all'albo dei dottori commercialisti ed esperti contabili, all'elenco dei revisori legali dei conti e alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Si ricorda che, se la perizia è redatta per conto della società (o ente) nella quale la partecipazione è posseduta, la relativa spesa sostenuta è deducibile dal reddito d'impresa della stessa società (o ente) in quote costanti nell'esercizio in cui è stata sostenuta e nei quattro successivi. Qualora invece la perizia sia redatta per conto dei soci, la relativa spesa sostenuta va ad aumentare il costo o valore di acquisto rivalutato delle partecipazioni. La perizia deve essere riferita all'intero patrimonio sociale e il valore dei titoli, delle quote o dei diritti alla data del 1° luglio 2011 va determinato in relazione alla frazione del patrimonio netto della società (associazione o ente) rappresentativa della partecipazione stessa.

Poiché l'asseverazione della perizia deve essere effettuata prima della cessione della relativa partecipazione, con riferimento al caso in cui il contribuente abbia optato per l'applicazione dell'imposta sostitutiva sui redditi diversi di natura finanziaria tramite un intermediario abilitato (artt. 6 e 7 del D.Lgs. 461/1997), tale condizione non è necessaria per coloro che determinano la medesima imposta sostitutiva in sede di presentazione della dichiarazione dei redditi. In quest'ultima fattispecie, infatti, la perizia può essere redatta e giurata anche entro il consueto termine del 2 luglio 2012.

L'Agenzia delle entrate ricorda inoltre che in presenza del "regime dichiarativo" (art. 5 del D.Lgs. 461/197) gli obblighi di comunicazione al Fisco spettano all'intermediario che interviene nell'operazione di cessione della partecipazione (quota o diritto) e che alle valutazioni in questione si applica la disposizione antielusiva di cui all'art. 37-bis, comma 3, lett. f), del D.P.R. 600/1973.

La perizia, i dati identificativi dell'estensore della stessa, il codice fiscale della società periziata e gli esemplari del modello di pagamento F24 devono essere conservati dal contribuente ed esibiti o trasmessi, su richiesta, all'Agenzia delle entrate. Relativamente alla rivalutazione dei terreni, invece, la relativa perizia deve essere redatta e giurata dai soggetti iscritti agli albi degli architetti, ingegneri, geometri, dottori agronomi, agrotecnici, periti agrari, periti industriali edili, nonché dai periti iscritti alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Anche il contribuente che fa periziare i terreni ha l'obbligo di conservare la relazione di stima, dalla quale devono risultare fra l'altro i dati identificativi dell'estensore e il numero del codice fiscale del proprietario (o titolare di diritto reale di godimento) dei terreni rivalutati, e gli esemplari del modello di pagamento F24. L'ufficio locale dell'Agenzia delle entrate competente potrà richiedere l'esibizione o la trasmissione di tale documentazione. Il costo per la redazione e il giuramento della perizia può essere aggiunto al valore di acquisto del terreno, nella misura in cui l'onere sia stato effettivamente sostenuto e sia rimasto a carico del contribuente. In buona sostanza, tale costo farà aumentare il valore iniziale dei terreni ai fini della determinazione della (eventuale) plusvalenza.

Secondo l'Agenzia delle entrate, la redazione e il giuramento della perizia devono precedere la cessione del terreno, giacché al fine della determinazione della plusvalenza il costo o valore periziato deve essere indicato nel relativo atto di compravendita (par. 1.2). Le perizie (quella sulle partecipazioni e quella sui terreni) possono essere presentate per l'asseverazione presso i notai, le cancellerie dei tribunali o gli uffici dei giudici di pace.

Pagamento dell'imposta sostitutiva

L'efficacia della procedura di rivalutazione dipende dal versamento dell'imposta sostitutiva, determinata sul valore periziato in misura del 2% per le partecipazioni non qualificate e del 4% per le partecipazioni qualificate e per i terreni.

Il pagamento dell'imposta dovuta, che sostituisce le sole imposte sui redditi, deve essere eseguito in unica soluzione entro il 2 luglio 2012, mediante utilizzo del mod. F24.

Tuttavia è possibile rateizzare l'imposta fino a un massimo di tre rate annuali di uguale importo, la prima delle quali dovrà essere versata entro il 2 luglio 2012. Le rate successive, maggiorate degli interessi previsti nella misura annua del 3%, dovranno essere corrisposte entro il 1° luglio 2013, essendo domenica il 30 giugno, ed entro il 30 giugno 2014. Gli interessi, che vanno indicati nel mod. F24 con il medesimo codice tributo dell'imposta, saranno calcolati a decorrere dal 2 luglio 2012 e fino al giorno di pagamento compreso.

Il versamento può essere effettuato anche mediante compensazione orizzontale (utilizzo di crediti erariali come, per esempio, l'IVA e l'IRPEF) o verticale (detrazione dell'imposta sostitutiva pagata per precedenti rivalutazioni dei medesimi beni).

A parere dell'Agenzia delle entrate, il pagamento dell'imposta (prima o unica rata) oltre il termine del 2 luglio 2011 non consente l'utilizzo del valore rideterminato (costo iniziale) ai fini del calcolo della plusvalenza eventualmente realizzata. In tal caso il contribuente non potrà che richiedere il rimborso dell'imposta versata in ritardo. L'opzione per la rivalutazione del costo o valore dei beni e la conseguente obbligazione tributaria (imposta sostitutiva) «si considerano perfezionate con il versamento dell'intero importo dell'imposta sostitutiva ovvero, in caso di pagamento rateale, con il versamento della prima rata» (par. 1.3). Infatti, spiegano i tecnici del Fisco, il contribuente può avvalersi immediatamente del nuovo costo o valore di acquisto ai fini della determinazione delle plusvalenze di cui al citato art. 67 del D.P.R. 917/1986 (TUIR). Pertanto, proseguono i tecnici dell'Agenzia delle entrate, chi ha eseguito nei termini il versamento dell'imposta sostitutiva non ha diritto al rimborso dell'imposta pagata, se in sede di determinazione della plusvalenza (realizzata a seguito della cessione a titolo oneroso della partecipazione o del terreno) non tiene conto del costo o valore di acquisto del bene rivalutato. Nell'ipotesi di pagamento rateale, il contribuente è tenuto a effettuare i versamenti delle rate mancanti. In tal caso il contribuente potrà evitare la notifica della cartella di pagamento, avvalendosi del ravvedimento di cui all'art. 13 del D.Lgs. 472/1997 e sue modificazioni (si veda circ. n. 35/E del 4 agosto 2004, par. 2). Secondo l'Agenzia delle entrate, le norme in esame prevedono la facoltà di usufruire dell'agevolazione e il contribuente non può modificare in seguito la scelta liberamente fatta. La precisazione non ci appare completamente convincente per una serie di ragioni che non possono essere ospitate nel presente scritto. Tuttavia segnaliamo solo che diversi giudici tributari di merito hanno ritenuto invece che il contribuente possa ben modificare l'originaria scelta, giacché la legge non ne prevede espressamente l'irrevocabilità (per tutte, Comm. trib. reg. Milano, sent. n. 47/26/11).

Obbligo dichiarativo

L'Agenzia delle entrate ricorda, altresì, che i dati concernenti la rivalutazione delle partecipazioni e dei terreni devono essere indicati nella dichiarazione dei redditi (mod.

UNICO). In particolare occorrerà compilare, nelle apposite sezioni, il quadro RT per le partecipazioni e il quadro RM per i terreni (par. 5). L'obbligo dichiarativo dovrà essere osservato anche dai contribuenti che utilizzano il mod. 730. Essi infatti, entro il termine di presentazione del mod. UNICO, devono presentare i citati quadri RT o RM e il relativo frontespizio.

Detrazione dell'imposta sostitutiva

Il contribuente, qualora lo ritenga opportuno, può rideterminare il costo o il valore delle partecipazioni e/o dei terreni posseduti alla data del 1° luglio 2011, anche se in precedenza per gli stessi beni si sia avvalso di analoghe disposizioni di rivalutazioni. L'Agenzia delle entrate ribadisce che tale possibilità è consentita anche nel caso in cui dalla seconda perizia risulti un costo o valore inferiore a quello indicato nella precedente perizia (par. 2, ris. n. 111/E del 22 ottobre 2010).

Per la prima volta dall'applicazione dell'istituto che, come noto, è stato previsto e disciplinato dagli artt. 5 e 7 della Finanziaria 2002, il legislatore ha sancito la possibilità di scomputare, dall'imposta sostitutiva dovuta in occasione del "decreto legge sviluppo", l'imposta sostitutiva eventualmente già versata sulla base di precedenti procedure di rivalutazione aventi a oggetto i medesimi beni, cioè partecipazioni o terreni (non sembra detraibile l'imposta dovuta sulle partecipazioni con quella sui terreni). In tal caso il contribuente che si sia avvalso del pagamento rateale in occasione della rivalutazione di cui al citato art. 2, comma 229, della Finanziaria 2010, non è tenuto al versamento delle restanti rate (31 ottobre 2011 e 31 ottobre 2012) ed è legittimato a detrarre l'imposta versata entro il 2 novembre 2010 (essendo stati festivi il 31 ottobre e il 1° novembre) da quella dovuta in virtù della nuova rivalutazione (D.L. 70/2011). L'imposta sostitutiva residua potrà essere ripartita in tre rate di uguale importo, se il contribuente sceglierà il pagamento dilazionato anche per l'ultima procedura di rideterminazione del costo o valore di acquisto del bene.

La detrazione d'imposta è consentita anche se il contribuente non si avvale dell'ultima procedura di rivalutazione, avendo già beneficiato di precedenti rivalutazioni. In tal caso egli, se ha usufruito della procedura di cui alla Finanziaria 2010, potrà ricalcolare gli importi delle eventuali restanti rate (31 ottobre 2011 e 31 ottobre 2012), sempre che non abbia già presentato la domanda di rimborso.

Rimborso

Se il contribuente non effettua lo scomputo dell'imposta sostitutiva, si apre la via per la richiesta di rimborso, ai sensi dell'art. 38, comma 1, del D.P.R. 602/1973. A tal fine l'Agenzia delle entrate, nel prendere atto del dato legislativo (art. 7, comma 2, lett. ff), del D.L. 70/2011) che ha avvalorato il prevalente indirizzo dei giudici tributari di merito (per tutti, Comm. trib. reg. Milano, sent. n. 160/13/10), ha precisato che il termine di decadenza per la richiesta di restituzione (48 mesi) decorre dalla data in cui si è verificata la duplicazione del versamento e cioè «dalla data di pagamento dell'intera imposta sostitutiva dovuta per effetto dell'ultima rideterminazione effettuata ovvero dalla data di versamento della prima rata» (par. 3).

La nuova disciplina dei rimborsi si applica anche ai versamenti eseguiti entro il 14 maggio 2011 (entrata in vigore del D.L. 70/2011). Per questi pagamenti la domanda di rimborso, redatta in carta libera, va presentata entro 48 mesi dalla data di versamento dell'imposta o della prima rata riguardante l'ultima procedura di rivalutazione effettuata. Qualora invece quest'ultimo termine sia già scaduto alla data del 14 maggio 2011, il contribuente è legittimato a presentare la domanda di rimborso entro il termine del 14 maggio 2012 (12 mesi dal 14 maggio 2011). Tuttavia l'importo della richiesta a rimborso non può essere superiore a quello dovuto in virtù dell'ultima procedura di rivalutazione effettuata.

Autotutela e contenzioso

L'Agenzia delle entrate ha rimarcato altresì che, in applicazione dei principi generali, qualora la domanda di rimborso sia stata rigettata e il contribuente non ha impugnato il provvedimento di rifiuto espresso, l'ufficio competente può ben procedere al riesame in autotutela (par. 3). Tuttavia il contribuente può presentare una nuova domanda di rimborso entro il 14 maggio 2012. Se il rigetto della domanda è avvenuto con rifiuto tacito (non impugnato), il contribuente può sollecitare l'ufficio competente a dare seguito alla restituzione alla luce delle nuove disposizioni (ius *superveniens*).

La nuova disciplina dei rimborsi opera anche per i giudizi in corso, riguardanti il termine per la restituzione dell'imposta sostitutiva versata con riferimento a precedenti procedure di rivalutazione. In tal caso, se la domanda è stata presentata entro 48 mesi dal versamento (dell'intero importo o

della prima rata) relativo all'ultima procedura di rivalutazione effettuata, l'ufficio competente si attiverà a richiedere ai giudici la « cessazione della materia del contendere» (art. 46 del D.Lgs. 546/1992). In ogni caso, puntualizzano i tecnici dell'Agenzia delle entrate, l'ufficio competente richiederà la cessazione della materia del contendere dopo aver verificato che entro il 14 maggio 2012 è stata presentata una nuova domanda di rimborso (par. 4). Tuttavia le nuove disposizioni in commento non incidono sui rapporti già definiti con sentenze passate in giudicato (sentenze della Corte di Cassazione o sentenze pronunciate dalle Commissioni tributarie e non impugnate).

CALENDARI A CONFRONTO

Partecipazioni e/o terreni	Vecchio (legge 191/2009)	Nuovo (D.L. 70/2011)
Possesso	1.1.2010	1.7.2011
Redazione e giuramento della perizia	2.11.2010	2.7.2012
Termine di versamento	2.11.2010	2.7.2011
Pagamento in unica soluzione	2.11.2010	2.7.2011
Pagamento rateale:		
- prima rata	2.11.2010	2.7.2011
- seconda rata	31.10.2011	1.7.2013
- terza rata	31.10.2012	30.6.2014

MODALITÀ DI VERSAMENTO

Rivalutazione dei beni	Modello di pagamento	Codice tributo	Anno di riferimento
Partecipazioni	F24	8055	2011
Terreni	F24	8056	2011



Anche i soci di capitale ammessi nelle società tra professionisti. Ma soltanto dopo la riforma

La legge di stabilità riscrive la riforma delle professioni da attuare con un Dpr entro il 2012. Tra le novità c'è l'apertura delle società tra professionisti ai soci di capitale. Scomparirà anche ogni riferimento alle tariffe minime.

Fabrizio Luches, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio, 28.11.2011 - n. 45 - p. 16

A partire dal primo gennaio 2012 la riforma degli ordinamenti professionali stabilita dal recente decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni in legge 14 settembre 2011, n. 148 - Manovra-bis) subirà le ulteriori modifiche introdotte dall'articolo 10 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012).

Tra gli effetti principali della novella di novembre vi è sicuramente la possibilità di costituire società tra professionisti optando indifferentemente per una delle forme associative previste dal codice civile. Viene sancita definitivamente l'eliminazione delle tariffe professionali (la cui obbligatorietà era venuta meno già con il DI 223/2006 il cosiddetto decreto Bersani-Visco).

È prevista inoltre l'adozione (entro il 31 dicembre 2012) di uno o più regolamenti con cui individuare le disposizioni abrogate e definire la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio fondamentale per lo sviluppo economico introdotto dall'articolo 3, comma 1, DI 138/2011, secondo cui «l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge».

Restano confermati gli altri principi già fissati dal DI 138/2011 che gli ordinamenti professionali dovranno recepire e precisamente: accesso libero alla professione ed esercizio fondato sull'autonomia del professionista; obbligo di formazione continua; tirocinio retribuito, di durata non superiore a tre anni, da potersi svolgere anche durante il corso di laurea; compenso spettante pattuito per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale; assicurazione professionale obbligatoria; istituzione di organi a livello territoriale, diversi da quelli amministrativi, che si occupino delle questioni disciplinari, e di un organo nazionale di disciplina; pubblicità informativa libera con obbligo di informazioni trasparenti, veritiere, corrette e non ingannevoli o denigratorie.

I vincoli legislativi

L'iniziativa e l'attività economica privata, ai sensi dell'articolo 3, legge 148/2011, possono essere espressamente limitate nei soli casi di:

- a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;
- c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;
- d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
- e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica.

Per quanto attiene specificamente alle attività professionali, la legge prevede l'obbligo in capo ai rispettivi ordinamenti di garantire la libera concorrenza, la presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, la differenziazione e pluralità di offerta che garantisca l'effettiva possibilità di scelta degli utenti nell'ambito della più ampia informazione relativamente ai servizi offerti.

La novella stabilisce inoltre che, con regolamento governativo emanato ai sensi della legge 400/1988, i vigenti ordinamenti professionali dovranno essere riformati per recepire integralmente i principi individuati nel comma 5, dell'articolo 3, legge 148/2011. Tutte le norme attualmente vigenti sugli ordinamenti professionali saranno infatti abrogate all'entrata in vigore del regolamento di cui trattasi, per espressa previsione del comma 5-bis dell'articolo 3 citato come introdotto dalla legge 183/2011.

Le società tra professionisti

L'articolo 10, comma 11, della legge 183/2011 abroga integralmente la legge 1815/1939 (Disciplina giuridica degli studi di assistenza e di consulenza), che aveva concorso finora a disciplinare l'attività professionale in forma associata. Vengono comunque fatti salvi i diversi modelli societari e associativi già vigenti all'entrata in vigore della novella (cioè all'1 gennaio 2012). Secondo l'ordinamento pre repubblicano infatti, l'unica forma consentita di esercizio in comune dell'attività professionale era quella dello "studio associato" (definito dalla Cassazione come associazione atipica), mentre solo la giurisprudenza più recente ha ritenuto ammissibili le cd. "società di mezzi o di servizi" (Cassazione civile, sezione I, sentenza 14 febbraio 2001, n. 2078).

La novella introduce quindi la possibilità di costituire società tra professionisti, cioè società per l'esercizio di attività professionali regolamentate dall'ordinamento civilistico in base alle forme ammesse dai titoli V e VI del libro V del codice civile, risolvendo così definitivamente l'annosa questione dell'assenza di personalità giuridica degli studi professionali di cui alla legge 1815/1939. La giurisprudenza infatti ha superato la querelle solo attraverso l'equiparazione degli studi professionali a quei fenomeni di aggregazione di interessi cui la legge attribuisce la capacità di porsi come autonomi centri di imputazione di rapporti giuridici, muniti di legale rappresentanza in conformità della disciplina dettata dall'articolo 36 Cc (in tali termini cfr. da ultime Cassazione civile, sezione I, sentenze 15 luglio 2011, n. 15694 e 28 luglio 2010, n. 17683).

Il comma 4 dell'articolo 10, legge 183/2010 impone specifici contenuti obbligatori per l'atto costitutivo delle nuove società tra professionisti, dovendo prevedere l'esercizio in via esclusiva dell'attività professionale da parte dei soci, con designazione del socio professionista per l'esecuzione dell'incarico professionale direttamente da parte dell'utente ovvero mediante comunicazione scritta al committente di tale nominativo.

Viene riconosciuta l'adesione a dette società anche a soggetti non professionisti, ma solamente per prestazioni tecniche o per finalità di investimento, senza limiti di quote societarie o di partecipazione alle attività riservate agli organi di amministrazione; conseguentemente l'atto costitutivo dovrà indicare espressamente i criteri e le modalità affinché l'esecuzione dell'incarico professionale conferito alla società sia eseguito solo dai soci in possesso dei requisiti per l'esercizio della prestazione professionale richiesta (in tal caso la responsabilità nei confronti del committente sarà in capo al professionista designato, col concorso solidale della società cui appartiene secondo le norme applicabili alla specifica forma societaria). Le società, costituite anche per l'esercizio di diverse attività professionali, potranno liberamente pubblicizzarsi, ad esempio in forma comparativa rispetto ai propri concorrenti, seppur nel rispetto della trasparenza, della verità e della correttezza, nonché del regime disciplinare dell'Ordine cui saranno iscritte. I professionisti dovranno osservare il codice deontologico del proprio Ordine per cui, ad esempio, un ingegnere sarà tenuto a informare il committente qualora abbia interessi su materiali o procedimenti costruttivi proposti per lavori a lui commissionati, soprattutto in caso di partecipazione alla società di professionisti da parte di una ditta produttrice di materiali edili o di un'impresa.

I SOCI DI CAPITALI NEGLI APPALTI

Per quanto riguarda i lavori pubblici oggi il codice degli appalti ammette le società tra professionisti come soggetti legittimati a partecipare alle gare di progettazione. Si tratta di società costituite solo tra i professionisti stessi. Sono poi abilitate anche le società di ingegneria, che sono vere e proprie società di capitali, in cui i soci possono anche non essere professionisti. Per tutti resta l'obbligo che a firmare il progetto sia un professionista iscritto all'Ordine.

La soppressione delle tariffe

La novella incide nettamente sull'articolo 3, comma 5, lettera *d*) del DI 138/2011 secondo cui il compenso spettante al professionista era pattuito per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale prendendo come riferimento le tariffe professionali, seppur derogabili. Ora ogni rinvio alle tariffe è soppresso (salvo quanto stabilito in caso di mancata determinazione consensuale).

Sicuramente la soppressione anche del mero richiamo alle tariffe minime quale riferimento derogabile alla pattuizione del compenso, genera vibranti reazioni da parte degli Ordini e dei Collegi professionali, dato che l'unica norma dell'ordinamento che permane in materia di quantificazione della prestazione professionale (cioè l'articolo 2233 Cc, secondo cui «...la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione...»), non può da sola rappresentare una garanzia di qualità e completezza della prestazione professionale.

Assodata l'eterogeneità delle figure professionali coinvolte dalla riforma e delle ancor più molteplici figure di responsabilità derivanti da negligenze o imperizie, a opinione di chi scrive non è possibile sapere se e quanto le tariffe minime siano garanzia di qualità della prestazione. Sicuramente il cliente (ora più di prima) dovrà premurarsi di richiedere al professionista la massima trasparenza sulle attività che compongono la prestazione offerta e sulla completezza o meno delle stesse in riferimento all'intero iter progettuale ed esecutivo dell'opera, così come previsto dall'articolo 3, comma 5, lettera *d*) del DI 138/2011.

La novella conserva l'unico riferimento alle tariffe in caso di mancata determinazione consensuale del compenso, attribuendo alla sede giurisdizionale l'applicazione delle tariffe professionali stabilite con decreto dal ministro della Giustizia, ma solo nel caso di prestazioni rese per gli enti pubblici o per quelle rese nell'interesse di terzi.

Attendiamoci dunque casi, quali ad esempio la valutazione del costo di varianti progettuali o in corso d'opera, in cui il compenso per la prestazione (o per parte di essa) determinato in via giudiziale, sarà palesemente sproporzionato rispetto al prezzo inizialmente pattuito tra committente e professionista secondo il libero mercato. Si riapre inoltre la necessità per il professionista di ricorrere in via ordinaria all'acquisizione del parere dell'Ordine professionale nel caso di omesso pagamento da parte del committente, considerato che la giurisprudenza ritiene che questa necessità non sia in funzione del procedimento giudiziale adottato (di ingiunzione o a cognizione piena), né dipende dal fatto che il credito sia azionato dal professionista stesso o dai suoi eredi, ma è dettata dalla tipologia del corrispettivo, nel senso che è indispensabile soltanto se esso non possa essere determinato in base a tariffe, ovvero queste non siano vincolanti: cioè quando oggetto di liquidazione siano attività non rientranti nelle previsioni della tariffa professionale, per le quali la liquidazione debba avvenire a opera del giudice (cfr. da ultima Cassazione civile, sezione II, sentenza 5 gennaio 2011, n. 236).

L'impatto sugli appalti

Presumibilmente la novella inciderà indirettamente anche sulle procedure del codice dei contratti pubblici (Dlgs 163/2006), dato che la stima dell'importo della prestazione professionale oggetto di un appalto è fondamentale ai fini della definizione della procedura di affidamento: se lo stesso non potrà più essere determinato in riferimento alle tariffe professionali, ci si chiede quale metodo di quantificazione sarà seguito dalle amministrazioni aggiudicatrici. In materia di determinazione degli onorari a percentuale, l'articolo 14 della tariffa professionale degli ingegneri e architetti (approvata con legge 2 marzo 1949, n. 143) - nel prevedere che le opere vengono «suddivise nelle classi e categorie» e che «se un lavoro professionale interessa più di una categoria, gli onorari spettanti al professionista vengono commisurati separatamente agli importi dei lavori di ciascuna categoria e non globalmente» - impone all'interprete di ricercare, anzitutto, la classe in cui siano riconducibili i lavori da retribuire e, poi, nell'ambito della stessa classe, ove suddivisa in categorie, di frazionare il compenso in relazione a quelle di appartenenza. Tuttavia, ove la classe di appartenenza delle opere non contempli alcuna suddivisione in categorie, il frazionamento del compenso non è consentito, ostandovi l'unitarietà dell'incarico conferito al professionista e l'esigenza di evitare duplicazioni di compensi per una medesima prestazione professionale.

Per superare le questioni applicative sopra indicate, probabilmente, ci troveremo di fronte al solito “segreto di Pulcinella” per cui tutti continueranno a consultare tacitamente le tariffe, ponendo a gara l'importo così determinato, ovvero riducendolo indiscriminatamente al fine di far rientrare l'appalto sotto soglia, senza che alcuno possa disporre di riferimenti tecnicogiuridici certi su cui basare eventuali contestazioni (ovvero su cui valutare l'eventuale frazionamento del compenso o la corretta determinazione delle classi e categorie delle opere; cfr. Cassazione civile, sezione II, sentenza 5 agosto 2010, n. 18249). In tal caso, l'abolizione delle tariffe anche quale semplice riferimento, sortirà l'effetto esattamente opposto all'obiettivo di tutela della concorrenza perseguito dal legislatore.



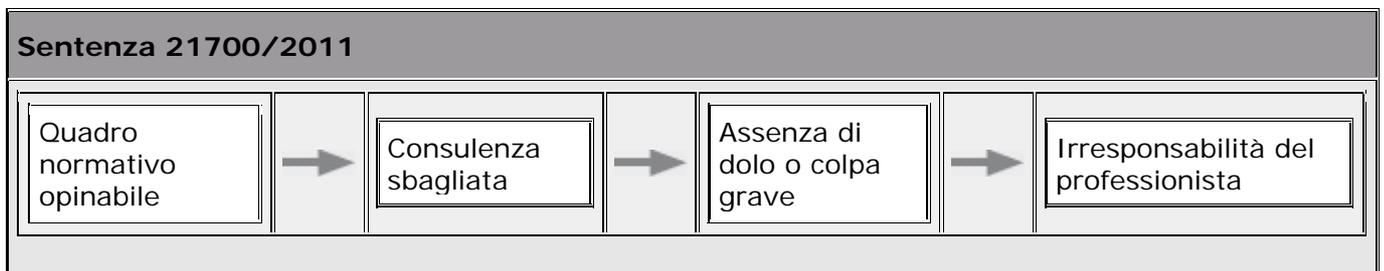
Irresponsabilità del professionista se il quadro normativo è "confuso"

La sentenza 20 ottobre 2011, n. 21700 della Cassazione afferma che il professionista non è responsabile per la consulenza sbagliata se gli viene sottoposta una questione opinabile.

Elisa De Pizzol, Il Sole 24 Ore - Guida alla Contabilità & Bilancio, 22.11.2011, n. 21 - p. 19

La recente sentenza 20 ottobre 2011, n. 21700 della III Sezione civile della Corte di Cassazione ha escluso qualsiasi elemento di responsabilità a carico di un professionista per l'attività di consulenza offerta, nonostante avesse comportato delle sanzioni pecuniarie a carico del cliente, in quanto l'attività prestata è stata considerata un'interpretazione legittima di un "confuso quadro normativo". La Corte ha cioè ritenuto che "nelle ipotesi di interpretazione di leggi o di risoluzione di questioni opinabili", si deve ritenere esclusa la responsabilità del professionista, a meno che - ovviamente - "non risulti che abbia agito con dolo o colpa grave".

Il principio espresso da tale sentenza è di notevole rilevanza, in quanto potrebbe avere delle importanti ripercussioni sia sul concetto giuridico di "colpa grave", determinando un restringimento della responsabilità civile del professionista sia sulla figura di matrice giurisprudenziale dell'"abuso del diritto", comportando - si auspica - un nuovo impiego dell'istituto in grado di delimitarne i confini di applicazione.



CASO

Tribunale

Il caso che ha dato luogo al principio di diritto menzionato trae origine da una domanda di risarcimento danni proposta da un notaio nei confronti di un consulente del lavoro ritenuto responsabile di aver consigliato al notaio stesso di versare i contributi previdenziali relativi ad alcuni giovani del suo studio assunti con contratto di formazione e lavoro in maniera fissa, analogamente a quanto previsto per i giovani assunti con contratto di apprendistato.

Tale inquadramento, tuttavia, non è stato ritenuto corretto dall'Istituto previdenziale competente sulla base di un'interpretazione dell'art. 8, L. 29 dicembre 1990, n. 407, secondo la quale si escludono gli "studi professionali" dalla categoria delle "imprese" ammesse a tali agevolazioni.

In seguito alla parziale omissione contributiva, il notaio ha versato differenze di contributi e pagato sanzioni e, per questo motivo, ha chiesto al consulente del lavoro il risarcimento dei danni.

Corte d'appello

Mentre il tribunale ha accolto la domanda del notaio, il giudice d'appello ha riformato la decisione di primo grado, escludendo qualsiasi elemento di responsabilità a carico del consulente.

In particolare, la Corte ha ritenuto che la "scelta di sottoporre le contribuzioni erogate ai giovani dello studio (...) ai contributi stabiliti in misura fissa, come stabilito per gli apprendisti, non poteva essere considerata né azzardata, né abnorme, in quanto frutto di una legittima interpretazione del confuso quadro normativo". Infatti, accanto alla L. 407/1990 e all'interpretazione della stessa fornita dall'Inps (che, come ricordiamo, ritiene che gli "studi professionali" non rientrino nella categoria delle "imprese" ammesse alle agevolazioni contributive) il diritto comunitario - all'opposto - ricomprende nella nozione di "impresa" anche l'attività svolta dai professionisti intellettuali. Pertanto, in presenza di "regole incerte" - quali la normativa interna e quella comunitaria - e di un'interpretazione delle stesse "plausibile" - quale è risultata la consulenza del professionista - si deve escludere la responsabilità del professionista.

Corte di Cassazione

La III Sezione della Cassazione ha confermato la sentenza d'appello, ribadendo sostanzialmente quanto era stato argomentato dai giudici di secondo grado. La Corte ha quindi precisato che nelle ipotesi di interpretazione di leggi o di risoluzione di questioni opinabili, deve ritenersi esclusa la responsabilità del professionista, a meno a che non risulti che abbia agito con dolo o colpa grave. Si tratta, in sostanza, di un'applicazione del generale principio di responsabilità sancito dall'art. 2236, c.c. secondo il quale "Se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, il prestatore d'opera non risponde dei danni, se non in caso di dolo o di colpa grave". Nel caso oggetto della pronuncia l'organo di legittimità ha escluso la colpa grave del professionista, ossia "l'errore inescusabile in ragione della sua grossolanità, o l'ignoranza incompatibile con la preparazione media esigibile dal professionista o l'imprudenza, sintomatica di superficialità e disinteresse per i beni primari che il cliente ha affidato alla cura del professionista", in quanto ha ritenuto che l'interpretazione proposta dal consulente fosse "plausibile" e rispondesse "(...) all'interesse pratico del cliente a non versare contributi non dovuti e di prevedibile, difficile, recuperabilità". La Corte, poi, proprio in ragione della specificità del cliente e della sua preparazione giuridica - si tratta appunto di un notaio - ha presunto una "compartecipazione del cliente alle scelte operate dal proprio consulente", ritenendo che "fosse stato adeguatamente informato (...) in ordine alla linea di condotta adottata in materia di versamento dei contributi". Tanto più che - aggiunge la Corte - "i modelli che prevedevano una contribuzione ridotta (...) erano stati personalmente sottoscritti dal notaio (...) che aveva così - sia pure implicitamente - mostrato di condividere la interpretazione delle norme suggerita dal proprio consulente del lavoro".

PRINCIPIO ENUNCIATO

Il principio espresso dalla Cassazione si può considerare come il punto di arrivo di un orientamento che si è consolidato nel tempo, (1) ma che ora sembra potersi estendere anche alle consulenze in materia tributaria e fiscale.

Rassegna di giurisprudenza	
Decisione	Principio enunciato
Cass. 18 novembre 1996, n. 10068	La responsabilità del professionista per i danni causati nell'esercizio della sua attività postula la violazione dei doveri inerenti al suo svolgimento, tra i quali quello di diligenza che va a sua volta valutato con riguardo alla natura dell'attività. In particolare, in rapporto alla professione di avvocato, deve considerarsi responsabile verso il cliente il professionista in caso di incuria e di ignoranza di disposizioni di legge e, in genere, nei casi in cui per negligenza ed imperizia, comprometta il buon esito del giudizio , dovendosi invece ritenere esclusa la detta responsabilità, a meno di dolo o colpa grave, solo nel caso di interpretazioni di legge o di risoluzione di questioni opinabili.

Decisione	Principio enunciato
Cass. 26 febbraio 2002, n. 2836	Le obbligazioni inerenti all'esercizio di un' attività professionale sono , di regola, obbligazioni di mezzo e non di risultato, in quanto il professionista , assumendo l'incarico, si impegna alla prestazione della propria opera per raggiungere il risultato desiderato, ma non al suo conseguimento . Ne deriva che l'inadempimento del professionista (nella specie: avvocato) alla propria obbligazione non può essere desunto, "ipso facto", dal mancato raggiungimento del risultato utile avuto di mira dal cliente, ma deve essere valutato alla stregua dei doveri inerenti lo svolgimento dell'attività professionale e, in particolare, del dovere di diligenza, per il quale trova applicazione, in luogo del tradizionale criterio della diligenza del buon padre di famiglia, il parametro della diligenza professionale fissato dall'art. 1176, co. 2, c.c. - parametro da commisurarsi alla natura dell'attività esercitata.
Cass. 11 agosto 2005, n. 16846	L'avvocato deve considerarsi responsabile nei confronti del cliente, ai sensi degli artt. 1176 e 2236, c.c., in caso di incuria o di ignoranza di disposizioni di legge e, in genere, nei casi in cui per negligenza o imperizia compromette il buon esito del giudizio, mentre nei casi di interpretazione di leggi o di risoluzione di questioni opinabili , deve ritenersi esclusa la sua responsabilità , a meno che non risulti che abbia agito con dolo o colpa grave .
Cass. 17 gennaio 2007, n. 974	La diligenza dell'avvocato nell'espletamento dell'incarico ricevuto dal cliente - in applicazione dei principi dettati dagli artt. 2236 e 1176, co. 2, c.c. - deve essere valutata in base al parametro della diligenza professionale, tenuto conto della natura dell'attività esercitata, con la precisazione che, nei casi di speciale difficoltà , la responsabilità va esclusa.

RIFLESSI della DECISIONE

Quanto affermato dalla Corte di Cassazione potrebbe rappresentare, qualora accolta dalle Corti di merito, *"il nuovo parametro per la deresponsabilizzazione del professionista autore di una consulenza dannosa"*, (2) permettendo così ai professionisti di svolgere il loro mandato con maggiore libertà e tranquillità, *"senza la "tenaglia" del giudizio di responsabilità ex post"*, così come sostenuto dal presidente dell'Unione Camere dei tributaristi Patrizio Tumietto.

In proposito Claudio Siciliotti, presidente di commercialisti ed esperti contabili, ricorda la figura di creazione giurisprudenziale dell'abuso del diritto, categoria nella quale la giurisprudenza ha spesso fatto rientrare ogni opzione diretta ad ottenere un risparmio fiscale e auspica, alla luce delle recenti conclusioni della Cassazione, un riesame critico del nuovo impiego dell'abuso del diritto che ne delimiti i confini. Ciò anche al fine di essere in linea con gli orientamenti della Corte Ue.

In merito, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ravvisa, in materia tributaria, nell'abuso del diritto il genere di tutte le operazioni negoziali formalmente legittime, ma conformate essenzialmente allo scopo collaterale di ottenere un vantaggio fiscale non "proprio" dell'operazione posta in essere. Perché possa parlarsi di comportamento abusivo - dice la Corte Ue - *"le operazioni controverse devono, nonostante l'applicazione formale delle condizioni previste dalle pertinenti disposizioni [N.d.A.: normative] (...), procurare un vantaggio fiscale la cui concessione sarebbe contraria all'obiettivo perseguito da quelle stesse disposizioni"*. (3)

In ogni caso, sempre a giudizio del presidente del Cndcec, l'importante è che *"(...) Se il Fisco contesta un indebito, si analizzi la costruzione giuridica per stabilire se davvero è stravolto il contenuto sostanziale dell'operazione"*. (4)

Probabilmente le preoccupazioni di professionisti e giuristi *"che l'abuso del diritto (...)[N.d.A.: diventi] un'arma pericolosa a disposizione del Fisco per i suoi contorni indistinti"* (5) verranno meno se, da un lato, verrà davvero codificato l'abuso del diritto come norma antielusiva di carattere generale (6) e, dall'altro, se il principio affermato dalla Cassazione con la recente sentenza 21700/2011 si consoliderà nel tempo.

(1) *Ex multis*, Cass. 18 novembre 1996, n. 10068, 26 febbraio 2002, n. 2836, 11 agosto 2005, n. 16846, 17 gennaio 2007, n. 974.

(2) A. Galimberti, "Consulenze meno condizionate", *ne Il Sole 24 Ore del 22 ottobre 2011*.

(3) In ambito comunitario, il divieto di abuso del diritto comunitario ha avuto una consacrazione nell'art. 54 della Carta di Nizza: "Divieto dell'abuso del diritto. Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata nel senso di comportare il diritto di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciute nella presente Carta o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla presente Carta", *ma è con la sentenza del 21 febbraio 2006 (cd. sentenza Halifax) che questo principio è stato affermato in materia tributaria*.

Nel sistema tributario italiano, l'art. 7, D.Lgs. 8 ottobre 1997, n. 358, ha introdotto nel D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, l'art. 37-bis ai sensi del quale: "1. Sono inopponibili all'Amministrazione finanziaria gli atti, i fatti e i negozi, anche collegati tra loro, privi di valide ragioni economiche, diretti ad aggirare obblighi o divieti previsti dall'ordinamento tributario e ad ottenere riduzioni di imposte o rimborsi, altrimenti indebiti. 2. L'Amministrazione finanziaria disconosce i vantaggi tributari conseguiti mediante gli atti, i fatti ed i negozi di cui al comma 1, applicando le imposte determinate in base alle disposizioni eluse (...)". Si precisa, al riguardo, che il concetto di abuso del diritto previsto nell'art. 54, Trattato di Nizza si riferisce alle sole sue norme, mentre l'art. 37-bis, D.P.R. 600/1973 ha carattere "casistico" e non è quindi possibile erigerlo a principio generale.

(4) S. Siciliotti nel contributo di A. Galimberti cit.

(5) S. Fossati, "Una legge per l'abuso del diritto", *ne Il Sole 24 Ore del 27 ottobre 2011, pag. 31*.

(6) Bruno Cesario, sottosegretario all'Economia, ha chiarito che il tema dell'abuso del diritto è al centro dei lavori parlamentari che si stanno svolgendo presso la VI Commissione Finanze della Camera. Sul punto, anche la sentenza 2 novembre 2011, n. 22716 della Cassazione "conferma l'urgenza di un intervento normativo [N.d.A.: in tema di abuso del diritto] per evitare un quadro di incertezza per il contribuente": *si veda A. Criscione, "Stretta sulle compensazioni", ne Il Sole 24 Ore del 3 novembre 2011*.



Amianto: bonificare i siti con lo smaltimento di rifiuti

Per la bonifica dei siti contaminati da amianto occorre fare riferimento a molteplici norme. Infatti, per quello che concerne le modalità di bonifica è necessario riferirsi al decreto del Ministero della Sanità 6 settembre 1994, "Normative e metodologie tecniche di applicazione dell'art. 6, comma 3, dell'art. 12, comma 2, della legge 27 marzo 1992, n. 257, relativa alla cessazione dell'impiego dell'amianto", ancorché occorra di volta in volta adattare queste tecniche al caso specifico. Inoltre, dovranno essere tenute nella debita considerazione tutte le norme del Testo unico sicurezza (decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, come modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106), il quale ha dedicato all'amianto il Titolo IX, Capo III, "Protezione dai rischi connessi all'esposizione all'amianto".

Sergio Clarelli, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 22.11.2011, n. 21 - p. 71

Ai sensi del Codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale") sono intesi:

- per **sito** l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, sottosuolo e acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti;
- per **sito potenzialmente contaminato** un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC);
- per **sito contaminato** un sito nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR) risultano superati;
- per **bonifica** l'insieme degli interventi atti a eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee a un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR);

per quanto riguarda le concentrazioni di soglia di contaminazione di amianto nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque, occorre fare riferimento alla Parte IV, "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati", Titolo V, "Bonifica di siti contaminati", Allegato 5, "Concentrazione soglia di contaminazione di amianto nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti", Codice dell'ambiente.

Inoltre, la bonifica dei siti industriali dismessi, vale a dire degli opifici nei quali l'amianto era utilizzato per la produzione di innumerevoli prodotti, deve essere attuata anche a norma del decreto del Ministero della Sanità 14 maggio 1996, "Normative e metodologie tecniche per gli interventi di bonifica, ivi compresi quelli per rendere innocuo l'amianto, previsti dall'art. 5, comma 1, lett. f), della L257/92, recante: Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto".

E' necessario anche considerare, per la mappatura e gli interventi di bonifica urgenti, il decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio 18 marzo 2003, n. 101, "Regolamento per la realizzazione di una mappatura delle zone del territorio nazionale interessate dalla presenza di amianto, ai sensi dell'articolo 20 della legge 23 marzo 2001, n. 9".

Questa norma, entrata in vigore il 24 maggio 2003, ha attuato, appunto, l'art. 20, "Censimento dell'amianto e interventi di bonifica", legge 23 marzo 2001, n. 93, "Disposizioni in campo ambientale".

Inoltre, occorrerà tenere nella debita considerazione tutte le norme inerenti al corretto smaltimento dei rifiuti contenenti amianto nonché al regolare conferimento in apposita discarica autorizzata.

Mappatura e interventi di bonifica urgenti

Il D.M. 18 marzo 2003, n. 101, è inerente alla realizzazione di una mappatura completa delle zone del territorio nazionale interessate dalla presenza di amianto e alla realizzazione degli interventi di bonifica di particolare urgenza. Con questo regolamento sono stati individuati i criteri per l'attribuzione del carattere di urgenza agli interventi di bonifica, i soggetti e gli strumenti che realizzeranno la mappatura, le fasi e la progressione della realizzazione della stessa nonché le modalità per l'accesso ai finanziamenti.

Le fasi della mappatura sono due:

- la prima fase consiste nell'individuare e delimitare i siti caratterizzati dalla presenza di amianto nell'ambiente naturale o costruito;
- la seconda fase prevede la selezione dei siti nei quali è accertata la presenza di amianto, nell'ambiente naturale o costruito, per i quali sono necessari interventi di bonifica urgenti.

La mappatura ha come finalità quella di evidenziare i siti nei quali è riscontrata la presenza di amianto, ovvero l'utilizzo di materiali contenenti amianto, includendo nell'analisi i siti nei quali la presenza di amianto è dovuta a cause naturali.

Il provvedimento ha previsto che si dovrà tener conto sia delle categorie di ricerca sia dei dati fondamentali per la mappatura dei siti, entrambi indicati nell'Allegato A.

Le categorie di ricerca sono:

- categoria 1 - "Impianti industriali attivi o dismessi";
- categoria 2 - "Edifici pubblici e privati";
- categoria 3 - "Presenza naturale";
- categoria 4 - "Altra presenza di amianto da attività antropica".

La **categoria 1** comprende sia gli impianti di lavorazione dell'amianto, vale a dire gli impianti nei quali l'amianto era utilizzato come materia prima nell'ambito del processo produttivo sia gli impianti non di lavorazione dell'amianto, vale a dire gli impianti nei quali l'amianto è o era presente in manufatti vari come, per esempio, nelle coibentazioni dei macchinari, delle tubazioni e così via.

Per quello che concerne le tipologie di impianti che potranno essere considerati urgenti, occorre fare riferimento a quelli indicati nell'Allegato B, lettera A, decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 1994, "*Attività maggiormente interessate dalla presenza di amianto*", tenendo conto che l'evoluzione tecnologica e strutturale potrebbero aver determinato modificazioni tali da escludere attività oramai non più presenti o introdurre nuove attività.

Dalla ricerca dovranno essere esclusi gli impianti e gli edifici costruiti dopo l'aprile 1994 (in quanto, ai sensi della legge n. 257/1992, la data ultima per l'utilizzo di manufatti contenenti amianto è il 28 aprile 1994).

La **categoria 2** comprende gli edifici con le seguenti destinazioni d'uso:

- scuole di ogni ordine e grado;
- ospedali e case di cura;
- uffici della pubblica amministrazione;
- impianti sportivi;
- grande distribuzione commerciale;
- istituti penitenziari;
- cinema, teatri, sale convegni;
- biblioteche;
- luoghi di culto;
- edifici residenziali;
- edifici agricoli e loro pertinenze;
- edifici industriali e loro pertinenze.

La **categoria 3**, oltre agli ammassi rocciosi caratterizzati dalla presenza di amianto, prevede anche le aree dove sono espletate le seguenti attività estrattive, in coltivazione o dimesse:

- di lavorazione di rocce e minerali con presenza di amianto;
- di lavorazione di rocce e minerali senza presenza di amianto in aree indiziate per l'amianto.

La **categoria 4** comprende le aree territoriali omogenee a elevata diffusione dell'utilizzo di materiali contenenti amianto, con particolare riferimento al dato indicativo sulla quantità di materiali contenenti amianto derivante dal Censimento Amianto. Il dato quantitativo dovrà essere riferito alla popolazione presente nell'area e a rischio di esposizione.

Gli interventi di bonifica dei materiali contenenti amianto

La bonifica dall'amianto, in base al D.M. 6 settembre 1994, può essere eseguita con uno dei seguenti tre interventi:

- **rimozione** - elimina ogni potenziale fonte di esposizione e ogni necessità di attuare specifiche cautele per le attività che sono svolte nell'edificio. Comporta un rischio estremamente elevato per i lavoratori addetti e produce notevoli quantitativi di rifiuti pericolosi che devono essere correttamente smaltiti. In genere è richiesta l'applicazione di un nuovo materiale, in sostituzione dell'amianto rimosso;
- **incapsulamento** - trattamento dell'amianto con prodotti penetranti o ricoprenti che (a seconda del tipo di prodotto usato) tendono a inglobare le fibre di amianto, a ripristinare l'aderenza al supporto, a costituire una pellicola di protezione sulla superficie esposta. Non richiede la successiva applicazione di un prodotto sostitutivo e non produce rifiuti. Il rischio per i lavoratori addetti è generalmente minore rispetto alla rimozione. E' il trattamento di elezione per i materiali poco friabili di tipo cementizio. Permanendo l'amianto nell'edificio occorre mantenere un programma di controllo e di manutenzione;
- **confinamento** - installazione di una barriera a tenuta che separi l'amianto dalle aree occupate dell'edificio. Se non è associato a un trattamento incapsulante, il rilascio di fibre continua all'interno del confinamento. Rispetto all'incapsulamento, presenta il vantaggio di realizzare una barriera resistente agli urti. Occorre sempre un programma di controllo e di manutenzione, in quanto l'amianto rimane nell'edificio; inoltre, la barriera installata per il confinamento deve essere mantenuta in buone condizioni. Rispetto agli altri due interventi presenta un costo più contenuto.

Il piano di lavoro

Ai sensi dell'art. 256, Testo unico sicurezza, i lavori di demolizione o di rimozione dell'amianto possono essere effettuati solo da imprese rispondenti ai requisiti di cui all'art. 212, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Per le imprese di bonifica da amianto è stata già resa obbligatoria l'iscrizione all'Albo gestori ambientali (*ex* rifiuti), nella categoria 10 - Bonifica dei beni contenenti amianto. Infatti, dal 15 giugno 2004, in Italia nessuna impresa può eseguire questo tipo di lavori se non è iscritta in questa categoria dell'Albo.

Prima dell'inizio dei lavori di demolizione o di rimozione dell'amianto ovvero di materiali contenenti amianto da edifici, da strutture, da apparecchi e da impianti, nonché dai mezzi di trasporto, il datore di lavoro deve predisporre un piano di lavoro.

Questo piano deve prevedere le misure necessarie per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro e la protezione dell'ambiente esterno. Il piano, in particolare, deve prevedere:

- la rimozione dell'amianto o dei materiali contenenti amianto prima dell'applicazione delle tecniche di demolizione, a meno che tale rimozione non possa costituire per i lavoratori un rischio maggiore di quello rappresentato dal fatto che l'amianto o i materiali contenenti amianto siano lasciati sul posto;
- la fornitura ai lavoratori dei dispositivi di protezione individuale;
- la verifica dell'assenza di rischi dovuti all'esposizione all'amianto sul luogo di lavoro, al termine dei lavori di demolizione o di rimozione dell'amianto;
- adeguate misure per la protezione e la decontaminazione del personale incaricato dei lavori;
- adeguate misure per la protezione dei terzi e per la raccolta e lo smaltimento dei materiali;
- l'adozione, nel caso in cui sia previsto il superamento del valore limite di 0,1 fibre/cm³ delle seguenti misure:
 - fornire ai lavoratori un adeguato dispositivo di protezione delle vie respiratorie e altri dispositivi di protezione individuali, esigendone l'uso durante questi lavori;

- provvedere all'affissione di cartelli per segnalare che si prevede il superamento del valore limite di esposizione;
- adottare le misure necessarie per impedire la dispersione della polvere al di fuori dei locali o dei luoghi di lavoro;
- consultare i lavoratori o i loro rappresentanti sulle misure da adottare prima di procedere a queste attività;
- la natura dei lavori, data di inizio e la loro durata presumibile;
- il luogo dove i lavori saranno effettuati;
- le tecniche lavorative adottate per la rimozione dell'amianto;
- le caratteristiche delle attrezzature o dei dispositivi che si intendono utilizzare.

Copia del piano di lavoro deve essere inviata all'organo di vigilanza, almeno trenta giorni prima dell'inizio dei lavori. Inoltre, se entro questo periodo di trenta giorni l'organo di vigilanza non formula motivata richiesta di integrazione o modifica del piano di lavoro e non rilascia prescrizione operativa, il datore di lavoro può eseguire i lavori.

L'obbligo del preavviso di trenta giorni prima dell'inizio dei lavori non si applica nei casi di urgenza. In questa ultima ipotesi, oltre alla data di inizio, deve essere fornita dal datore di lavoro indicazione anche dell'orario di inizio delle attività. La trasmissione del piano di lavoro sostituisce gli adempimenti inerenti alla presentazione della notifica. Inoltre, il datore di lavoro deve provvedere affinché i lavoratori o i loro rappresentanti abbiano accesso alla documentazione.

La bonifica delle coperture in cemento-amianto

Le lastre in cemento-amianto, impiegate per la copertura degli edifici, sono costituite da materiale compatto che, quando è nuovo o in buono stato di conservazione, non tende a liberare fibre d'amianto spontaneamente.

Con il tempo, però, questi manufatti, essendo esposti all'azione degli agenti atmosferici, subiscono un progressivo degrado per l'azione, in particolare, delle piogge acide, degli sbalzi termici, dell'erosione eolica e di microrganismi vegetali.

Di conseguenza, dopo anni dall'installazione, si possono determinare alterazioni corrosive superficiali con affioramento delle fibre e fenomeni di liberazione.

Ai fini della valutazione dello stato di degrado delle coperture in cemento-amianto, occorre riferirsi ad alcuni indicatori utili in relazione al potenziale rilascio di fibre, quali:

- la friabilità del materiale;
- lo stato della superficie e, in particolare, l'evidenza di affioramenti di fibre;
- la presenza di sfaldamenti, crepe o rotture;
- la presenza di materiale friabile o polverulento in corrispondenza di scoli d'acqua, grondaie ecc.;
- la presenza di materiale polverulento conglobato in piccole stalattiti in corrispondenza dei punti di gocciolamento.

La bonifica delle coperture in cemento-amianto, essendo eseguita all'aperto, deve essere condotta limitando il più possibile la dispersione di fibre.

I lavoratori addetti alle attività di rimozione, di smaltimento e di bonifica dell'amianto, come pure i coordinatori che dirigono sul posto queste attività, dovranno essere abilitati ai sensi dell'art. 10, legge n. 257/1992, e dell'art. 10, D.P.R. 8 agosto 1994, i quali hanno previsto la predisposizione di specifici corsi di formazione professionale con rilascio di titoli di abilitazione.

Ai sensi del decreto del Ministero della Sanità, 6 settembre 1994, per la bonifica di queste coperture è possibile applicare uno dei seguenti metodi:

- **rimozione** - che elimina i manufatti contenenti amianto;
- **incapsulamento** - che consiste nel trattamento delle lastre con prodotti impregnanti, che penetrano nel materiale legando le fibre di amianto tra loro e con la matrice cementizia, e prodotti ricoprenti, che formano una spessa membrana sulla superficie del manufatto;
- **confinamento** - consistente nell'eseguire una sopracopertura al di sopra di quella in cemento-amianto, la quale è lasciata in sede quando la struttura portante sia idonea a sopportare un carico permanente aggiuntivo.

La **rimozione** deve essere condotta salvaguardando l'integrità del materiale in tutte le fasi dell'intervento.

Inoltre, comporta la necessità di installare una nuova copertura in sostituzione del materiale rimosso. Prima di effettuare la rimozione, le lastre devono essere trattate con un prodotto incapsulante "*di tipo D) ausiliario*", ai sensi dell'Allegato 2, "*Rivestimenti incapsulanti per la bonifica di manufatti in cemento-amianto*", decreto del Ministro della Sanità 20 agosto 1999, "*Ampliamento delle normative e delle metodologie tecniche per gli interventi di bonifica, ivi compresi quelli per rendere innocuo l'amianto, previsti dall'art. 5, comma 1, lettera f), della legge 27 marzo 1992, n. 257, recante norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto*" (aggiornato con il D.M. 25 luglio 2001, "*Ampliamento delle normative e delle metodologie tecniche per gli interventi di bonifica, ivi compresi quelli per rendere innocuo l'amianto, previsti dall'art. 5, comma 1, lettera f), della legge 27 marzo 1992, n. 257, recante norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto*").

Inoltre, è conveniente scegliere l'intervento di **incapsulamento** nel caso in cui l'estradosso delle lastre presenta un discreto stato di conservazione; inoltre, questo tipo di intervento è compatibile con la presenza di un'attività sottostante alla copertura come, per esempio, in un capannone industriale.

L'incapsulamento richiede necessariamente un trattamento preliminare della superficie del manufatto, al fine di pulirla e di garantire l'adesione del rivestimento incapsulante.

Il trattamento deve essere effettuato con attrezzature idonee che evitino la liberazione di fibre di amianto nell'ambiente e consentano il recupero e il trattamento delle acque di lavaggio.

L'intervento di incapsulamento è disciplinato sia dal decreto del Ministero della Sanità 6 settembre 1994 sia dall'Allegato 2 al decreto del Ministro della Sanità 20 agosto 1999.

Il sistema della **sopracopertura** consiste in un intervento di confinamento realizzato installando una nuova copertura al di sopra di quella in cemento amianto, lasciata in sede quando la struttura portante sia idonea a sopportare un carico permanente aggiuntivo.

Nel caso che si scelga il sistema della sopracopertura è opportuno e auspicabile l'impiego di materiali che presentino idonee caratteristiche di leggerezza, infrangibilità, insonorizzazione, elevata durata nel tempo e dilatazione termica compatibile con la sottostante copertura in cemento amianto.

Prima di effettuare la sopracopertura, occorre incapsulare le sottostanti lastre in cemento amianto con un rivestimento incapsulante "*di tipo C), non a vista*", ai sensi dell'Allegato 2 al D.M. 20 agosto 1999.

Procedure per i lavori di bonifica di materiali friabili contenenti amianto

Nel caso in cui l'ambiente in cui avviene la rimozione non sia già confinato, occorre provvedere alla realizzazione di un confinamento artificiale con idonei divisori.

Quando occorre rimuovere l'amianto in quota è necessario predisporre ponteggi mobili su ruote all'interno del cantiere già confinato.

Durante lo svolgimento del lavoro dovranno essere adottate tutte le precauzioni per proteggere le zone adiacenti all'area di lavoro non interessate dalla contaminazione da polvere o detriti contenenti amianto.

Inoltre, nell'ipotesi in cui, durante le operazioni di bonifica, le rimanenti aree dell'edificio rimangano occupate per lo svolgimento delle normali attività, è necessario prevedere una zona filtro, non accessibile a estranei, tra il cantiere e le aree occupate.

La zona di accesso al cantiere deve essere regolamentata al fine di impedire l'ingresso agli estranei.

A seconda della situazione dovranno essere previsti:

- adeguata segnaletica di sicurezza;
- recinzione con nastri segnaletici;
- divisori politenati.

Nel piano di lavoro devono essere individuate le possibili vie attraverso le quali si può verificare una dispersione di fibre all'esterno dell'area di lavoro, soprattutto quelle che possono determinare un inquinamento interno all'edificio.

Prima di iniziare gli interventi di bonifica, la zona dovrà essere sgombrata da tutti gli arredi e le attrezzature che possono essere spostati.

Se i mobili e/o le attrezzature sono coperte da detriti o da polvere, devono essere puliti a umido o aspirati con idoneo aspiratore prima dello spostamento dalla zona di lavoro.

Nel caso di rimozione di arredi o di oggetti a diretto contatto con il rivestimento friabile di amianto è possibile procedere alla loro rimozione soltanto dopo aver confinato staticamente e dinamicamente il cantiere.

Tutti i mobili e le attrezzature che non possono essere spostati devono essere completamente ricoperti con fogli di plastica di spessore adeguato ed accuratamente sigillati sul posto.

Tutte le armature per l'illuminazione presente devono essere tolte, pulite e sigillate in fogli di plastica e depositate in zona di sicurezza incontaminata.

Devono essere asportati tutti gli equipaggiamenti di ventilazione e di riscaldamento e altri elementi smontabili, puliti e tolti dalla zona di lavoro.

Tutti gli oggetti inamovibili devono essere sigillati, al fine di evitare che siano danneggiati e/o contaminati durante il lavoro. Devono essere rimossi tutti i filtri dei sistemi di riscaldamento, di ventilazione e di condizionamento, se presenti. I filtri sostituiti devono essere posti in sacchi sigillati di plastica per essere smaltiti come rifiuti contenenti amianto. I filtri permanenti devono essere puliti a umido e reinstallati.

Deve essere valutata la necessità, qualora possa essere presente il rischio di dispersione di fibre in altre aree dell'edificio, di escludere localmente o del tutto il sistema di ventilazione e di sigillare tutte le bocchette di mandata e di ripresa dell'aria. L'area di lavoro deve essere interamente confinata e il confinamento è sia statico sia dinamico.

Il confinamento statico consiste nel confinamento artificiale realizzato con idonei divisori (generalmente con teli di polietilene su intelaiature lignee o metalliche) e serve per proteggere le zone adiacenti all'area di lavoro non interessate dalla contaminazione da polvere o detriti contenenti amianto, qualora l'ambiente in cui avviene l'asportazione non sia naturalmente confinato.

Il confinamento dinamico è rappresentato, invece, dal sistema di estrazione dell'aria che mette in depressione il cantiere di bonifica dei materiali friabili contenenti amianto rispetto all'esterno. Questo sistema deve garantire un gradiente di pressione tale che, attraverso i percorsi di accesso al cantiere e le inevitabili imperfezioni delle barriere di confinamento, si verifichi un flusso d'aria dall'esterno verso l'interno del cantiere in modo da evitare qualsiasi fuoriuscita di fibre. Nello stesso tempo questo sistema garantisce il rinnovamento dell'aria e riduce la concentrazione delle fibre di amianto aerodisperse all'interno dell'area di lavoro.

Occorre poi prevedere l'unità o area di decontaminazione dei materiali (UDM) e del personale.

L'unità o area di decontaminazione dei materiali (UDM) è il sistema per il passaggio dei materiali di amianto, di risulta delle attività di rimozione, composta da almeno tre locali:

- area di lavaggio dei sacchi;
- locale insaccamento;
- locale deposito sacchi prima dell'allontanamento dall'area di lavoro.

L'unità o area di decontaminazione del personale (UDP) è il sistema per la decontaminazione del personale, composto da 4 zone distinte:

- locale di equipaggiamento (spogliatoio sporco);
- locale doccia;
- chiusa d'aria;
- locale incontaminato (spogliatoio pulito).

Inoltre, dopo l'allestimento del cantiere e l'installazione dell'unità di decontaminazione, i sistemi di confinamento devono essere collaudati, da parte di funzionari ASL, mediante due prove di tenuta:

- la prova della tenuta con fumogeni;
- il collaudo della depressione.

Infine, per quanto riguarda le tecniche di rimozione, i materiali contenenti amianto devono essere rimossi a umido. Il rivestimento deve essere bagnato fino in profondità, sia per prevenire un'eccessiva aerodispersione di fibre nell'area di lavoro sia per rendere l'asportazione dal supporto più agevole.

L'amianto rimosso deve essere insaccato ancora umido.

Al lavoro dovranno essere destinati almeno due operai:

- uno addetto alla rimozione dell'amianto;
- l'altro addetto a raccogliere l'amianto caduto e a insaccarlo, quindi, a sigillare i sacchi pieni.

La prima rimozione grossolana è effettuata generalmente con raschietti a mano, la seconda, che ha lo scopo di asportare tutti i residui visibili di amianto, con spazzole a umido.

La rimozione termina con l'applicazione, sulle superfici decoibentate, di un prodotto sigillante per fissare le eventuali fibre rimaste.

L'imballaggio e l'allontanamento dei rifiuti devono evitare una contaminazione di amianto all'esterno dell'area di lavoro.

Data la natura sciolta del rifiuto, i contenitori e gli imballaggi devono essere tali da evitare il pericolo di rilascio di fibre, per rotture accidentali o chiusura inadeguata, in tutte le fasi di smaltimento dal cantiere alla discarica.

Tutti i materiali devono essere avviati al trasporto in doppio contenitore.

Il primo contenitore deve essere un sacco di materiale impermeabile (polietilene), di spessore adeguato.

I sacchi devono essere riempiti per non più di due terzi in modo che il peso del sacco pieno non ecceda i 30 kg, peso che consente di poter essere agevolmente trasportato senza trascinalenti.

Subito dopo il riempimento e l'eliminazione dell'aria in eccesso con un aspiratore a filtri assoluti, i sacchi devono essere chiusi ermeticamente preferibilmente con termosaldatura oppure mediante legature di sicura efficacia quali le fascette stringicavo con bloccaggio automatico in plastica.

L'uso del secondo contenitore è importante, in quanto il primo sacco, nel quale l'amianto è introdotto appena rimosso nel cantiere, è inevitabilmente contaminato. Il secondo contenitore non deve mai essere portato all'interno dell'area di lavoro, ma solo nei locali puliti dell'unità di decontaminazione dei materiali. I materiali taglienti devono essere imballati a parte.

Come secondo contenitore possono essere utilizzati sacchi o fusti rigidi. Tutti i contenitori devono essere etichettati, con l'indicazione del contenuto, secondo quanto previsto dal D.P.R. n. 215/1988.

I rifiuti devono essere depositati in un'area all'interno dell'edificio, chiusa e inaccessibile agli estranei finché non saranno prelevati da una ditta autorizzata al trasporto. Possono essere utilizzati in alternativa anche *container* scarrabili, purché chiusi anche nella parte superiore e posti in un'area controllata. La durata del deposito in questa area dovrebbe essere limitata, di regola, ai tempi tecnici strettamente necessari per organizzare il trasporto o a realizzare quantità di rifiuti sufficiente a costituire il carico che deve essere trasferito.

Al termine della rimozione l'area di lavoro deve essere pulita ad umido o con aspiratori.

Tutti i residui visibili di amianto eventualmente ancora presenti sul pavimento, sulle superfici, sui ponteggi e sulle attrezzature utilizzate devono essere raccolti e insaccati. L'area di lavoro deve essere nebulizzata con acqua o con soluzioni diluite di incapsulante in modo da abbattere le fibre aerodisperse.

Tutti i fogli di plastica, i nastri, il materiale di pulizia, gli indumenti ed altro materiale a perdere utilizzato nella zona di lavoro dovranno essere imballati in sacchi di plastica sigillabili e destinati alla discarica.

Concluse le operazioni di pulizia, a cura dei funzionari ASL dovrà essere effettuata un'ispezione visiva dell'intera zona di lavoro per assicurarsi che l'area sia pulita a vista, sgombra cioè da residui visibili di fibre o polvere in generale. Se sono visibili ancora dei residui, le superfici interessate devono essere nuovamente pulite a umido. Giornalmente dovrà essere fatta la pulizia, con aspirazione a secco o con metodo a umido, di qualsiasi zona al di fuori dell'area di lavoro o di passaggio che sia stata contaminata da polvere o da altri residui conseguenti al lavoro fatto.

Inoltre, l'impresa di bonifica dovrà verificare mediante un monitoraggio delle fibre aerodisperse la corretta e soddisfacente applicazione delle procedure di lavoro, affinché i lavoratori non siano esposti a una concentrazione di fibre pericolosa per la salute e non si verifichino dispersioni di fibre all'esterno delle aree confinate di lavoro.

Il monitoraggio ambientale deve essere inteso essenzialmente come uno strumento di controllo dell'efficacia del confinamento dell'area di lavoro tale da consentire di prendere tempestivamente gli opportuni provvedimenti, in caso di diffusione delle fibre all'esterno.

Infine, al termine dei lavori di bonifica da amianto friabile, dovranno essere eseguite le operazioni di certificazione di restituibilità degli ambienti bonificati. Queste operazioni dovranno essere eseguite da funzionari dell'ASL competente per territorio, al fine di assicurare che le aree interessate possano essere rioccupate con sicurezza.

Le norme del codice ambiente per la bonifica dei siti contaminati da amianto

Per quello che concerne le norme del Codice dell'ambiente riguardanti specificamente la bonifica dei siti contaminati da amianto, occorre fare riferimento alla Parte IV, Titolo V, Allegato 5, e, in particolare, al rigo della tabella 1, "*Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare*", riferita all'amianto.

Infatti, premesso che per concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) s'intendono i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, questa concentrazione soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare, con riguardo all'amianto, è pari a 1.000,00 (mg/kg espressi come ss) sia per i siti a uso verde pubblico privato e residenziale sia per i siti a uso commerciale e industriale (mg/kg espressi come ss). Questa corrisponde al limite di rilevabilità della tecnica analitica (diffrattometria a raggi X o IR trasformata di Fourier).

Inoltre, per quanto riguarda la concentrazione soglia di contaminazione nelle acque sotterranee, occorre fare riferimento alla tabella 2, Allegato 5, nella quale è stato precisato unicamente la sostanza, vale a dire amianto (fibre A >10 nm), ma non il valore limite (L/V) in quanto "*Non sono disponibili dati di letteratura tranne il valore di 7 milioni fibre/l comunicato da ISS, ma giudicato da ANPA e dallo stesso ISS troppo elevato. Per la definizione del limite si propone un confronto con ARPA e Regioni*".

La bonifica dei terreni contaminati da amianto

Generalmente, le analisi sui campioni di terreno, desumibili da rapporti di prova, relativi a terreno, con codice CER 17 05 03, "*Terra e rocce contenenti sostanze pericolose*", evidenziano la presenza di amianto in percentuali variabili, classificando i relativi rifiuti "*come rifiuti pericolosi*".

Per quanto riguarda la bonifica dei terreni contaminati da amianto, almeno nei casi particolari diventa necessario concordare con l'ASL competente per territorio l'intervento di bonifica più appropriato nel primario rispetto della protezione delle persone e dell'ambiente.

L'intervento in genere consiste nella rimozione di uno strato di terreno, di spessore variabile, contaminato con fibre di amianto (più frequentemente con elementi di manufatti in cemento amianto) e nel suo successivo smaltimento.

Per tutta la durata dell'intervento, la zona dovrà essere interdetta alle persone non autorizzate.

A seconda delle circostanze il cantiere potrà essere o meno confinato (mediante confinamento statico e dinamico).

La zona di cantiere dovrà essere delimitata con nastro bianco-rosso nonché sgomberata e dovranno poi essere poste le segnaletiche a norma per evitare che persone non autorizzate possano entrare all'interno della zona di cantiere.

Preventivamente, si procederà alla nebulizzazione e all'incapsulamento del terreno con liquido tensioattivo.

Mediante ossatura metallica e/o lignea e teli di polietilene saranno eventualmente realizzati tunnel, accuratamente sigillati (in bonifiche nelle quali è previsto il confinamento statico e dinamico) e potranno essere realizzate anche unità mobili di cantiere (UMC), accuratamente sigillato ogni qual volta è posizionata.

Con questa unità mobile di cantiere, l'intero terreno oggetto d'intervento potrà essere bonificato attraverso bonifiche successive.

L'impianto elettrico di cantiere sarà derivato da apposito quadro elettrico, provvisto di tutte le protezioni.

La procedura che si adotterà per rimuovere lo strato di terreno contaminato può o meno prevedere l'utilizzo di un mini escavatore con cingoli in gomma, del peso di 15/18 quintali, con carro variabile.

Se è prevista un'unità mobile di cantiere essa potrà essere successivamente spostata nelle varie posizioni, fino alla bonifica completa del terreno contaminato, mediante carrello munito di braccio telescopico (manitou).

La rimozione del terreno contenente amianto sarà fatta a umido. Sarà utilizzata una soluzione incapsulante spruzzata a bassa pressione, mediante pompa *airless*. Il terreno contaminato così rimosso sarà insaccato immediatamente e sigillato. Una volta rimosso lo strato superficiale del terreno il piano di campagna residuo sarà successivamente bagnato con sostanze incapsulanti.

Tutto il terreno rimosso sarà insaccato; la chiusura del sacco sarà eseguita con doppio legaccio previa aspirazione dell'aria contenuta. Il secondo insaccamento avverrà fuori dalla zona di lavoro, previo lavaggio a umido del primo sacco nell'unità di decontaminazione dei rifiuti (UDR), se prevista.

Durante i lavori di rimozione saranno eseguite pulizie della zona di lavoro, per limitare al minimo il rischio della dispersione di fibre.

Tutti i fogli di plastica, i nastri, il materiale di pulizia, gli indumenti ecc., alla fine del lavoro saranno anch'essi decontaminati a secco e a umido e imballati in doppio sacco e destinati allo smaltimento come rifiuto contaminato.

L'area di lavoro sarà nebulizzata costantemente con la soluzione fissante; dall'ispezione visiva deve risultare l'assenza di elementi contenenti amianto.

Le superfici bonificate dopo il controllo visivo da parte dell'organo di vigilanza saranno trattate con una soluzione incapsulante per bloccare eventuali microfibre aerodisperse.

Al termine di ogni fase di bonifica tutto il materiale di pulizia sarà imballato in doppio sacco e destinato allo smaltimento come rifiuto contaminato.

Tutte le superfici dell'area di lavoro, comprese le attrezzature, saranno pulite con l'aspiratore assoluto e successivamente a umido. L'area di lavoro sarà pulita a umido e se, dopo l'ispezione dell'organo di vigilanza, non ci sarà presenza di polvere, sarà possibile procedere all'incapsulamento di tutta l'area di cantiere con una soluzione incapsulante per eseguire i monitoraggi in SEM per la restituzione del cantiere, se prevista. Nel caso in cui le analisi superino il limite di legge previsto saranno eseguiti ulteriori controlli della pulizia e trattamenti con soluzioni fissanti e successive analisi. Nel caso di analisi nel limite di legge previsto dopo la certificazione dell'ASL sarà possibile procedere all'incapsulamento finale e allo smontaggio del cantiere; sempre con gli estrattori in funzione, sarà effettuata la rimozione dei fogli di polietilene che saranno insaccati e smaltiti come rifiuto speciale pericoloso.

La bonifica da amianto dei siti industriali dismessi

Ai fini della bonifica da amianto, la legislazione vigente distingue nettamente i luoghi dove sono presenti manufatti che lo contengono da quelli dove l'amianto era lavorato per la produzione di innumerevoli prodotti. Infatti, per le strutture edilizie a uso civile, commerciale o industriale aperte al pubblico o, comunque, di utilizzazione collettiva in cui sono in opera manufatti e/o materiali contenenti amianto dai quali può derivare un'esposizione a fibre aerodisperse, gli interventi di bonifica sono definiti e regolamentati dal decreto del Ministero della Sanità 6 settembre 1994, *"Normative e metodologie tecniche di applicazione dell'art. 6, comma 3, dell'art. 12, comma 2, della legge 27 marzo 1992, n. 257, relativa alla cessazione dell'impiego dell'amianto"*. Per i siti industriali dismessi, invece, occorre fare riferimento anche al decreto del Ministero della Sanità 14 maggio 1996.

Occorre esaminare e illustrare le modalità che devono essere seguite per la bonifica di questi siti industriali, altamente contaminati per la specificità delle lavorazioni presenti.

Innanzitutto, è bene precisare che le norme e le metodologie tecniche per la valutazione del rischio, il controllo e la bonifica dei siti industriali dismessi si applicano:

- alle aree industriali in cui la contaminazione proviene dalla lavorazione dell'amianto o di prodotti che lo contengono (quindi, siti industriali dismessi);
- alle situazioni in cui l'eventuale inquinamento da amianto è determinato dalla presenza di locali adibiti a stoccaggio di materie prime o manufatti o dalla presenza di depositi di rifiuti.

Passando ora all'aspetto operativo, è necessario prioritariamente organizzare un programma di operazioni con finalità cognitive, articolato in tre fasi.

Conoscenza dello stato

Prima fase: sopralluogo ricognitivo

Occorre innanzi tutto effettuare un sopralluogo ricognitivo avente lo scopo di evidenziare le situazioni di presenza residuale di amianto e di manufatti contenenti amianto.

In particolare, la ricognizione dovrà dare indicazioni circa:

- i quantitativi (in metri cubi e in tonnellate) di eventuali residui di manufatti, i quali non essendo più commerciabili dovranno essere considerati come rifiuti da smaltire;
- i quantitativi (in metri cubi e in tonnellate) di eventuali sfridi delle lavorazioni, valutando la tipologia (rottami, polveri) dello sfrido;
- i quantitativi (in chilogrammi) di eventuali residui di polveri contenenti amianto presenti in eventuali impianti di abbattimento.

Seconda fase: carotaggio dei terreni

Dovranno poi essere effettuati alcuni sondaggi dei terreni circostanti con carotaggi alla ricerca di eventuali materiali interrati.

In particolare, i sondaggi dovranno essere condotti secondo le seguenti modalità:

- evitare il più possibile il sollevamento di polveri nel corso della perforazione;
- la profondità sarà quella ritenuta necessaria in relazione alla particolare situazione del sito che deve essere investigato e, quindi, la lunghezza degli stessi dovrà essere stabilita caso per caso;
- dovranno essere conclusi con il prelievo di carote, per esempio, di 10 cm di diametro, le quali dovranno essere sigillate e opportunamente conservate per il prelievo dei campioni che devono essere analizzati.

Terza fase: analisi dei materiali

Saranno analizzati i materiali prelevati durante il sopralluogo ricognitivo e il carotaggio dei terreni. I metodi di analisi dei materiali raccolti durante queste due attività ricognitive sono quelli indicati negli Allegati tecnici al D.M. 6 settembre 1994.

Gli interventi di bonifica

Prima fase: rimozione delle coperture in cemento-amianto

Le operazioni di bonifica dovranno tener conto di quanto emerso durante le tre fasi conoscitive.

Anche gli interventi di bonifica dovranno essere articolati attraverso fasi e, precisamente, quattro, in funzione della specifica situazione.

La prima fase - rimozione delle coperture in cemento-amianto eventualmente presenti, è effettuata secondo quanto previsto dal D.M. 6 settembre 1994.

Seconda fase: interventi sugli edifici

Nel corso della bonifica occorre rimuovere le eventuali polveri depositate e i materiali contenenti amianto rinvenuti nel corso del sopralluogo.

I materiali "inventariati" nel corso del sopralluogo ricognitivo (residui di manufatti, sfridi delle lavorazioni, residui di polveri) dovranno essere raccolti e poi classificati per il corretto smaltimento in discarica. Fatta eccezione per le eventuali coperture in cemento-amianto, la bonifica consiste in sostanza nella preventiva aspirazione delle polveri depositate con appositi aspiratori muniti di filtri assoluti e su di un lavaggio con idropulitrice o altra idonea strumentazione.

Il lavaggio sarà effettuato in modo accurato allo scopo di rimuovere completamente le polveri depositate. Conclusa l'operazione di lavaggio, devono essere sospesi i lavori per sette giorni; successivamente sono ripresi con un accurato lavaggio dei pavimenti con acqua.

Le acque di lavaggio, poiché contengono fibre d'amianto, dopo essere state filtrate in appositi pozzetti, saranno convogliate a una vasca di raccolta e decantazione, prima dell'invio alla rete fognaria. Al termine dei lavori di bonifica del sito, sarà effettuata la bonifica della vasca, di tutti i pozzetti e delle canalizzazioni con conseguente conferimento in discarica del materiale di risulta.

Al termine delle operazioni di lavaggio l'organo di vigilanza (ASL), competente per territorio, deve effettuare un controllo prima di procedere a un ulteriore trattamento di tutte le superfici con idonei materiali incapsulanti.

L'equipaggiamento degli operatori preposti alle operazioni di bonifica comprenderà:

- tute complete di cappuccio;
- guanti e calzari a perdere;
- respiratori con filtro P3 a ventilazione assistita.

Inoltre, gli operatori dovranno uscire dalla zona di lavoro attraverso apposita area di decontaminazione composta da quattro locali e, precisamente, lungo il percorso di uscita:

- il locale di equipaggiamento;
- il locale doccia;
- la chiusa d'aria;
- il locale incontaminato (spogliatoio).

Nel caso in cui siano presenti materiali contenenti amianto utilizzati per la costruzione degli edifici o i materiali coibentati a spruzzo dovranno essere attivate procedure più rigorose che dovranno essere valutate caso per caso nell'ambito del piano di lavoro.

Per quello che concerne le modalità di lavoro, gli operatori dovranno:

- delimitare l'area di cantiere con nastro bicolore e apporre la prescritta cartellonistica di legge;
- pulire i pavimenti e le pareti con idonei strumenti atti a rimuovere amianto minimizzandone la dispersione ambientale;
- raccogliere eventuali melme dei pozzetti per lo smaltimento finale e provvederne al successivo insaccamento (che deve essere effettuato dopo la terza fase di bonifica).

Terza fase: bonifica delle reti fognarie e delle fosse di decantazione

La bonifica delle reti fognarie e delle fosse di decantazione dovrà essere effettuata secondo le seguenti modalità:

- nel caso in cui i materiali siano sotto forma di melme (per esempio, dopo la bonifica degli edifici con idropulitura) sarà necessario procedere a una rimozione senza la realizzazione di coperture e di sistemi in depressione;
- nel caso in cui i materiali siano sotto forma pulverulenta dovrà essere realizzato il sistema di copertura in depressione così come previsto per la quarta fase della bonifica dei terreni.

Quarta fase: bonifica dei terreni

Nel caso di un riutilizzo del sito industriale che renda necessaria un'escavazione del suolo stesso, per fondazioni o altro, e alla luce dei sondaggi eseguiti, sarà necessario procedere alla bonifica del suolo.

Nel caso, poi, di riutilizzo del sito senza la previsione di escavazione futura e in assenza di particolari situazioni di rischio derivanti dall'assetto idrogeologico del territorio, sarà possibile non procedere alla rimozione degli eventuali rifiuti interrati d'amianto risultanti dal carotaggio eseguito.

In quest'ultimo caso, dovrà comunque essere data comunicazione all'Azienda Sanitaria Locale competente per territorio la quale vincolerà il riutilizzo del sito stesso per utilizzazioni diverse da quella che, invece, ha previsto di lasciare ove sono i rifiuti d'amianto interrati.

Per la bonifica del suolo occorre installare due sale tecniche spostabili realizzate con strutture in carpenteria metallica e rivestite con fogli di polietilene di adeguato spessore. Le sale devono essere mantenute in depressione attraverso gruppi di aspirazione a filtrazione assoluta.

La prima sala deve avere le dimensioni di metri 20 per 10 e deve essere adibita alla decontaminazione e al condizionamento dei cassoni di trasporto prima di essere allontanati.

Per quanto riguarda le dimensioni della seconda sala, queste sono stabilite in funzione delle dimensioni dei cassoni di trasporto e questo per consentirne una corretta gestione.

Gli operatori preposti alla bonifica dei terreni devono indossare indumenti a perdere (tute col cappuccio, guanti e calzari). Devono evidentemente essere dotati di maschere a filtro assoluto P3, per la protezione delle vie respiratorie. Anche in questo caso gli operatori dovranno uscire dalla zona di lavoro attraverso un'area di decontaminazione.

Controlli e monitoraggi

Infine, nel corso di ciascuna delle quattro fasi di bonifica, occorre eseguire:

- il controllo periodico dell'esposizione degli operatori preposti alle operazioni di bonifica alla polvere di amianto nell'aria così come previsto nel Testo unico sicurezza;
- il monitoraggio ambientale delle fibre aerodisperse nelle aree circostanti il cantiere di bonifica, durante le operazioni di bonifica, secondo quanto prescritto dal D.M. 6 settembre 1994;
- la certificazione della restituibilità del sito industriale bonificato, come previsto dal D.M. 6 settembre 1994, tenendo eventualmente conto della particolarità della situazione.

In particolare, la certificazione di restituibilità degli ambienti bonificati dall'amianto deve essere eseguita da funzionari della ASL competente a spese del committente.

Le procedure da seguire per la certificazione sono:

- ispezione visiva al fine di accertare l'assenza di residui di MCA nell'area bonificata;
- campionamento "aggressivo" dell'aria al fine di accertare l'assenza di fibre di amianto.

In linea generale, visti i bassi livelli di concentrazione di fibre di amianto riscontrati durante queste attività di certificazione, le protezioni richieste per il personale addetto possono essere ragionevolmente ridotte.

L'ispezione deve essere eseguita non appena le superfici all'interno dell'area bonificata siano asciutte e sia stata ultimata la rimozione dei teli, ma non delle barriere, dell'unità di decontaminazione e della sigillatura di porte, finestre e impianto di ventilazione.

I sigillanti devono essere usati solo dopo l'ispezione visiva e prima del campionamento aggressivo finale. Il campionamento aggressivo è eseguito impiegando mezzi meccanici tipo ventilatori al fine di diffondere le eventuali fibre di amianto presenti. Generalmente, il numero di campionamenti dipende dall'estensione della superficie e dalla dislocazione dei locali. I locali saranno riconsegnati se la concentrazione di fibre di amianto aerodisperse accertata mediante l'uso della microscopia elettronica in scansione (SEM) non è superiore alle 2 ff/l.

Lo smaltimento dell'amianto e il conferimento in discarica autorizzata

I rifiuti di amianto o contenenti amianto sono definiti dal comma 1, lettera c), art. 2, legge 27 marzo 1992, n. 257, *"Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto"*, come i *"Materiali di scarto delle attività estrattive di amianto, i detriti e le scorie delle lavorazioni che utilizzano amianto, anche provenienti dalle operazioni di decoibentazione nonché qualsiasi oggetto contenente amianto che abbia perso la sua destinazione d'uso e che possa disperdere fibre di amianto nell'ambiente in concentrazioni superiori a quelle ammesse dall'articolo 3"*.

Questi rifiuti, fino al 31 dicembre 2001, erano distinti in pericolosi e non pericolosi, in funzione dello stato fisico e della minore o maggiore capacità di disperdere fibre di amianto nell'ambiente e i relativi codici CER Catalogo europeo dei rifiuti, erano quelli riportati negli elenchi di cui al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, *"decreto Ronchi"*, *"Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio"*. In particolare, i rifiuti con codice CER 170105, *"Materiali da costruzione a base di amianto"*, erano considerati rifiuti speciali non pericolosi ed erano rappresentati dai materiali contenenti amianto legati in matrice stabile o resa tale, avente densità $>1 \text{ kg/dm}^3$, derivanti da manufatti diversi di spessore superiore a 3 mm.

Successivamente, la decisione 2001/118/CE della Commissione europea ha modificato l'elenco dei rifiuti istituito dalla precedente decisione 2000/532/CE, relativa al catalogo europeo dei rifiuti.

Questo catalogo poi è stato ulteriormente modificato con la decisione 2001/119/CE della Commissione e con la decisione 2001/573/CE del Consiglio; questa ultima, in particolare, ha cambiato la classificazione dei rifiuti derivanti dai materiali da costruzione contenenti amianto identificandoli pericolosi come i rifiuti derivanti dai materiali isolanti contenenti amianto.

Gli Stati membri, destinatari della decisione, erano obbligati ad adeguare la normativa vigente e a disporre l'applicazione del nuovo elenco dei rifiuti a partire dal 1° gennaio 2002.

In Italia questo nuovo elenco dei rifiuti è stato riportato nella direttiva interministeriale 9 aprile 2002, *"Indicazioni per la corretta e piena applicazione del regolamento comunitario n. 2557/2001 sulle spedizioni di rifiuti ed in relazione al nuovo elenco dei rifiuti"* [1]. Inoltre, con il decreto

legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, "Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti" [2], e con il decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio 13 marzo 2003, "Criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica" [3], sono state introdotte nuove norme relative al conferimento in discarica dei rifiuti d'amianto o contenenti amianto. Questo ultimo provvedimento è stato sostituito con il decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005, "Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica" [4]. Allo stato attuale, con la pubblicazione della legge 23 febbraio 2006, n. 51, in vigore dal 1° marzo 2006, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, recante definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti. Proroga di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative" [5], è praticamente terminato il regime transitorio previsto dal decreto legislativo n. 36/2003. Pertanto, attualmente, ai sensi del decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005, i rifiuti di amianto o contenenti amianto possono essere conferiti esclusivamente nelle seguenti tipologie di discarica:

- **discarica per rifiuti pericolosi**, dedicata o dotata di cella dedicata;
- **discarica per rifiuti non pericolosi**, dedicata o dotata di cella monodedicata, nella quale possono essere conferiti sia i rifiuti individuati dal codice CER 170605 (materiali da costruzione contenenti amianto) sia le altre tipologie di rifiuti contenenti amianto, purché sottoposti a processi di trattamento ai sensi di quanto previsto dal decreto ministeriale n. 248/2004 e con valori conformi indicati nel D.M. 3 agosto 2005, verificati con periodicità stabilita dall'Autorità competente presso l'impianto di trattamento.

Con il decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio 29 luglio 2004, n. 248 [6], di concerto con i Ministeri della Salute e delle Attività produttive, è stato emanato il "Regolamento relativo alla determinazione e disciplina delle attività di recupero dei prodotti e beni di amianto e contenenti amianto".

Attraverso questa norma sono stati adottati, ai sensi dell'art. 6, comma 4, legge 27 marzo 1992, n. 257, i disciplinari tecnici indicati all'art. 5, comma 1, lettera c), come definiti e approvati dalla Commissione per la valutazione dei problemi ambientali e dei rischi sanitari connessi all'impiego dell'amianto di cui all'art. 4, comma 1, legge n. 257/1992, nella seduta plenaria del 15 gennaio 2004.

Questo nuovo dispositivo legislativo, in vigore dal 20 ottobre 2004, ha disciplinato le modalità di trasporto e di deposito dei rifiuti di amianto, nonché il trattamento, l'imballaggio e la ricopertura di questi rifiuti nelle discariche. Inoltre, lo stesso ha preso in considerazione i processi di trattamento finalizzati alla totale trasformazione cristallografica dell'amianto, rendendo così possibile il suo riutilizzo nonché i criteri di ammissibilità di questi rifiuti in discarica.

In sostanza, tratta della gestione dei rifiuti contenenti amianto, della loro destinazione ultima, della loro ricopertura nonché dei trattamenti ai quali possono essere sottoposti.

Inoltre, il D.M. n. 248/2004 ha stabilito che i rifiuti contenenti amianto che, dopo il trattamento ai quali sono sottoposti, presentano un indice di rilascio (IR) maggiore o uguale a 0.6, sono da ritenersi parzialmente stabilizzati, pertanto, qualora non siano sottoposti a ulteriore trattamento, devono essere conferiti nelle discariche per rifiuti pericolosi. Invece, i rifiuti contenenti amianto che dopo il trattamento presentano un indice di rilascio inferiore a 0.6 devono essere considerati stabilizzati e, pertanto, potranno essere conferiti in discarica secondo quanto previsto dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, e dal D.M. 3 agosto 2005. Infine, il D.M. n. 248/2004 ha precisato che i materiali ottenuti da trattamenti di rifiuti contenenti amianto che modificano completamente la struttura cristallografica dell'amianto e nei quali sia provata l'assenza di amianto sono di norma utilizzati come materia prima.

[1] Nel S.O. n. 102 alla Gazzetta Ufficiale del 10 maggio 2002, n. 108.

[2] Nel S.O. n. 40 alla Gazzetta Ufficiale del 12 marzo 2003, n. 59.

[3] Nella Gazzetta Ufficiale del 21 marzo 2003, n. 67.

[4] Nella Gazzetta Ufficiale del 30 agosto 2005, n. 201.

[5] Nel S.O. n. 47 alla Gazzetta Ufficiale del 28 febbraio 2006, n. 49.

[6] Nella Gazzetta Ufficiale del 5 ottobre 2004, n. 234.



Art. 257, D.Lgs. n. 152/2006: quali illeciti penali previsti?

L'art. 257, D.Lgs. n. 152/2006, contiene la disciplina penale della bonifica dei siti contaminati. Dal momento dell'abrogazione e della sostituzione del precedente art. 51-bis, D.Lgs. n. 22/1997, sono intervenute numerose sentenze che hanno cercato di chiarire i dubbi interpretativi sollevati dalla nuova disciplina. L'entrata in vigore dell'art. 25-undecies, D.Lgs. n. 231/2001, è utile occasione per rileggere l'art. 257 (oggi reato presupposto della responsabilità amministrativa degli enti) alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale della Suprema Corte.

Angelo Merlin, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 8.11.2011, n. 20 - p. 62

L'entrata in vigore dell'art. 25undecies del D.Lgs. n. 231/2001 [1], potrà essere, per le imprese, utile occasione per mappare i rischi-reato in materia ambientale.

Nell'individuazione delle aree a rischio reato, selezionate alla stregua delle fattispecie presupposto elencate nell'articolo succitato, di particolare interesse appare quella relativa alla bonifica dei siti di cui all'art. 257, D.Lgs. n. 152/2006.

Al fine di effettuare una ricognizione completa dei fattori di rischio e degli elementi di criticità dell'agire di ogni singola impresa, dovrà essere ben chiaro il quadro interpretativo offerto dalla Suprema Corte in ordine alle due distinte fattispecie di reato previste dal citato art. 257:

- l'omessa bonifica del sito inquinato;
- la mancata comunicazione dell'evento inquinante alle autorità competenti secondo le modalità indicate dall'art. 242.

E' molto importante, infatti, che le imprese conoscano gli orientamenti della Corte di Cassazione (a cui resta affidato il compito di assicurare "l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge") [2] in quanto la funzione nomo-filattica (cioè di garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge) di quest'ultima è diretta a conferire coerenza e prevedibilità nell'interpretazione delle norme giuridiche, mediante la creazione di decisioni destinate a costituire "precedenti", idonei per la soluzione di future controversie, in casi simili o analoghi.

La natura del reato di omessa bonifica

L'art. 257, D.Lgs. n. 152/2006, punisce, con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee, con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito dell'apposito procedimento amministrativo delineato dagli articoli 242 e seguenti.

Appena emanato il D.Lgs. n. 152/2006, la Suprema Corte aveva ritenuto che la struttura dell'illecito previsto dall'art. 257 fosse "del tutto corrispondente a quella del precedente reato di cui all'art. 51bis, poiché continuava a prevedere la punibilità del fatto di inquinamento se l'autore non provvede alla bonifica in conformità al progetto di cui all'art. 242".

Successivamente, sempre la III sezione della Corte di Cassazione è tornata sull'argomento precisando che "con l'avvento del D.Lgs. n. 152/2006 le procedure amministrative e operative per la bonifica dei siti inquinati non sono completamente sovrapponibili con quanto stabilito dal previgente art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997 [3] e questo comporta che per la configurabilità del reato di omessa bonifica è necessario, ora, il superamento della concentrazione soglia di rischio (CSR) che è un livello di rischio superiore ai livelli di attenzione individuati dalle CSC e quindi ai livelli di accettabilità già definiti dal D.M. n. 471/1999" [4].

Trattasi, quindi, di "reato di evento a condotta libera o reato causale puro, sottoposto a condizione obiettiva di punibilità " dove "l'evento di reato, è diverso dalla fattispecie previgente sotto un duplice profilo: a) perché è previsto solo come evento di danno, ossia come inquinamento; b) perché l'inquinamento è definito come superamento delle CSR, che è un livello di rischio superiore ai livelli di attenzione individuati dalle CSC e quindi ai livelli di accettabilità già definiti dal D.M. n. 471/1999" [5].

In definitiva, il superamento delle concentrazioni soglia di rischio rappresenta sicuramente l'evento del reato. Non si punisce l'inquinamento in sé, ma la mancata bonifica da eseguirsi secondo le regole fissate nell'apposito progetto. Infatti, la Suprema Corte ha avuto modo di specificare che la "configurabilità del reato richiede necessariamente il superamento della concentrazione soglia di rischio (CSR) ma la consumazione del reato non può prescindere dall'adozione del progetto di bonifica ex art. 242. Infatti l'art. 257 prevede ora che la bonifica debba avvenire in conformità al progetto di cui agli artt. 242 e seguenti che regolano la procedura di caratterizzazione e il progetto di bonifica così superando la formulazione dell'art. 51bis del D.Lgs. n. 22/1997 che si limitava a prevedere la bonifica secondo il procedimento di cui all'art. 17. Si deve ritenere, quindi, che in assenza di un progetto definitivamente approvato non possa nemmeno essere configurato il reato di cui all'art. 257" [6].

Nel quadro ricostruttivo delineato, condivisibile anche alla luce della migliore esegesi dottrinale [7], appare sicuramente in contrasto la decisione della Corte che ha ritenuto configurabile in reato in commento "anche qualora il soggetto addirittura impedisce la stessa formazione del progetto di bonifica, e quindi la sua realizzazione, attraverso la mancata attuazione del piano di caratterizzazione, necessario per predisporre il progetto di bonifica. Sarebbe infatti manifestamente irrazionale una disciplina che prevedesse la punibilità di un soggetto che dà esecuzione al piano di caratterizzazione ma poi omette di eseguire il conseguente progetto di bonifica e invece esonerasse da pena il soggetto che addirittura omette anche di adempiere al piano di caratterizzazione così ostacolando e impedendo la stessa formazione del progetto di bonifica" [8].

Decisione sulla quale si debbono appuntare numerose perplessità tra le quali la più rilevante riguarda l'antecedente logico-fattuale dell'evento; in altre parole, è legittimo chiedersi, qualora non sia attuato il piano di caratterizzazione, come sia possibile stabilire se sussista quel presupposto (il superamento delle CSR) che, ai sensi della nuova normativa, determina l'evento dal quale, a sua volta, scaturisce l'"obbligo" di bonifica la cui omissione comporta la punibilità ai sensi dell'art. 257. Nel meccanismo delineato dalla normativa, l'attuazione del piano di caratterizzazione appare come un antecedente logico-fattuale, in difetto del quale non si può nemmeno arrivare a discutere di omessa bonifica, mancando l'accertamento di ciò che impone la bonifica (vale a dire il superamento delle CSR) [9].

L'avvenuta bonifica esclude, ai sensi del comma 4 dell'art. 257, la punibilità non solo del fatto del superamento delle concentrazioni soglia di rischio, ma anche dei reati pregressi fonte dell'inquinamento; in particolare, "la corretta esecuzione di tutte le indicazioni scaturenti dal progetto di bonifica approvato rappresenta condizione di non punibilità non solo per il reato di cui all'art. 257 ma anche per tutti gli altri reati ambientali contemplati per il medesimo fatto (comma 4 dell'art. 257); tale condizione non può influenzare l'accertamento penale di questi ultimi reati nelle more dell'approvazione del progetto di bonifica" [10].

L'art. 257, comma 2, contempla, invece, una circostanza aggravante, sanzionata con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, nel caso in cui il superamento delle CSR sia provocato da "sostanze pericolose": "la natura pericolosa delle sostanze produce, infatti, unicamente l'aggravamento del reato del comma 1 dell'art. 257 senza incidere sull'esistenza dello stesso" [11].

La mancata effettuazione della comunicazione ex art. 242

Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile della contaminazione mette in opera entro le 24 ore le necessarie misure di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'art. 304, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006.

La mancata effettuazione della comunicazione è punita con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

In questo caso, diversamente dal reato di omessa bonifica, *"la segnalazione che il responsabile dell'inquinamento è obbligato a effettuare alle autorità indicate in base all'art. 242 è dovuta a prescindere dal superamento delle soglie di contaminazione e la sua omissione è sanzionata dall'art. 257"* [12].

La complessità e la specificità degli adempimenti richiesti al soggetto responsabile dell'inquinamento *"escludono che il predetto possa esimersi dall'attuare nell'immediatezza del fatto, a sue spese, le necessarie misure di sicurezza e di prevenzione e dal dare l'apposita comunicazione agli Enti interessati solo perché siano intervenuti sul luogo dell'inquinamento operatori dei suddetti Enti. La comunicazione non costituisce, infatti, un mero adempimento burocratico, ma serve per consentire agli organi preposti alla tutela ambientale del Comune, della Provincia e della Regione del territorio in cui si prospetta l'evento lesivo di prenderne compiutamente cognizione con riferimento a ogni possibile implicazione e di verificare lo sviluppo delle iniziative ripristinatorie intraprese"* [13].

Il soggetto responsabile di entrambi i reati

Per individuare il soggetto responsabile dei reati contenuti nell'art. 257 è necessario precisare che, ai sensi degli artt. 242 e 244, D.Lgs. n. 152/2006, l'obbligo di bonifica è posto in capo al responsabile dell'inquinamento, che le autorità hanno l'onere di ricercare e individuare, mentre il proprietario non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno una mera "facoltà" di effettuare interventi di bonifica [14]; inoltre, l'art. 257 - nelle due distinte ipotesi penalmente sanzionate - fa inequivoco riferimento solamente alla persona che cagiona l'inquinamento, richiamando espressamente anche l'art. 242, anch'esso incentrato sull'autore della condotta di inquinamento; quindi, in entrambi i casi *"il destinatario del precetto è lo stesso e cioè colui il quale cagiona l'inquinamento"* [15].

Il proprietario o gli altri soggetti interessati potranno essere chiamati a rispondere del reato di omessa bonifica in concorso con l'autore materiale della contaminazione solo qualora vengano accertate *"condotte agevolatrici nel reato in precedenza commesso da quest'ultimo"* [16].

Art. 25undecies, D.Lgs. n. 231/2001: la valutazione del "rischio reato"

Dal 16 agosto 2011, le due fattispecie di reato contenute nell'art. 257, D.Lgs. n. 152/2006, costituiscono presupposto, ai sensi dell'art. 25-undecies, D.Lgs. n. 231/2001, per la responsabilità amministrativa degli enti. Le sanzioni pecuniarie previste ammontano:

- per la violazione del comma 1 (omessa bonifica e mancata effettuazione della comunicazione), fino a 250 quote [17] (con un minimo non inferiore a 100 quote);
- per la violazione del comma 2 (circostanza aggravante nel caso in cui il superamento delle CSR venga provocato da "sostanze pericolose"), da 150 a 250 quote.

Pertanto, le imprese che decideranno di redigere i modelli organizzativi e di gestione deputati a contenere il rischio di commissione dei reati ambientali, dovranno preliminarmente effettuare una mappatura che consenta di percepire il rischio, valutandone l'intensità, legato alla commissione dei reati di cui all'art.57, D.Lgs. n.52/2006. In particolare, con riferimento al rischio, l'azienda dovrà accertare:

- sia la possibilità del verificarsi di una contaminazione (derivante dall'esercizio della propria attività complessivamente intesa) delle matrici ambientali suolo, sottosuolo, acque superficiali, acque sotterranee;
- sia che questa contaminazione possa superare le concentrazioni soglia di rischio (CSR), con il conseguente obbligo di procedere alle operazioni di bonifica genericamente intese.

Sulla base della **valutazione del rischio** l'impresa dovrà, successivamente, rilevare e valutare **il grado di efficacia dei propri sistemi operativi e di controllo** già in essere (impianti, attrezzature, prassi lavorative, procedure aziendali di accertamento e di comunicazione agli enti competenti di una eventuale contaminazione, formazione degli addetti alla gestione di queste situazioni), allo scopo di reperire i punti di criticità rispetto alla prevenzione del rischio-reato; valutazione che presuppone l'utilizzo di *"saperi scientifici e tecnici"* necessari per poter agire in conformità all'*"agente modello"*.

L'esigenza di attingere alle conoscenze in materia ambientale comporta il refluire di tutte le problematiche connesse alla "estrinsecazione" dei saperi in regole cautelari che, non solo sono fondate per definizione su criteri di prevedibilità ed evitabilità, ma che, necessariamente, risentono anche delle impostazioni teoriche di cui sono espressione.

Se, poi, dall'attività di valutazione, emergesse un *deficit* di prevenzione, l'impresa dovrebbe implementare, nell'ambito dell'attività di *risk management*, il livello delle proprie cautele (forgiando nuovi protocolli o irrobustendo quelli esistenti) e dei propri controlli [18].

[1] *Introdotta con l'art. 2, decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 121 ("Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni"; in Gazzetta Ufficiale del 1° agosto 2011, n. 177), in vigore dal 16 agosto 2011, per il cui commento si rimanda, dello stesso Autore, Illeciti ambientali nella disciplina "231": riflessioni per le imprese, in Ambiente&Sicurezza n. 17/2011, pag. IV e segg.*

[2] *Si veda l'art. 65, comma 1, dell'ordinamento giudiziario nell'ancora vigente formulazione di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n.12.*

[3] *Basti pensare alla sostanziale differenza del presupposto previsto per l'apertura della procedura; in particolare, se nella normativa previgente consisteva nel superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione stabiliti con D.M. 471/ 1999, ovvero nel pericolo concreto e attuale del superamenti dei medesimi limiti, secondo la legislazione vigente il presupposto consiste nel superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), al di sopra delle quali si apre un procedimento di caratterizzazione e di analisi rischio sito specifica, in esito al quale, se è accertato il superamento di concentrazioni soglia di rischio (CSR), è richiesta la messa in sicurezza e la bonifica del sito.*

[4] *Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 8 marzo 2007 (c.c. 29 novembre 2006) n. 9794.*

[5] *Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 3 marzo 2009, n. 9492.*

[6] *Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 9 giugno 2010, n. 22006.*

[7] *A.L. Vergine, Continuità del tipo di illecito o discontinuità tra il reato di cui all'art.51bis comma 1, D.Lgs. 22/1997 e quello di cui all'art. 157, comma 1, D.Lgs. 152/2006? in Riv. trim. dir. pen. ec., 2007, pag. 870 e segg.; C. Ruga Riva, Diritto penale dell'ambiente, Giappichelli, 2011, pag. 140.*

[8] *Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez.III, 8 ottobre 2010 (ud. 2 luglio 2010), n. 35774.*

[9] *Così S.M. Panella, Una discutibile..."caratterizzazione" del reato di omessa bonifica (nota a Cass. pen. n. 35774/ 2010), in Ambiente&Sviluppo, 4/2011, pag. 347.*

[10] *Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez.III, 9 giugno 2010 (ud. 13 aprile 2010), n. 22006, citata.*

[11] *Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez.III, 9 giugno 2010, n. 22006, citata.*

[12] *Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 29 aprile 2011, n. 16702.*

[13] *Si veda la sentenza della Cass. Pen., sez. III, 18 novembre 2010, n. 40856.*

[14] *Si veda la sentenza del Consiglio di Stato, sez.V, 16 giugno 2009, n. 2885; TAR Abruzzo (PE), sez. I, 13 maggio 2011, n. 318; TAR Lazio (Roma), sez. I, 14 marzo 2011, n.2263; TAR. Friuli Venezia Giulia, sez. I, 13 gennaio 2011, n. 6.*

[15] *Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 11 maggio 2011 (ud. 16 marzo 2011), n. 18503.*

[16] *Sentenza della Corte d'Appello di Torino, sezione IV penale, 9 giugno 2011, inedita.*

[17] *Si ricorda che, ai sensi dell'art. 10, comma 3, D.Lgs. n. 231/2001, l'importo di una quota va da un minimo di 258 a un massimo di 1.549 euro.*

[18] *Si veda C. Piergallini, Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del "modello organizzativo" ex D.Lgs. 231/2001, relazione all'incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura sul tema: "Le tipologie di colpa penale tra teoria e prassi", 2830 marzo 2011, pag. 28 e segg., in www.csm.it.*



Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori negli ambienti confinati

La qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi alla luce del Dpr n. 177 del 14 settembre 2011 ai fini della sicurezza del lavoro negli ambienti confinati.

Michele Tiraboschi, Maria Giovannone, Il Sole 24 Ore - Guida al Lavoro, 18.11.2011, n. 45 - p. 20

Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi nel Dlgs n. 81/2008

Il quadro legale di riferimento - Tra i criteri di delega per la redazione del Testo unico la legge n. 123/2007 aveva previsto la creazione di "un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi" incentrato sulla specifica esperienza ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro "acquisite attraverso percorsi formativi mirati" (1).

Con l'obiettivo di coltivare questo criterio direttivo, per la verità alquanto generico e indeterminato, il decreto legislativo n. 81/2008 aveva affidato alla Commissione consultiva permanente di cui all'articolo 6 il compito di individuare, anche sulla base delle indicazioni provenienti dagli organismi paritetici (2), "settori" e "criteri" finalizzati alla definizione di un vero e proprio sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro (3). Rispetto alla delega, che condizionava la possibilità di acquisire la "qualificazione" alla effettuazione di "percorsi formativi mirati", il decreto legislativo n. 81/2008 poneva maggiore enfasi sulla "specifica esperienza, competenza e conoscenza" acquisite da imprese e lavoratori autonomi "anche" (ma non più esclusivamente) attraverso un'adeguata formazione (4).

Il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione avrebbe dovuto rappresentare -nell'impianto originario del Testo unico- un "elemento vincolante" per la partecipazione alle gare per l'affidamento di appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti e subappalti (5).

Forse anche a causa della estrema indeterminatezza dei criteri di delega, il sistema di qualificazione delle imprese previsto dal decreto legislativo n. 81/2008 è tuttavia rimasto per lungo tempo sulla carta, poiché la sua introduzione era subordinata alla promulgazione di un decreto del Presidente della Repubblica, da approvarsi entro il 15 maggio 2009 previo parere della Conferenza Stato-Regioni (6). Non era in ogni caso chiaro, anche per il mancato raccordo tra i diversi frammenti normativi contenuti nel Testo unico e, come vedremo, con il Codice dei contratti pubblici, cosa il legislatore intendesse per "sistema di qualificazione". Così come mancavano completamente indicazioni sui "settori" e, più ancora, sui "criteri" volti alla qualificazione di imprese e lavoratori autonomi sia con riferimento agli appalti pubblici sia soprattutto in relazione agli appalti privati.

Da qui il tentativo, in sede di intervento correttivo, di coordinare il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi con adeguate procedure e meccanismi di certificazione dei relativi modelli di organizzazione e gestione.

L'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2008, come novellato dal Dlgs n. 106/2009, si presenta oggi come una disposizione normativa molto più articolata che prevede espressamente che *"nell'ambito della Commissione di cui all'articolo 6, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici, vengono individuati settori, ivi compreso il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, e criteri finalizzati alla definizione di un*

sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, e sulla base delle attività di cui all'articolo 21, comma 2, nonché sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276".

La disposizione ha posto in capo alle istituzioni competenti il compito di predisporre un sistema innovativo di selezione degli operatori del mercato, basato sulla sussistenza di elementi sostanziali afferenti alla concreta organizzazione del lavoro in azienda, alla struttura di processi formativi e di valorizzazione dell'acquisizione di competenze mirati e validati, all'assenza di violazioni specifiche in tema di tutela delle condizioni di lavoro, oltre che all'adozione di standard contrattuali ed organizzativi, ivi inclusi gli appalti, la cui qualità e genuinità siano attestate mediante la certificazione volontaria dei contratti di lavoro e di appalto di cui all'art. 75 e seguenti del Dlgs n. 276/2003.

In relazione alla partecipazione ai pubblici appalti, l'articolo 27, comma 2, del Dlgs n. 81/2008 precisa inoltre che il possesso della qualificazione e dei relativi requisiti di cui al comma 1 costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti.

Ai sensi dell'art. 26, comma 1, del Dlgs n. 81/2008, i medesimi criteri sono altresì alla base della revisione dei requisiti di idoneità tecnico-professionale degli appaltatori e dei lavoratori autonomi, la cui verifica è richiesta in generale in capo al committente nel caso di affidamento di lavori in appalto (sia negli appalti privati che in quelli pubblici per quanto non diversamente disposto dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, come da ultimo modificate dall'articolo 8, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 123).

La predetta disposizione infatti espressamente prevede che: *"Il datore di lavoro, in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo: a) verifica, con le modalità previste dal decreto di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g), l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo che precede, la verifica è eseguita attraverso le seguenti modalità:*

- 1. acquisizione del certificato di iscrizione alla Camera di commercio, industria e artigianato;*
- 2. acquisizione dell'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi del possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale, ai sensi dell'articolo 47 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445".*

Per tale via si conferma chiaramente che la selezione dei soggetti operanti sul mercato, tanto per l'accesso a pubblici appalti, quanto per l'accesso agli appalti *inter privatos*, deve basarsi in ogni caso sulla verifica e sull'effettivo possesso, da parte degli aggiudicatari, degli appaltatori e subappaltatori, di requisiti sostanziali afferenti alla idoneità tecnico-professionale delle imprese fondati sull'adozione di standard contrattuali ed organizzativi adeguati e di qualità, sulla genuinità dei contratti di lavoro e degli appalti utilizzati, eventualmente certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché sull'adozione di percorsi formativi efficaci ed effettivi.

L'innovazione è tanto più significativa se si considera che il legislatore ha indicato a titolo non esaustivo alcuni settori "pilota" per l'introduzione di questo meccanismo di selezione dei soggetti abilitati ad operare nel mercato, quali la sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e l'edilizia. Più in particolare, rispetto a quest'ultima, il legislatore - predeterminando anche le modalità tecniche di funzionamento del predetto sistema di qualificazione, nella formula della

cosiddetta patente a punti- all'art. 27, comma 1-bis, espressamente prevede che: "il sistema qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si realizza almeno attraverso la adozione e diffusione, nei termini e alle condizioni individuati dal decreto del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g), del presente decreto, di uno strumento che consenta la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza". Tale strumento, prosegue la norma, opera per mezzo dell'attribuzione alle imprese ed ai lavoratori autonomi di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro riferibili al datore di lavoro. L'azzeramento del punteggio per la ripetizione di violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro potrà determinare l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di continuare a svolgere attività nel settore edile. Il legislatore ha previsto poi che il meccanismo congegnato per l'edilizia potrà, con le modalità ivi previste, essere esteso ad altri settori di attività individuati con uno o più accordi interconfederali stipulati a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

Il ruolo della Commissione consultiva permanente - Oltre ai settori identificati *ope legis*, il legislatore ha rimesso alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (art. 6, Dlgs n. 81/2008) il compito di individuare ulteriori settori -oltre che i criteri- del sistema di qualificazione.

Nell'impianto normativo appena descritto la Commissione consultiva ha pertanto il compito di svolgere un lavoro preliminare fondamentale per la definizione e la disciplina del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi ed alla sua successiva trasfusione in un decreto del Presidente della Repubblica contenente la disciplina normativa specifica.

La Commissione sta svolgendo il delicato compito di definire settori e criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 27 (art. 6, comma 8, lettera g), e articolo 27, comma 1, del Dlgs n. 81/2008).

A tal fine, instauratosi nel febbraio 2010, il comitato tecnico n. 3 impegnato in seno alla Commissione nell'attività istruttoria, dibattimentale e redazionale relativa alla identificazione dei predetti settori e criteri, la Commissione sta realizzando, per mezzo di un lavoro capillare (non ancora giunto a completamento) una graduale mappatura che ha consentito di individuare cinque aree di attività lavorative, ulteriori rispetto a quelle previste *ope legis*, per la costruzione di primi prototipi di qualificazione da sperimentare, implementare ed estendere, successivamente ad altri settori, dando conto, implicitamente, delle contingenze legate ad eventi infortunistici micidiali verificatisi nel corso del 2010 e del 2011 in settori ad alto rischio. La individuazione dei settori viene condotta in ragione della relativa maggiore incidenza degli infortuni sul lavoro, nonché della complessità organizzativa e della pericolosità dei processi produttivi e delle sostanze utilizzate, della incidenza di impiego di contratti di lavoro non standard, di appalti e subappalti endoaziendali e di contratti di prestazione d'opera, della esposizione del comparto a problematiche di dumping ingenerate dal ricorso ad appalti orientati al "massimo ribasso" e, infine, in ragione delle peculiari modalità di accadimento degli infortuni mortali e non.

Tra questi settori l'area dei lavori in ambienti confinati, ai sensi dell'Allegato IV, punto 3, del decreto legislativo n. 81/2008, vale a dire in vasche, canalizzazioni, tubazioni, serbatoi, recipienti, silos e simili (ad esempio: pozzi, cisterne), occupa un posto di rilievo, poiché connotata da un elevato rischio di infortuni, anche mortali. In questo comparto, a fronte di un quadro normativo da tempo completo sotto un profilo formale, si è infatti profilata la necessità di innalzare il livello della effettività delle tutele anche attraverso la selezione a monte degli operatori autorizzati ad operarvi e affinché fossero unicamente imprese e lavoratori autonomi dotati di adeguata formazione, professionalità e conoscenza tecnica per prevenire i rischi delle relative attività e gestire le emergenze. Di tale esigenza ne danno conferma del resto anche i diversi documenti tecnico-operativi, le linee guida e le norme tecniche che da tempo sono stati codificati nel contesto internazionale e comparato proprio sul tema dei *Confined Spaces* (7).

Il lavoro della Commissione, volto alla disciplina della qualificazione, non è ancora giunto a completo esaurimento, ma è nell'ambito di tale attività che si è stagiata, dopo un lungo *iter* istituzionale, la disciplina del Dpr n. 177 del 14 settembre 2011.

Il Dpr n. 177 del 14 settembre 2011

Iter di approvazione e finalità - In attesa della definizione di un complessivo sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, come previsto dagli articoli 6, comma 8, lettera g), e 27 del Dlgs n. 81/2008, dopo ampia e articolata discussione e valutazione nelle competenti sedi istituzionali (8), il Presidente della Repubblica ha promulgato, in data 14 settembre 2011, il Dpr n. 177/2011 recante il *regolamento per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, ai sensi dell'articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni*, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* serie generale n. 260 dell'8 novembre 2011, a seguito dell' "imprimature" della Corte dei conti. Il testo recepisce interamente lo schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri alla riunione del 3 agosto 2010, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi.

Il decreto fa seguito agli interventi sul tema contenuti nelle circolari del Ministero della salute e delle politiche sociali n. 42/2010 (9) e n. 5/2011 (10). Esso introduce innovative misure di innalzamento della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori delle imprese operanti in ambienti sospetti di inquinamento o con possibile presenza di gas (cd. "ambienti confinati"), quali silos, cisterne, pozzi, cunicoli e simili. Il provvedimento, fortemente voluto dal Ministro Sacconi, è il risultato di un lavoro che ha coinvolto Stato, Regioni e parti sociali nell'intento, da tutti condiviso, di predisporre strumenti maggiormente efficaci di contrasto degli infortuni in tali contesti lavorativi. Ciò in quanto le dinamiche e le conseguenze degli infortuni che si sono drammaticamente succeduti negli ultimi anni in occasione di simili lavorazioni -tra i quali, solo a volere ricordare alcuni tra gli episodi più recenti, le stragi di Vipiteno (6 giugno 2011, 2 morti), Molfetta (3 maggio 2008, 5 morti), Mineo (11 luglio 2008, 6 morti), Sarroch (26 maggio 2009, 3 morti) e Capua (11 settembre 2010, 3 morti) -richiedono l'innalzamento delle tutele a garanzia della salute e sicurezza degli operatori impegnati negli "ambienti confinati". Pertanto, il provvedimento impedisce che in simili contesti possano operare soggetti non adeguatamente formati, addestrati o, comunque, perfettamente a conoscenza dei rischi delle lavorazioni e di quelli propri degli ambienti nei quali si svolga l'attività lavorativa.

Il provvedimento, pur complesso nei contenuti, si presenta come un testo snello (soli quattro articoli) ed incisivo. Esso si ispira ai seguenti criteri (11):

- imposizione alle imprese e ai lavoratori autonomi, in aggiunta agli obblighi già su di essi gravanti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dell'obbligo di procedere a specifica informazione, formazione e addestramento -oggetto di verifica di apprendimento e aggiornamento -relativamente ai rischi che sono propri degli "ambienti confinati" e alle peculiari procedure di sicurezza ed emergenza che in tali contesti debbono applicarsi; ciò con riferimento a tutto il personale impiegato, compreso il datore di lavoro;
- imposizione ai datori di lavoro delle imprese e ai lavoratori autonomi dell'obbligo di possedere dispositivi di protezione individuale (ad esempio: maschere protettive, imbracature di sicurezza ecc.), strumentazione e attrezzature di lavoro (ad esempio: rilevatori di gas, respiratori ecc.) idonei a prevenire i rischi propri delle attività lavorative in parola e di aver effettuato, sempre in relazione a tutto il personale impiegato, attività di addestramento all'uso corretto di tali dispositivi;
- obbligo di presenza di personale esperto, in percentuale non inferiore al 30% della forza lavoro, con esperienza almeno triennale in attività in "ambienti confinati", assunta con contratto di lavoro subordinato o con altri contratti (in questo secondo caso, necessariamente certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del Dlgs n. 276/2003) con la necessità che il preposto, che sovrintende sul gruppo di lavoro, abbia in ogni caso tale esperienza (in modo che alla formazione e addestramento il "capogruppo" affianchi l'esperienza maturata in concreto);
- integrale rispetto degli obblighi in materia di Documento unico di regolarità contributiva (Durc) e

relativi alla parte economica e normativa della contrattazione di settore, compreso il versamento dell'eventuale contributo all'ente bilaterale di riferimento;

- applicazione delle regole della qualificazione non solo nei riguardi dell'impresa appaltatrice ma nei confronti di qualunque soggetto della "filiera", incluse le eventuali imprese subappaltatrici. Peraltro, il subappalto è consentito solo a condizione che sia espressamente autorizzato dal datore di lavoro committente (il quale dovrà, quindi, verificare il possesso da parte dell'impresa subappaltatrice dei requisiti di qualificazione) e che venga certificato, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del Dlgs n. 276/2003.

Fermi restando i requisiti appena riassunti, il provvedimento inoltre impone che, quando i lavori siano svolti attraverso lo strumento dell'appalto, debba essere garantito che:

- prima dell'accesso nei luoghi di lavoro, tutti i lavoratori che verranno impiegati nelle attività (compreso, eventualmente, il datore di lavoro) siano puntualmente e dettagliatamente informati dal datore di lavoro committente di tutti i rischi che possano essere presenti nell'area di lavoro (compresi quelli legati ai precedenti utilizzi). E' previsto che tale attività debba essere svolta per un periodo sufficiente e adeguato allo scopo della medesima e, comunque, non inferiore ad un giorno;

- il datore di lavoro committente individui un proprio rappresentante, adeguatamente formato, addestrato ed edotto di tutti i rischi dell'ambiente in cui debba svolgersi l'attività dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi, che vigili sulle attività che in tali contesti si realizzino;

- durante tutte le fasi delle lavorazioni in ambienti sospetti di inquinamento o "confinati" sia adottata ed efficacemente attuata una procedura di lavoro specificamente diretta a eliminare o ridurre al minimo i rischi propri di tali attività.

Tali procedure potranno anche essere le buone prassi, in corso di approvazione da parte della Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro.

E' bene chiarire sin dal principio che il decreto, sebbene adottato in anticipo rispetto al regolamento generale sulla qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, è tutt'altro che estemporaneo ed eccentrico rispetto al contesto della regolamentazione sistematica generale, essendo invece pienamente coerente con i criteri che la disciplinano, ferme restando le specificità legate al settore. Ne danno piena conferma sia i lavori della Commissione consultiva e del comitato tecnico n. 3, che lo stesso Dpr (12) che espressamente richiama l'attesa approvazione del provvedimento più generale e la necessità di coordinamento tra i due testi.

Quanto sopra esposto trova riscontro nel parere reso dal Consiglio di Stato sul primo schema di regolamento trasmesso a maggio 2011 che, nel suggerire alcune modifiche di natura formale, ne ha confermato la coerenza con l'impianto della normativa primaria di riferimento e con gli obiettivi dichiarati, nel quadro della introduzione nell'ordinamento di misure di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori in ambienti caratterizzati da sospetti di inquinamento ovvero da un rischio infortunistico particolarmente elevato (13).

Va piuttosto rilevato che l'esigenza di effettività delle tutele e l'intensificarsi di infortuni mortali nel settore, ripetitivi per gravità e per modalità di accadimento, come è possibile rilevare dalla lettura degli atti delle inchieste giudiziarie passate già archiviate e di quelle ad oggi pendenti (14), hanno determinato il legislatore verso l'adozione di un provvedimento specifico "in via di urgenza" affinché si fronteggiassero le predette problematiche garantendo maggiori tutele ai lavoratori del settore e soprattutto imponendo una specifica professionalità alle aziende o ai lavoratori autonomi operanti nel settore riconducibili non più solo a criteri di idoneità tecnico-professionale formali, ma a requisiti inderogabili di qualità organizzativa e contrattuale, a standard di formazione mirati e virtuosi e ad una gestione della sicurezza (specie in tema di valutazione dei rischi, attrezzature da lavoro e dispositivi di protezione individuale, sorveglianza sanitaria, formazione, informazione e addestramento) osservante di tutte le prescrizioni del Dlgs n. 81/2008. E, in particolare, in due sedute della citata Commissione consultiva (16 marzo e, in seduta straordinaria, 7 aprile 2011) è stata dai componenti di tale consesso (rappresentanti delle Amministrazioni centrali dello Stato, delle Regioni, delle organizzazioni datoriali e dei sindacati) condivisa sia l'urgenza di intervenire nei settori oggetto del provvedimento che l'opportunità di prevedere, nell'ambito delle attività dirette a realizzare un innalzamento dei livelli di qualificazione delle imprese operanti in settori a rischio elevato di infortuni e malattie professionali, un provvedimento -elaborato ai sensi degli articoli 6,

comma 8, lettera g) e 27, del Dlgs n. 81/2008 -specificamente volto a identificare le caratteristiche, relative alla salute e sicurezza sul lavoro, che le imprese e i lavoratori autonomi che vogliono svolgere attività lavorative in ambienti sospetti di inquinamento o confinati debbono necessariamente avere.

Da questo punto di vista, pertanto, il decreto non si limita a prevedere un meccanismo di mero accesso preferenziale agli appalti e subappalti pubblici, o ai relativi finanziamenti, ma introduce un meccanismo inderogabile di selezione in ingresso degli operatori sul mercato di settore basato su criteri sostanziali e regole ben precise.

Con specifico riferimento alla formazione obbligatoria per la sicurezza, inoltre, il decreto si pone in linea di coerenza (15) con le disposizioni di cui agli artt. 34 e 37 del Dlgs n. 81/2008 e col relativo *iter* evolutivo (16).

I contenuti e le problematiche definitorie - Il Dpr n. 177/2011 è articolato in tre principali macroaree quali: Finalità e ambito di applicazione (art. 1); Qualificazione nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinati (art. 2); Procedure di sicurezza nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinati (art. 4).

Esso si applica ai lavori in ambienti sospetti di inquinamento di cui agli articoli 66 e 121 del Dlgs n. 81/2008 e negli ambienti confinati di cui all'Allegato IV, punto 3, del medesimo decreto legislativo (17).

Particolare attenzione merita la delineazione dei criteri di qualificazione di cui all'art. 2 che espressamente prevede (18) che "Qualsiasi attività lavorativa nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinati può essere svolta unicamente da imprese o lavoratori autonomi qualificati in ragione del possesso dei seguenti requisiti:

- a) integrale applicazione delle vigenti disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria e misure di gestione delle emergenze;
- b) integrale e vincolante applicazione anche del comma 2 dell'articolo 21 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nel caso di imprese familiari e lavoratori autonomi;
- c) presenza di personale, in percentuale non inferiore al 30% della forza lavoro, con esperienza almeno triennale relativa a lavori in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, assunta con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ovvero anche con altre tipologie contrattuali o di appalto, a condizione, in questa seconda ipotesi, che i relativi contratti siano stati preventivamente certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Tale esperienza deve essere necessariamente in possesso dei lavoratori che svolgono le funzioni di preposto;
- d) avvenuta effettuazione di attività di informazione e formazione di tutto il personale, ivi compreso il datore di lavoro ove impiegato per attività lavorative in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, specificamente mirato alla conoscenza dei fattori di rischio propri di tali attività, oggetto di verifica di apprendimento e aggiornamento. I contenuti e le modalità della formazione di cui al periodo che precede sono individuati, compatibilmente con le previsioni di cui agli articoli 34 e 37 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, entro e non oltre 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, con accordo in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le parti sociali;
- e) possesso di dispositivi di protezione individuale, strumentazione e attrezzature di lavoro idonei alla prevenzione dei rischi propri delle attività lavorative in ambienti sospetti di inquinamento o confinati e avvenuta effettuazione di attività di addestramento all'uso corretto di tali dispositivi, strumentazione e attrezzature, coerentemente con le previsioni di cui agli articoli 66 e 121 e all'Allegato IV, punto 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
- f) avvenuta effettuazione di attività di addestramento di tutto il personale impiegato per le attività lavorative in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, ivi compreso il datore di lavoro, relativamente all'applicazione di procedure di sicurezza coerenti con le previsioni di cui agli articoli 66 e 121 e dell'Allegato IV, punto 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
- g) rispetto delle vigenti previsioni, ove applicabili, in materia di Documento unico di regolarità contributiva;

h) integrale applicazione della parte economica e normativa della contrattazione collettiva di settore, compreso il versamento della contribuzione all'eventuale ente bilaterale di riferimento, ove la prestazione sia di tipo retributivo, con riferimento ai contratti e accordi collettivi di settore sottoscritti da organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

In relazione alle attività lavorative in ambienti sospetti di inquinamento o confinati non è ammesso il ricorso a subappalti, se non autorizzati espressamente dal datore di lavoro committente e certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del Dlgs 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni e integrazioni. Le disposizioni del presente regolamento si applicano anche nei riguardi delle imprese o dei lavoratori autonomi ai quali le lavorazioni vengano subappaltate" (19).

Va subito rilevato che le disposizioni sopra elencate possono essere suddivise in due principali categorie a seconda dei rispettivi contenuti e finalità. Infatti mentre le disposizioni di cui alle lettere a), b) d), e) ed f) sono sottese dalla *ratio* di rafforzare e ribadire il valore prescrittivo di disposizioni normative già contenute nel Testo unico sicurezza ed espressamente richiamate in merito alle attività di formazione, informazione e addestramento e agli adempimenti connessi alla sorveglianza sanitaria, alla valutazione dei rischi e all'uso corretto dei Dpi, calate tuttavia nelle peculiarità organizzative e prevenzionali dello specifico settore. Nell'ambito di queste ultime, prevalgono tuttavia le prescrizioni afferenti al corretto espletamento delle attività formative, non come fini a se stesse, ma funzionali all'acquisizione di competenze e professionalità reali ed effettive.

Diversamente le disposizioni di cui alle lettere c), g) ed h) ed al successivo comma 2, per gli specifici contenuti che le caratterizzano, sono deputati ad innescare la innovativa introduzione di requisiti di regolarità contributiva e di genuinità di modelli contrattuali ed organizzativi nell'alveo dei criteri inderogabili di sicurezza, con un impatto di maggiore novità sul settore e sui classici meccanismi di selezione degli operatori sul mercato e nell'ottica di un consolidamento operativo delle prescrizioni dell'art. 27, comma 1, del Testo unico sicurezza, ad oggi rimaste sulla carta.

Al riguardo si sottolinea che la identificazione di tali requisiti è stata un risultato tutt'altro che scontato, poiché posta al centro di un delicato dibattito tra Stato, Regioni, Parti sociali, organi ispettivi, professionisti e addetti ai lavori, acuitosi nel corso dei lavori del comitato n. 3 proprio in sede di definizione dei criteri generali della qualificazione ex art. 27 Dlgs n. 81/2008, nonostante il rinvio ai suddetti standard fosse già esplicitamente contenuto nelle indicazioni del medesimo articolo 27, comma 1. Le principali difficoltà si sono riscontrate, *in primis*, in sede di definizione della percentuale minima del 30% di presenza di personale, con esperienza almeno triennale relativa a lavori in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, assunta con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, poiché ritenuta, in certi casi, eccessivamente elevata, gravosa ed aleatoria specie nell'ottica di attività nuove o recenti.

Altrettanto discussa la necessità che affinché in questa soglia minima del 30% di forza lavoro con esperienza potessero confluire anche lavoratori assunti con tipologie contrattuali non standard fosse introdotta la condizione che i relativi contratti fossero stati preventivamente certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del Dlgs 276/2003 (20).

A ben vedere, tuttavia, sia nella enfattizzazione della specifica esperienza nel settore quanto nel ricorso allo strumento della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, le disposizioni in oggetto non hanno fatto nient'altro che dare corpo, temperandole con le specifiche esigenze e peculiarità organizzative del settore, alle disposizioni più generali dell'art. 27, comma 1, del Dlgs n. 81/2008.

Esse risentono pertanto di quel rinnovato approccio alla sicurezza, fondato sulla compenetrazione tra strumenti normativi e organizzativi, in cui si iscrive il Testo unico di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori (specie dopo il correttivo Dlgs n. 106/2009), in base al quale una efficace prevenzione presuppone un'adeguata organizzazione qualitativamente apprezzabile e il perfezionamento di un sistema che, codificando standard contrattuali ed organizzativi virtuosi, possa premiare le aziende più diligenti e, al contempo, innescare un circuito volto a promuovere l'approccio prevenzionale alla sicurezza ed il suo fisiologico inserimento nell'organizzazione del lavoro.

Sulla base di tali premesse, il modello organizzativo e lo standard contrattuale diventano il metro di

valutazione della capacità della impresa e sono funzionali, immediatamente, al conseguimento di una migliore qualificazione e, mediamente, all'accesso a molteplici benefici contrattuali ed economici: appalti, agevolazioni, finanziamenti, contributi pubblici.

Si delinea per questa via una disposizione normativa prodromica allo sviluppo di un sistema procedimentalizzato fondato sui principi del merito e della *health and safety good performance* - come presupposti per l'operatività dei soggetti nei vari comparti produttivi, a partire da quelli a più elevata incidenza infortunistica- e volto al consolidamento di buone pratiche di organizzazione e gestione dei processi produttivi.

Si rammenta al riguardo che gli strumenti ex art. 27 comma 1, già nell'originario intento del legislatore in sede di correttivo al Testo unico, avrebbero dovuto essere affiancati dall'impiego sperimentale della certificazione dei modelli organizzativi. L'ottica di gestione integrata e trasversale della sicurezza, infatti, veniva ancor più potenziata dalla bozza di correttivo approvata dal Consiglio dei Ministri lo scorso 27 marzo (21), mediante l'introduzione di un articolo 2-*bis* (22) e la speculare integrazione dell'articolo 30.

Con la prima disposizione si proponeva, infatti, la seguente previsione: "La corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *u*) e *v*)", conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni di corrispondente contenuto del presente decreto legislativo.

Conferisce altresì una presunzione di conformità alle prescrizioni del presente decreto legislativo la certificazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione di cui all'articolo 30 del presente decreto ad opera delle commissioni di certificazione istituite presso gli enti bilaterali e le università ai sensi dell'articolo 76, comma 1, lettere *a*) e *c*), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e l'utilizzo di macchine marcate Ce e, per l'Amministrazione della Difesa, della pubblica sicurezza e della Guardia di Finanza, ad opera delle competenti strutture tecnico-sanitarie istituite presso i rispettivi organi di vigilanza". Essa esprimeva il principio in forza del quale la corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi costituisce una presunzione di conformità rispetto alle previsioni di corrispondente contenuto in materia di salute e sicurezza sul lavoro, rivestendo di eguale presunzione l'applicazione dello strumento certificatorio alla adozione ed alla efficace attuazione di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza.

In sede di elaborazione del decreto correttivo era stato peraltro proposto dalle associazioni datoriali della piccola impresa un rinvio, piuttosto che alla certificazione di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ad una più blanda "asseverazione", nell'ottica di una integrazione tra controllo pubblico e controllo "sociale", finalizzata anche a garantire il miglior utilizzo delle risorse degli organi di vigilanza ed un flusso di informazioni per le aziende veicolato attraverso la consulenza degli organismi abilitati. Quella della asseverazione, in termini di presunzione di conformità, è apparsa tuttavia una soluzione oltremodo debole, attraverso la quale gli organismi incaricati avrebbero potuto troppo agevolmente eludere le responsabilità derivanti da una valutazione non corretta, non avendo i provvedimenti emessi alcuno specifico valore giuridico e non essendo di conseguenza impugnabili. La certificazione di cui all'articolo 2-*bis* avrebbe invece garantito, quale vera e propria procedura amministrativa, la responsabilità dell'organismo certificatore, soggetto ai controlli di legittimità propri del diritto amministrativo.

Questo spiega perché, in sede di decreto correttivo, le procedure di asseverazione siano state contemplate esclusivamente nell'ambito dell'articolo 51 in relazione alla adozione e attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30, "della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività".

Parallelamente si prevedeva l'inserimento, all'articolo 30, di un comma 5-*bis* come di seguito: "Le commissioni di certificazione, istituite presso gli enti bilaterali e le università ai sensi dell'articolo 76, comma 1, lettere *a*) e *c*) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sono soggetti abilitati a certificare anche ai fini di cui all'articolo 2-*bis*, i modelli di organizzazione e di gestione nel rispetto delle disposizioni contenute nel presente articolo".

La disposizione era chiaramente rivolta ad affermare la centralità delle procedure di certificazione nello sviluppo di prassi virtuose nella definizione dei modelli di organizzazione del lavoro (23), soprattutto con riferimento alle tipologie di lavoro atipico e ai contratti di appalto, in sintonia con le

nuove funzioni affidate alle commissioni di certificazione dall'allora disegno di legge n. AS 1167 confluito poi nell'approvazione della legge n. 183/2011, cosiddetto "Collegato lavoro" (24). Ciò in considerazione, tra l'altro, del peculiare ruolo assunto negli ultimi anni dalle richiamate commissioni, le quali, nell'indagare la conformità dei singoli contratti individuali -anche nella loro concreta attuazione -alle corrispondenti disposizioni normative, sono via via state chiamate ad approfondire gli aspetti prettamente organizzativi delle diverse realtà aziendali, in un percorso del tutto simile, appunto, a quello che la bozza di correttivo approvata dal Consiglio dei Ministri il 27 marzo 2009 aveva prefigurato con riferimento specifico al tema della sicurezza (25).

Né va dimenticato che, proprio in relazione alla fattispecie concreta analizzata dai giudici nel caso di Molfetta sopra citato, il Tribunale di Trani ha posto l'accento sulla rilevanza che avrebbe potuto esplicitare ai fini prevenzionali l'adozione di un modello di organizzazione e gestione idoneo rispetto al verificarsi dell'infortunio mortale occorso ai cinque lavoratori (26).

Molto calzante, poi, il riferimento dell'ultimo periodo della citata lett. c) dell'art. 2 del Dpr n. 177/2011 in cui si prevede l'obbligo di una esperienza consolidata di almeno 3 anni in capo al preposto, che evidentemente svolge un ruolo di controllo e raccordo fondamentale tra le finalità produttive, la correttezza dei processi seguiti e la sussistenza di condizioni di sicurezza sufficienti per il gruppo di lavoratori addetti alle lavorazioni in oggetto (27).

Dall'altra parte, proprio il tema della esperienza specifica del lavoratore addetto ad attività pericolose, in uno con le problematiche legate alla temporaneità della missione lavorativa e alla atipicità della tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione lavorativa, nel caso di lavoratori ingaggiati con contratti di lavoro non standard, ai fini della gestione della prevenzione, sono al centro di un ampio dibattito (28) che rileva in costoro una più alta esposizione agli infortuni mortali e non a causa di una insufficiente "percezione gruppale" del rischio soprattutto nel corso di lavorazioni pericolose e isolate, in cui non è raro il decesso a catena dei colleghi nell'intento di salvare il primo di loro.

Il tema, del resto, ha pervaso lo stesso Dlgs n. 81/2008, il cui art. 28 comma 1 oggi dispone che nella valutazione dei rischi il datore di lavoro debba tenere conto, nell'ambito dei rischi cosiddetti particolari, anche di quelli correlati alla tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione lavorativa (29).

Le procedure di sicurezza - La previsione dei criteri inderogabili è corroborata sotto il profilo operativo dalle Procedure di sicurezza. Si prevede infatti che "Prima dell'accesso nei luoghi nei quali devono svolgersi le attività lavorative di cui all'articolo 1, comma 2, tutti i lavoratori impiegati dalla impresa appaltatrice, compreso il datore di lavoro ove impiegato nelle medesime attività, o i lavoratori autonomi devono essere puntualmente e dettagliatamente informati dal datore di lavoro committente sulle caratteristiche dei luoghi in cui sono chiamati ad operare, su tutti i rischi esistenti negli ambienti, ivi compresi quelli derivanti dai precedenti utilizzi degli ambienti di lavoro, e sulle misure di prevenzione e emergenza adottate in relazione alla propria attività. L'attività di cui al precedente periodo va realizzata in un tempo sufficiente e adeguato all'effettivo completamento del trasferimento delle informazioni e, comunque, non inferiore ad un giorno" (30). Si prevede inoltre che "Il datore di lavoro committente individua un proprio rappresentante in possesso di adeguate competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro e che abbia comunque svolto le attività di informazione, formazione e addestramento di cui all'articolo 2, comma 1, lettere c) e f), a conoscenza dei rischi presenti nei luoghi in cui si svolgono le attività lavorative, che vigili in funzione di indirizzo e coordinamento delle attività svolte dai lavoratori impiegati dalla impresa appaltatrice o dai lavoratori autonomi e per limitare il rischio da interferenza di tali lavorazioni con quelle del personale impiegato dal datore di lavoro committente" (31). La disposizione trova la sua *ratio* nella esigenza di garantire e imporre al datore l'individuazione di un *alter ego* con competenze specifiche e approfondite sulle peculiari lavorazioni e con compiti di supervisione, indirizzo e coordinamento affinati alla luce di percorsi formativi *ad hoc* e che, per la specificità del mandato allo stesso conferito, rappresenti una figura professionale complementare rispetto a quella del preposto, al fine di prevenire il ripetersi dei tragici episodi in cui le morti si verificano proprio a causa della assenza del preposto dalla specifica area di rischio.

Sempre nell'ottica di garantire la specificità degli interventi organizzativi si prevede infine che "Durante tutte le fasi delle lavorazioni in ambienti sospetti di inquinamento o confinati deve essere adottata ed efficacemente attuata una procedura di lavoro specificamente diretta a eliminare o, ove impossibile, ridurre al minimo i rischi propri delle attività in ambienti confinati, comprensiva della eventuale fase di soccorso e di coordinamento con il sistema di emergenza del Servizio sanitario nazionale e dei Vigili del Fuoco. Tale procedura potrà corrispondere a una buona prassi, qualora validata dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera v), del Dlgs n. 81/2008" (32).

Gli appalti e i subappalti - Una riflessione ulteriore meritano i chiarimenti operativi e disciplinari posti dall'art. 1, commi 3 e 4 che rispettivamente prevedono che "Le disposizioni di cui agli articoli 2, comma 2, e 3, commi 1 e 2, operano unicamente in caso di affidamento da parte del datore di lavoro di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica, a norma dell'articolo 26, comma 1, del Dlgs n. 81/2008, dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo" (33) e che "Restano altresì applicabili, limitatamente alle fattispecie di cui al comma 3, fino alla data di entrata in vigore del decreto previsto all'articolo 6, comma 8, lettera g), del Dlgs n. 81/2008, di regolazione del complessivo sistema di qualificazione delle imprese, e fermi restando i requisiti generali di qualificazione e le procedure di sicurezza di cui ai successivi articoli 2 e 3, i criteri di verifica della idoneità tecnico-professionale prescritti dall'articolo 26, comma 1, lettera a) del medesimo decreto legislativo" (34).

Più in particolare, in relazione al comma 3, rileva la clausola di definizione del campo specifico di applicazione dell'obbligo di ricorrere ad appalti e subappalti certificati ex Dlgs n. 276/2003, degli obblighi di puntuale informazione sui rischi specifici e interferenziali delle attività e sull'obbligo datoriale di individuare un proprio rappresentante, in possesso di adeguate competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro e che abbia comunque svolto le attività di informazione, formazione e addestramento, che la disposizione limita -per motivi di coerenza con la disciplina dell'art. 26 del Dlgs n. 81/2008 e con gli obblighi di redazione del Duvri -agli appalti, ai subappalti e alle prestazioni di opera endoaziendali ovvero che si svolgano in una singola unità produttiva, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima rispetto ai quali il committente datore di lavoro possa avere la disponibilità giuridica dei luoghi di lavoro.

Sul punto la disposizione ha trasposto letteralmente quanto previsto dall'art. 26, comma 1 del Dlgs n. 81/2008 come modificato dal Dlgs n. 106/2009, rispetto al quale non trova pertanto più riscontro quell'orientamento giurisprudenziale (35) che riconosceva la responsabilità del datore committente sui predetti obblighi, a prescindere dal fatto che lo stesso avesse la disponibilità giuridica sui luoghi di svolgimento degli appalti o delle opere endoaziendali (36).

Non si può nascondere tuttavia che, come in relazione all'art. 26 del Tu sicurezza, anche in tal caso potrebbe rivelarsi di difficile individuazione concreta la sussistenza di una condizione di disponibilità giuridica dei luoghi di lavoro, specie a fronte di situazioni di fatto non delimitate correttamente da ambiti di rispettiva operatività e affetti comunque da margini residui di interferenzialità dei rischi da lavorazioni specifiche. Si comprende pertanto a maggior ragione la possibilità di ricorrere ad appalti o subappalti solo se certificati, poiché è proprio attraverso il predetto procedimento che si intende sancire la genuinità organizzativa dell'appalto stesso e scongiurare ibride fattispecie di interposizione di manodopera.

In merito al successivo comma 4, invece, rileva la clausola transitoria di rinvio all'approvazione del regolamento generale sulla qualificazione ex art. 27 comma 1 e dei relativi criteri, come termine a partire dal quale la verifica della idoneità tecnico-professionale di appaltatori, subappaltatori e lavoratori autonomi per l'affidamento dei lavori endoaziendali dovrà essere valutata alla luce dei nuovi criteri previsti per la qualificazione come da indicazione dell'art. 26, comma 1 lett. a) del Dlgs n. 81/2008.

L'effettività e la messa a regime

A presidio del rispetto delle previsioni inderogabili del regolamento e dell'effettiva messa a regime dello stesso è posta la disposizione sanzionatoria finale. L'art. 3, comma 4 prevede infatti che "Il mancato rispetto delle previsioni di cui al presente regolamento determina il venir meno della qualificazione necessaria per operare, direttamente o indirettamente, nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinati".

La disposizione è del tutto coerente con la finalità di introdurre, a presidio della effettività delle tutele per la sicurezza dei lavoratori del settore, un sistema di verifica in ingresso dei requisiti tecnico-professionali, contrattuali e di sicurezza fondati sulla capacità organizzativa sostanziale degli operatori, siano essi imprese o lavoratori autonomi.

Nonostante sia immediatamente operativo, tuttavia, il regolamento sottende un rinvio all'approvazione del regolamento generale sulla qualificazione quanto meno per la introduzione di un meccanismo specifico di verifica sul possesso dei predetti requisiti e sul rispetto delle disposizioni contenute nel decreto, anche ai fini della applicazione della sanzione "interdittiva" di cui sopra, nonché della individuazione di un soggetto istituzionale preposto a tale funzione. Punto sul quale in verità il Dpr non fornisce indicazioni specifiche atteggiandosi per certi versi quale "norma aperta" in attesa di un provvedimento più generale e complementare al tempo stesso.

Importanti riflessi si attendono pertanto sul settore e sulla articolazione dei processi produttivi e di gestione della prevenzione delle aziende in esso operanti.

Sotto il primo aspetto è evidente che la materia indurrà ad una più marcata professionalizzazione e specializzazione dei soggetti operanti. Consta infatti che ad oggi le attività legate agli ambienti confinati vengano esercitate sia da imprese altamente specializzate e qualificate che da imprese di pulizia, per le quali la lavorazione specifica di manutenzione di silos, cisterne e simili, è solo un segmento dell'attività produttiva, talvolta improvvisato, e non sempre sviluppato in modo tale da garantire il rispetto dei requisiti professionali previsti dalle norme di legge e delle norme tecniche di qualità dei processi specifiche del settore.

D'altro canto sarà proprio la spinta verso la qualità e la selezione degli operatori virtuosi, cui il sistema di qualificazione inevitabilmente conduce, a supportare le imprese migliori nella lotta agli infortuni mortali e contro i fenomeni di dumping cui da tempo essi fanno fronte. Inoltre, proprio nell'ottica della più puntuale definizione dei ruoli, dei compiti e delle responsabilità civili, penali ed amministrative degli attori aziendali della sicurezza, il decreto introduce norme più certe e procedimentalizzate utili per la organizzazione dell'attività aziendale e per la più agevole individuazione dei centri di responsabilità e dei meccanismi causali alla base di infortuni così gravi e ripetuti.

(1) Art. 1, comma 2, lett. *m*), legge n. 123/2007.

(2) Il riferimento alla bilateralità non è casuale visto che l'art. 2, comma 1, lett. *f*), del Dlgs n. 81/2008 definisce gli organismi paritetici alla stregua di "sedi privilegiate per la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici [...]".

(3) Art. 27, comma 1, Dlgs n. 81/2008.

(4) Per una completa ricostruzione della disciplina sulla qualificazione delle imprese fino all'approvazione del Tu sicurezza e del Dlgs n. 106/2009 si veda M. Tiraboschi, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in L. Fantini, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (Dlgs n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009.

(5) Art. 27, comma 2, Dlgs n. 81/2008.

(6) Art. 6, comma 8, lett. *g*, Dlgs n. 81/2008.

(7) Si vedano al riguardo con riferimento all'Italia Ispesl, Guida operativa Rischi specifici nell'accesso a silos, vasche e fosse biologiche, collettori fognari, depuratori e serbatoi utilizzati per lo stoccaggio e il trasporto di sostanze pericolose, 2008 nonché Ispesl, Guida per l'esecuzione in sicurezza delle attività di scavo, 2008 e le norme tecniche UNI 10449:2008 sui permessi di lavoro; UNI 10148:2007 sulla gestione di un contratto di manutenzione. Con riferimento al Regno Unito si vedano le linee guida pratico-operative dell'HSE *Safe work in Confined Space*, 1997 nonché *The*

Confined Spaces Regulations, 1997 (UK). Cui adde per gli Stati Uniti ANSI/ASSE Z117.1-2009 Safety Requirements for Confined Spaces, per l'Australia National Standard AS 2865 - Safe working in a confined space; per il Canada Canadian CSA Z1006 Management of Work in Confined Spaces standard agli Stati Uniti le norme tecniche ANSI/ASSE Z117.1-2009 Safety Requirements for Confined Spaces.

(8) Si allude in particolare alle risultanze delle riunioni della Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro di cui all'articolo 6 del Dlgs n. 81/2008, tenutesi in data 16 marzo ed in data 7 aprile 2011, al parere della Conferenza per i rapporti permanenti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano espresso nella seduta del 20 aprile 2011, alla deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 5 maggio 2011 e il parere del Consiglio di Stato reso dalla Sezione consultiva per atti normativi nell'adunanza del 23 giugno 2011.

(9) Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 9 dicembre 2010 *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; lavori in ambienti sospetti di inquinamento.*

(10) Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 5 febbraio 2011 *Indicazioni e chiarimenti in merito alla corretta gestione degli appalti e subappalti.*

(11) Art. 2.

(12) Si vedano al riguardo le premesse del Dpr nonché l'art. 1, commi 1 e 4.

(13) Cfr. il parere reso dal Consiglio di Stato in data 23 luglio 2011.

(14) Si veda a titolo di esempio Trib. Trani, sez. Molfetta, sentenza del 26 ottobre 2009. Si rammenta che nel caso di specie 1 operaio e 4 suoi colleghi (ognuno nel tentativo di salvare il compagno introdottosi prima) avevano perso la vita nello svolgimento di un'attività di pulizia di un *tank container* poiché, introdottisi nello stesso, avevano inalato esalazioni di acido solforico emesse dallo zolfo presente nel container reperibile in www.adapt.it, indice AZ, voce *Testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.*

(15) Art. 2 lett. d). I contenuti e le modalità della formazione di cui al periodo che precede sono individuati, compatibilmente con le previsioni di cui agli articoli 34 e 37 del Dlgs n. 81/2008, entro e non oltre 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, con accordo in Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le parti sociali (16) Si rammenta che al momento in cui si scrive sono in corso di elaborazione e approvazione gli accordi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano rispettivamente sulla formazione dei datori di lavoro e dei lavoratori dirigenti e preposti che apporteranno importanti innovazioni al tema della formazione per la sicurezza intermini di quantità e qualità dei percorsi formativi, oltre che in relazione alle metodologie di docenza, apprendimento e verifica delle competenze acquisite.

(17) Art. 1.

(18) Art. 2, comma 1.

(19) Art. 2, comma 2.

(20) Vedi in tal senso l'art. 2, comma 1 lett. c).

(21) In www.adapt.it, indice AZ, voce *Testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.*

(22) Rubricato *Presunzione di conformità*.

(23) Relazione di accompagnamento alle "disposizioni integrative e correttive", ex art. 1, comma 6, della legge n. 123/2007, al Dlgs n. 81/2008 reperibile in www.adapt.it, indice AZ, voce *Testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.*

(24) Delegha al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro. in www.adapt.it, indice AZ, voce *Certificazione.*

(25) Per approfondimenti sul tema si veda A. Barboni, C. Bizzarro, M. Giovannone, F. Pasquini, M. Tiraboschi, *Mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro, gestione della sicurezza, certificazione*, in L. Fantini, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (Dlgs n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009.

(26) Si veda Trib. Trani, sez. Molfetta, sentenza del 26 ottobre 2009 nell'ambito della quale i passaggi motivazionali della pronuncia di condanna per omicidio colposo plurimo fanno riferimento alla rimproverabilità della condotta datoriale -nella specie nel corso di attività svolte in regime di subappalto- per la mancata adozione di un modello di organizzazione e gestione di cui all'art. 30 Dlgs n. 81/2008. Il Tribunale tranese, recependo un recente arresto della Suprema Corte di cassazione (Cass. pen., Sez. VI, 17 settembre 2009, n. 36083, *inedita*), conferma quella tendenza giurisprudenziale e regolamentare incline a rendere doverosa l'adozione del modello, il cui portato è il riconoscimento della rimproverabilità dell'ente in difetto del protocollo preventivo. Più in particolare si intende far riferimento alla sentenza del Trib. di Milano n. 1774/2008, che ha riconosciuto la responsabilità civile dell'amministratore delegato e presidente del cda a causa dell'omessa attivazione del modello di organizzazione e gestione e al regolamento dei mercati organizzati e gestiti da Borsa Italiana Spa, approvato dalla Consob il 27 febbraio 2007, che annovera fra i requisiti alle società quotate per ottenere la qualifica Star (segmento titoli con alti requisiti) l'aver adottato il modello di organizzazione, gestione e controllo previsto dall'art. 6, Dlgs n. 231/2001 (In dottrina, fra i primi a registrare l'affermarsi di questa corrente applicativa D. Pulitanò, *La responsabilità amministrativa degli enti*, in *Dir. e prat. delle società* (le Monografie), 2002, 3, 431 e AA.VV., *Modello organizzativo "231": da facoltà a obbligo?*, in *Dir. e prat. delle società*, 31 dicembre 2008, n. 24).

(27) Si rammenta al riguardo il contributo decisivo che il Dlgs n. 81/2008 ha dato alla definizione dei profili e dei contenuti responsabilitari della figura del preposto come destinatario di specifiche funzioni e responsabilità cfr. artt. 2, comma 1 lett. e), 19, 20, 37 e 56, per la disciplina generale sul preposto.

(28) Sul punto si vedano M. Biagi, M. Tiraboschi, *Lavoro atipico: profili qualificatori e intensità dell'obbligo di sicurezza*, in *Dri*, 1999, n. 1, 59, nonché M. Tiraboschi, *Lavoro atipico e ambiente di lavoro: la trasposizione in Italia della direttiva 91/383/Cee*, in *Dri*, 1996, n. 3, 57 cui adde, in chiave comparata, J.C. Javilier, A. Neal, M. Weiss, J. Saloheimo, U. Runggaldier, A. Tinhhofer, *Lavoro atipico/temporaneo e tutela della salute: la trasposizione della Direttiva n. 91/383 in Francia, Regno Unito, Germania, Finlandia e Austria*, in *Dri*, 1996, n. 3, 3550.

(29) Per una ricostruzione dell'*iter* di approvazione dell'art. 28 nella sua attuale formulazione si veda S. Ferrua, M. Giovannone, M. Tiraboschi, *Gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari e tipologie di lavoro flessibile: la valutazione del rischio* in L. Fantini, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (Dlgs n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009.

(30) Art. 3, comma 1.

(31) Art. 3, comma 2.

(32) Art. 3, comma 3.

(33) Disposizione così riformulata dal Consiglio di Stato nell'ambito del parere reso in data 23 luglio 2011 sulla valutazione normativa della prima bozza di decreto, vedilo in www.adapt.it, indice AZ, voce *Testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*.

(34) Disposizione così riformulata dal Consiglio di Stato *ibidem*.

(35) Cass. Pen, sez. IV sentenza n. 23924 del 10 giugno 2009.

(36) Sul punto si rammenta che furono le indicazioni fornite dalla circolare del Ministero del lavoro n. 24 del 14 novembre 2007, di commento all'art. 7 del Dlgs n. 626/194 a porre all'attenzione degli interpreti la necessità di delimitare alla sfera della diretta disponibilità la operatività dell'obbligo in oggetto. Per una ricostruzione critica si veda R. Guariniello, *Il Tu Sicurezza sul Lavoro commentato con la giurisprudenza*, Ispoa, Milano, 2010.



Sicurezza del lavoratore: quali le prerogative del RLS a garanzia della prevenzione?

Il tema del capitale umano è ormai entrato stabilmente nel dibattito politico europeo e internazionale ponendo la formazione come uno dei principali fattori di sviluppo economico e sociale.

In questo quadro, l'apprendimento sul posto di lavoro è diventata una priorità politica dell'Unione europea, in quanto rappresenta una delle dimensioni fondamentali della formazione nell'arco della vita.

Tuttavia, le statistiche dimostrano che la pratica della formazione continua è ancora limitata. In Europa la maggior parte dei paesi ha compiuto grandi avanzamenti nella definizione di strategie unitarie e globali e, nell'ambito di queste strategie, sono evidenti i progressi compiuti nell'istruzione pre-elementare, nei quadri delle qualifiche e nella convalida dell'apprendimento.

Occorre promuovere e intensificare l'informazione e la consultazione sulla situazione e l'evoluzione probabile dell'occupazione nell'ambito dell'impresa e, quando dalla valutazione effettuata dal datore di lavoro è risultato che l'occupazione nell'ambito dell'impresa può essere minacciata, sulle eventuali misure anticipatrici previste, segnatamente in termini di formazione e di miglioramento delle competenze dei lavoratori, al fine di evitare questi effetti negativi o attenuarne le conseguenze e di rafforzare l'occupazione e l'adattabilità dei lavoratori suscettibili di essere interessati da questi effetti.

L'informazione e la consultazione in tempo utile costituiscono una condizione preliminare del successo dei processi di ristrutturazione e di adattamento delle imprese alle nuove condizioni indotte dalla globalizzazione dell'economia, in particolare mediante lo sviluppo di nuove procedure di organizzazione del lavoro.

Patrizia Cinquina, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 22.11.2011, n. 21 - p. 24

L'obiettivo di promuovere la valorizzazione della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è fondamentale.

Il RLS è colui che, lavoratore tra gli altri, non solo conosce il processo produttivo e le problematiche di sicurezza connesse, ma è anche in grado di far passare con più facilità messaggi di prevenzione. Può essere, insomma, un'importante risorsa per tutti.

Tuttavia, la sua azione sarà tanto più efficace quanto più sarà in grado (e messo in grado dall'azienda) di portare avanti una comunicazione costruttiva con i colleghi di lavoro e con le diverse figure della prevenzione aziendale.

L'art. 2, D.Lgs. n. 81/2008, ha definito il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza come "*persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro*".

Questa espressione deve essere interpretata nel senso che il RLS è il soggetto istituzionalmente tenuto a rappresentare le esigenze di sicurezza e di salute dei lavoratori che lo hanno eletto o designato attraverso le loro rappresentanze sindacali in azienda, ovvero di tutti coloro che hanno prestato la propria attività lavorativa presso l'azienda o unità produttiva nel cui ambito questo stesso soggetto ha esercitato la sua importante funzione di rappresentanza finalizzata al miglioramento continuo della prevenzione e della protezione sul luogo di lavoro, come previsto dall'art. 15, D.Lgs. n. 81/2008.

Tabella 1

- La consultazione del RLS nel D.Lgs. n. 81/2008	
Art. 15, "Misure generali di tutela"	<p>"Le misure generali di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro sono:</p> <p>r) la partecipazione e consultazione dei lavoratori;</p> <p>s) la partecipazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza".</p>
Art. 18, "Obblighi del datore di lavoro e del dirigente"	<p>"1. Il datore di lavoro, che esercita le attività di cui all'art. 3, e i dirigenti che organizzano e dirigono le stesse attività secondo le attribuzioni e competenze ad essi conferite, devono:</p> <p>s) consultare il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nelle ipotesi di cui all'art. 50".</p>
Art. 29, "Modalità di effettuazione della valutazione dei rischi"	<p>"Il datore di lavoro che effettua la valutazione e elabora il documento di cui all'art. 17, comma 1, lettera a), in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente, nei casi di cui all'art. 41.</p> <p>Le attività di cui al comma 1 sono realizzate previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza".</p>
Art. 30, "Modelli di organizzazione e di gestione"	<p>"1. Il modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, deve essere adottato ed efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi:</p> <p>c) alle attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza".</p>
Art. 33, "Compiti del servizio di prevenzione e protezione"	<p>"1. Il servizio di prevenzione e protezione dai rischi professionali provvede:</p> <p>e) a partecipare alle consultazioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonché alla riunione periodica di cui all'articolo 35"</p>
Art. 50, "Attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza"	<p>"Fatto salvo quanto stabilito in sede di contrattazione collettiva, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza:</p> <p>b) è consultato preventivamente e tempestivamente in ordine alla valutazione dei rischi, alla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione nella azienda o unità produttiva;</p> <p>c) è consultato sulla designazione del responsabile e degli addetti al servizio di prevenzione, alla attività di prevenzione incendi, al primo soccorso, alla evacuazione dei luoghi di lavoro e del medico competente;</p> <p>d) è consultato in merito all'organizzazione della formazione di cui all'articolo 37"</p>

Consultazione e partecipazione del RLS

L'obbligo della consultazione è previsto in molti dei disposti del D.Lgs. n. 81/2008.

Di questi, 6 sono integrati nel Capo III, "*Gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro*", Titolo I, "*Principi comuni*", D.Lgs. n. 81/2008.

Per quanto compresa tra le misure generali di tutela, la consultazione dei RLS è un istituto relazionale spesso disatteso.

Il RLS deve svolgere anche una funzione di **consultazione a valore aggiunto** che non è semplicemente uno scambio informativo; inoltre, deve saper relazionare e interpretare i bisogni di sicurezza che i lavoratori hanno, ascoltando le loro obiezioni ed essere capace di trasmettere tutto questo all'attenzione della direzione aziendale.

Nella *tabella 1* sono riportate le norme che riguardano la consultazione.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con la circolare n. 102/1995, dopo aver ricordato che le modalità di elezione del rappresentante per la sicurezza dovranno essere stabilite dalla contrattazione collettiva e, solo in subordine, dal Dicastero stesso, se fosse comunicata l'impossibilità di raggiungere un accordo, ha ritenuto di dover chiarire che la valutazione del rischio deve comunque essere effettuata entro la scadenza stabilita, anche se la consultazione del rappresentante per la sicurezza non può essere effettuata se non in un momento successivo.

Particolarmente significativi i poteri attribuiti dal D.Lgs. n. 81/2008 al soggetto qualificato come RLS.

In particolare, l'art. 18, come modificato dal D.Lgs. n. 106/2009, ha previsto, alle lettere *n)*, *o)* e *p)*, che il datore di lavoro deve:

- consentire ai lavoratori di verificare, mediante il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute;
- consegnare tempestivamente al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, copia del documento di valutazione dei rischi; il documento deve essere consultato esclusivamente in azienda;
- elaborare il DUVRI (documento unico per la valutazione dei rischi interferenziali), anche su supporto informatico, e, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, consegnarne tempestivamente copia ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; il documento è consultato esclusivamente in azienda.

Il D.Lgs. n. 81/2008 ha confermato quanto previsto dal D.Lgs. n. 626/1994 in tema di partecipazione dei lavoratori. Partecipazione vuol dire mettere in atto le strategie per coinvolgere i lavoratori agli obiettivi della sicurezza e alle strategie di prevenzione.

Nella norma sono presenti due concetti distinti di "partecipazione". Da una parte il coinvolgimento diretto dei lavoratori, i quali devono dare il loro contributo alla sicurezza, essere informati, formati nonché consultati.

Dall'altra parte il legislatore ha rafforzato l'istituto di rappresentanza per cui sono definiti e riconosciuti lo spazio e la funzione al RLS che ha il compito di ascoltare e di dare voce ai lavoratori.

Elezione o designazione del RLS

La rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza è istituita a livello territoriale o di comparto, aziendale o di sito produttivo.

In tutte le aziende o unità produttive è eletta o designata questa rappresentanza.

Nel D.Lgs. n. 81/2008 è stata confermata e rafforzata l'obbligatorietà di questa figura, attraverso la sua estensione in tutte le aziende e la presenza più diffusa e capillare.

Il D.Lgs. n. 106/2009, correttivo del D.Lgs. n. 81/2008, pur confermando l'estensione di questa figura in tutte le aziende, ne ha attenuato l'obbligatorietà.

Infatti, mentre nella stesura originaria del D.Lgs. n. 81/2008, all'art. 18, i datori di lavoro ogni anno avrebbero dovuto comunicare all'INAIL i nominativi della loro RLS, adesso questa comunicazione deve essere fatta solo in caso di nuova elezione o di designazione [art. 18, lettera *a*)]. E' rimasto comunque l'obbligo per le aziende che non hanno la RLS interna di partecipare alla costituzione del fondo per la rappresentanza per la sicurezza territoriale (art. 52, D.Lgs. n. 81/2008).

Ai sensi del comma 1, art. 47, D.Lgs. n. 81/2008, "il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è istituito a livello territoriale o di comparto, aziendale e di sito produttivo".

Sono state previste tre tipologie di RLS:

- aziendale;
- territoriale/di comparto;
- di sito produttivo.

Il RLS in aziende o unità produttive fino a 15 dipendenti

Nelle aziende o nelle unità produttive che occupano sino a 15 dipendenti, la RLS deve essere eletta direttamente dai lavoratori e dalle lavoratrici al loro interno, oppure è individuata per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo secondo quanto previsto dall'art. 48, D.Lgs. n. 81/2008.

La normativa ha elencato per le realtà produttive di piccole dimensioni le possibili soluzioni relative all'individuazione della RLS.

L'ordine e i termini utilizzati hanno portato a considerare prevalente, in realtà lavorative con un numero minimo di dipendenti, la diretta volontà delle lavoratrici/dei lavoratori che esprimono al loro interno, tramite elezione, la RLS.

Esiste anche la possibilità, per le aziende di minori dimensioni, che la RLS sia individuata a livello territoriale o di comparto.

Il ricorso a forme di rappresentanza territoriale o di comparto appare come una soluzione per certi versi "necessaria".

Il riferimento è inerente, in particolare, a settori come l'artigianato, il commercio, l'agricoltura, dove spesso la possibilità di individuare un o una rappresentante che appartenga alla stessa azienda lavorativa diventa un problema di non facile soluzione.

Modalità e procedure di elezione o di designazione del RLS

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

Il provvedimento contiene una chiara ed espressa norma di rinvio alla contrattazione collettiva in relazione alle modalità e alle procedure di elezione e di designazione della rappresentanza.

L'accordo interconfederale 28 giugno 2011 ha indicato alcune novità in tema di rappresentanza sindacale e di contrattazione collettiva aziendale. Infatti, il 28 giugno 2011 è stato siglato un accordo interconfederale che ha introdotto novità estremamente rilevanti nelle relazioni sindacali italiane. L'accordo è articolato in otto punti distinti, anche se il nucleo centrale ha riguardato due aspetti tra loro strettamente correlati, ossia, da un lato, la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e, dall'altro lato, l'efficacia dei contratti aziendali e i loro rapporti con quelli di categoria. La contrattazione collettiva non può in alcun caso peggiorare le condizioni previste dal testo del decreto legislativo.

Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale

Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (art. 48, modificato dall'art. 29, D.Lgs. n. 106/2009) deve esercitare le competenze del RLS di cui all'art. 50, D.Lgs. n. 81/2008, e con i termini e con le modalità previste con riferimento a tutte le aziende o unità produttive del territorio o del comparto di competenza nei quali non sia stato eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (si veda lo *schema 1*).

Presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è costituito il fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità.

Il fondo deve operare a favore delle realtà in cui la contrattazione nazionale o integrativa non abbia previsto o costituito, come nel settore edile, sistemi di rappresentanza dei lavoratori e di pariteticità migliorativi o, almeno, di pari livello e ha quali obiettivi:

- il sostegno e il finanziamento, in misura non inferiore al cinquanta per cento delle disponibilità del Fondo, delle attività delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza territoriali, anche con riferimento alla formazione;

- il finanziamento della formazione dei datori di lavoro delle piccole e medie imprese, dei piccoli imprenditori di cui all'art. 2083, codice civile, dei lavoratori stagionali del settore agricolo e dei lavoratori autonomi;

- il sostegno delle attività degli organismi paritetici.

Il Fondo è finanziato da un contributo delle aziende in misura pari a due ore lavorative annue per ogni lavoratore occupato presso l'azienda ovvero l'unità produttiva calcolate sulla base della retribuzione media giornaliera per il settore industria e convenzionale per il settore agricoltura determinate annualmente per il calcolo del minimale e massimale delle prestazioni economiche erogate dall'INAIL.

Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale deve redigere una relazione annuale sull'attività svolta che deve essere inviata al fondo.

Per l'esercizio delle proprie attribuzioni, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale accede ai luoghi di lavoro nel rispetto delle modalità e del termine di preavviso individuati dagli accordi. Il termine di preavviso non opera in caso di infortunio grave.

In tale ultima ipotesi l'accesso avviene previa segnalazione all'organismo paritetico.

Qualora l'azienda impedisca l'accesso, nel rispetto delle modalità in discorso, al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, questi lo comunica all'organismo paritetico o, in sua mancanza, all'organo di vigilanza territorialmente competente.

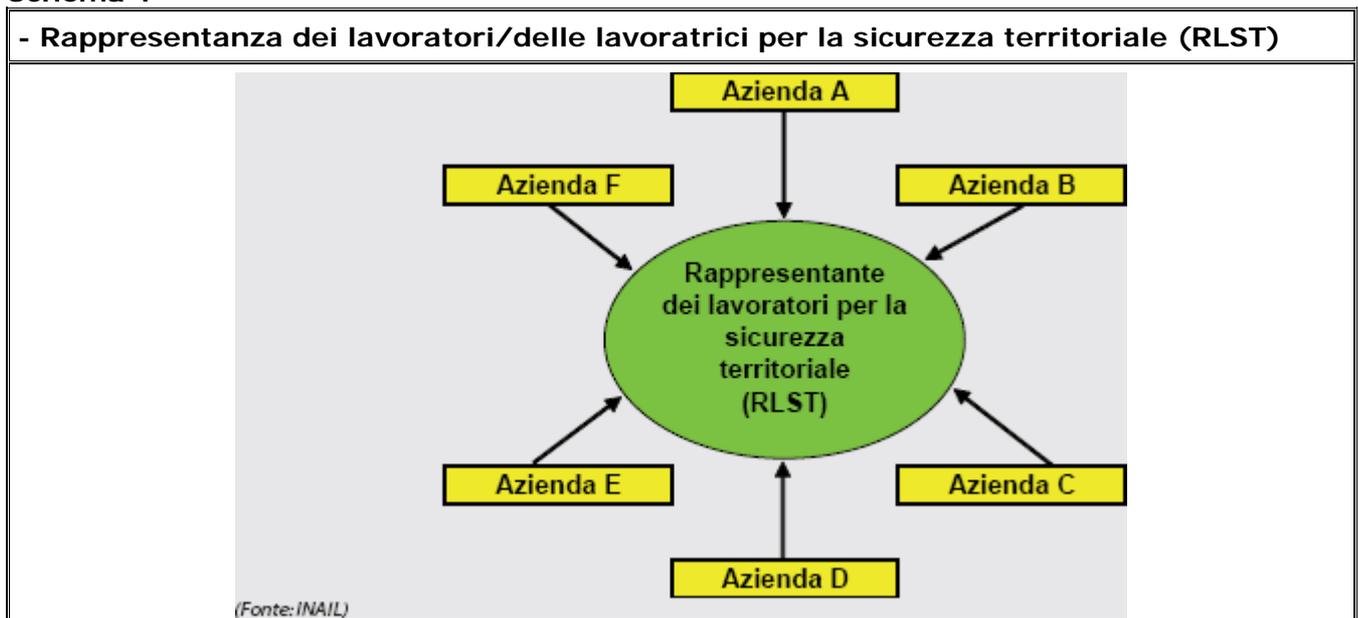
L'organismo paritetico o, in mancanza, il Fondo devono comunicare alle aziende e ai lavoratori interessati il nominativo del rappresentante della sicurezza territoriale.

Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale ha diritto a una formazione particolare in materia di salute e di sicurezza concernente i rischi specifici esistenti negli ambiti in cui esercita la propria rappresentanza, tale da assicurargli adeguate competenze sulle principali tecniche di controllo e di prevenzione dei rischi stessi.

Le modalità, la durata e i contenuti specifici della formazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva secondo un percorso formativo di almeno 64 ore iniziali, da effettuarsi entro 3 mesi dalla data di elezione o di designazione, e 8 ore di aggiornamento annuale.

L'esercizio delle funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale è incompatibile con l'esercizio di altre funzioni sindacali operative.

Schema 1



Durata dell'incarico

La durata dell'incarico, in base a tutti i vecchi accordi, è stata stabilita in un periodo di 3 anni, previsto anche per la figura della RLS territoriale.

L'accordo CONFAPI ha previsto che, in caso di dimissioni, la RLS può esercitare le proprie funzioni fino a nuova elezione e comunque non oltre 30 giorni.

In caso di non utilizzo della proroga i diritti di rappresentanza, di consultazione e di informazione saranno esercitati dalla RSA/RSU (RSA è eletta dagli iscritti del singolo sindacato e/o designata dall'organizzazione sindacale, RSU è la rappresentanza sindacale unitaria).

Su iniziativa dei lavoratori, la RLS può essere revocata con una maggioranza del 50% più 1 degli aventi diritto al voto.

Contratti collettivi

Con la recente circolare INAIL 25 agosto 2009, n. 43, è stato chiarito un importante aspetto. L'Istituto, in particolare, ha precisato che le elezioni o le designazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza non costituiscono un obbligo per il datore di lavoro, ma una facoltà per i lavoratori, che potrebbe essere non esercitata dai medesimi. Infatti, il datore di lavoro non ha alcun titolo decisionale al riguardo e non deve ingerirsi in alcuna forma o modo per non violare le libertà delle organizzazioni sindacali previste dalla legge n. 300/1970.

Tabella 2

- Rapporto tra numero dipendenti e rappresentanti per la sicurezza			
Numero di dipendenti dell'unità produttiva	Numero di rappresentanti per la sicurezza	Ore annue di permesso retribuito	
		per rappresentante	in complesso
fino a 5	1	12	12
da 6 a 15	1	30	30
da 16 a 200	1	40	40
da 201 a 300	3	40	120
da 301 a 1.000	3	40	120
oltre 1.000	6	40	240

Aziende industriali

Nelle aziende o unità produttive che occupano fino a 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza è eletto direttamente dai lavoratori al loro interno.

Nelle aziende o unità produttive con più di 15 dipendenti i rappresentanti vengono designati di norma nell'ambito delle RSU (l'elezione diretta è prevista solo in assenza di questi organismi).

Il numero dei rappresentanti e i permessi loro attribuiti per l'espletamento dei compiti istituzionali sono riportati nella *tabella 2*.

Aziende del terziario

1. Aziende fino a 15 dipendenti

Nelle aziende che occupano fino a 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza è eletto direttamente dai lavoratori al loro interno.

Per l'espletamento dei propri compiti istituzionali, al rappresentante per la sicurezza sono riconosciuti permessi pari a:

- 12 ore annue nelle aziende fino a 5 dipendenti;

- 16 ore annue nelle aziende da 6 a 10 dipendenti;
- 24 ore annue nelle aziende da 11 a 15 dipendenti.

Per le aziende stagionali questo monte ore è riproporzionato in relazione alla durata del periodo di apertura e, comunque, con un minimo di:

- 4 ore annue nel caso fino a 5 dipendenti;
- 5 ore annue nel caso siano presenti da 6 a 10 dipendenti;
- 7 ore annue nel caso siano presenti da 11 a 15 dipendenti.

In considerazione delle peculiarità del settore e in attuazione del criterio sussidiario contenuto nell'art. 18, D.Lgs. n. 626/1994 (ora artt. 47 e seguenti, D.Lgs. n. 81/2008), è stato previsto anche un modello di rappresentanza territoriale. In questo caso i rappresentanti territoriali sono designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

2. Aziende oltre 15 dipendenti

Nelle aziende o unità produttive con più di 15 dipendenti i rappresentanti sono designati di norma nell'ambito delle RSA (l'elezione diretta è prevista solo in assenza di questi organismi).

Il numero di rappresentanti per la sicurezza è:

- 1 rappresentante nelle unità produttive fino a 200 dipendenti;
- 3 rappresentanti nelle unità produttive da 201 a 1.000 dipendenti;
- 6 rappresentanti nelle unità produttive oltre 1.000 dipendenti.

Per l'espletamento dei loro compiti istituzionali, i rappresentanti per la sicurezza hanno diritto, individualmente, a 30 ore annue nelle unità produttive da 16 a 30 dipendenti e a 40 ore annue nelle unità produttive oltre 30 dipendenti.

Per le aziende stagionali questo monte ore è riproporzionato in relazione alla durata del periodo di apertura e, comunque, con un minimo di 9 ore annue nelle unità produttive da 16 a 30 dipendenti e di 12 ore annue nelle unità produttive oltre 30 dipendenti.

Imprese artigiane

Le aziende aderenti alle Confederazioni dell'artigianato hanno previsto l'adozione del modello di rappresentanza territoriale, in attuazione del criterio sussidiario contenuto nell'art. 18, D.Lgs. n. 626/1994 (ora artt. 47 e seguenti, D.Lgs. n. 81/2008).

La designazione dei rappresentanti territoriali è formalizzata dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori (organizzazioni confederali unitamente alle rispettive federazioni di categoria). Questi rappresentanti possono essere scelti anche tra i dipendenti delle imprese interessate (con esclusione comunque delle aziende con meno di 5 dipendenti). I dipendenti eventualmente designati avranno diritto a un periodo di aspettativa per tutta la durata del mandato e l'azienda potrà assumere a tempo determinato un altro lavoratore in sostituzione del lavoratore distaccato.

Fermo restando l'impegno delle parti alla realizzazione in via generalizzata del modello territoriale, l'accordo ha previsto, comunque, nelle condizioni e secondo le modalità che saranno definite a livello di categoria, l'eventuale individuazione di un rappresentante per la sicurezza nelle imprese fino a 15 dipendenti, nonché in attuazione dell'obbligo di legge l'elezione di un rappresentante per la sicurezza nelle imprese con più di 15 dipendenti nell'ambito delle rappresentanze sindacali aziendali ovvero in mancanza fra i dipendenti dell'impresa.

Richiamando la specifica normativa in vigore per il comparto, l'accordo ha precisato che gli apprendisti e i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro non concorrono alla determinazione del limite dei 15 dipendenti.

I rappresentanti hanno diritto a permessi retribuiti per 40 ore all'anno, che devono utilizzare con un preavviso di almeno 48 ore, salvo i casi di forza maggiore e tenendo conto delle esigenze tecnico-produttivo-organizzative dell'impresa, oltre che a permessi retribuiti aggiuntivi per complessive 32 ore destinati alla formazione secondo un programma base analogo a quello sopra esaminato per il comparto industriale.

Per il finanziamento del meccanismo di rappresentanza territoriale le imprese sono tenute all'accantonamento in un apposito fondo regionale.

Stabilimenti a rischio di incidente rilevante

L'art. 11, comma 5, D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 334, "Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose", demandava a un regolamento, che deve essere adottato mediante decreto del Ministro dell'Ambiente, la disciplina delle forme di consultazione del personale che lavora nello stabilimento a rischio di incidente rilevante (compreso il personale di imprese subappaltatrici a lungo termine) relativamente alla predisposizione, alla revisione e all'aggiornamento del piano di emergenza interno.

Questa disposizione è rimasta inattuata per un decennio. Il regolamento, infatti, è stato solo recentemente attuato con il D.M. 26 maggio 2009, n. 138, "Regolamento recante la disciplina delle forme di consultazione del personale che lavora nello stabilimento sui piani di emergenza interni, ai sensi dell'articolo 11, comma 5, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334".

Questo provvedimento, dopo aver definito cosa debba intendersi per "personale che lavora nello stabilimento", ha disposto che il gestore degli stabilimenti deve consultare il personale che lavora nello stabilimento tramite i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, di cui all'art. 47, D.Lgs. n. 81/2008.

In particolare, ai fini della consultazione, il gestore deve mettere a disposizione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, almeno quindici giorni prima di un apposito incontro tra il gestore (o suoi rappresentanti) e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (incontro per il quale deve essere prevista la redazione di un apposito verbale, che dovrà essere depositato presso lo stabilimento a disposizione delle autorità competenti previste dagli artt. 21 e 25, D.Lgs. n. 334/1999, e che dovrà costituire parte integrante del piano di emergenza interno:

- gli elementi dell'analisi dei rischi utilizzati per la predisposizione del piano di emergenza interno;
- lo schema di piano di emergenza interno;
- ogni altro elemento utile alla comprensione del piano di emergenza interno e, comunque, ogni documento rilevante.

I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, nel corso dell'incontro, possono formulare osservazioni o proposte sullo schema di piano di emergenza interno, delle quali il gestore deve tener conto nell'ambito delle attività di predisposizione, di revisione e di aggiornamento.

In materia di consultazione dei rappresentanti dei lavoratori, è opportuno segnalare la direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 11 marzo 2002, che ha istituito un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nella Comunità europea, recepita dal decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25, "Attuazione della direttiva 2002/14/CE che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori" [1].

La formazione dei RLS

Il 7 ottobre 2010 il Parlamento europeo ha varato due risoluzioni:

- una sulla politica di coesione e la politica regionale dell'Unione europea dopo il 2013
- una sul futuro del Fondo sociale europeo.

In particolare, nella prima risoluzione la politica di coesione è considerata un elemento essenziale del processo di integrazione europea e un sostegno alla strategia EU 2020, in grado di favorire una crescita economica stabile e sostenibile. Per realizzare questi obiettivi, è stata ribadita la necessità di una politica regionale forte e dotata di stanziamenti adeguati ma, nello stesso tempo, flessibile per coniugare le specificità regionali e sostenere gli sforzi a superare le difficoltà di quelle regioni con un ritardo di sviluppo. La seconda risoluzione, invece, ha ritenuto necessario rafforzare, in quanto principale strumento a sostegno della strategia Europa 2020, il ruolo dei Fondi strutturali europei per migliorare l'occupazione e l'adattabilità dei lavoratori.

E' opportuno che siano utilizzati i Fondi strutturali europei per investire in competenze, occupazione e attività di formazione e riqualificazione professionale per creare e migliorare i posti di lavoro.

La RLS ha diritto di ricevere una formazione adeguata non inferiore a quella prevista dall'art. 37, D.Lgs. n. 81/2008.

Il diritto a una formazione "particolare", concernente la normativa in materia di salute e di sicurezza e i rischi specifici esistenti nel proprio ambito di rappresentanza, tale da assicurarle

adeguate nozioni sulle principali tecniche di controllo e di prevenzione dei rischi stessi, infatti, è previsto per la RLS dall'art. 37, ai commi 10, 11 e 12, D.Lgs. n. 81/2008.

I contenuti della formazione della RLS sono:

- principi comunitari e nazionali;
- la legislazione generale e speciale in materia di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro;
- i principali soggetti coinvolti e i relativi obblighi;
- la definizione e l'individuazione dei fattori di rischio;
- la valutazione dei rischi;
- l'individuazione delle misure tecniche, organizzative, procedurali di prevenzione e protezione;
- aspetti normativi dell'attività di rappresentanza dei lavoratori;
- nozioni di tecnica della comunicazione.

La durata dei corsi per le RLS è di 32 ore, fatte salve diverse determinazioni della contrattazione collettiva.

L'ultimo capoverso del comma 11, art. 37, D.Lgs. n. 81/2008, ha ampliato, rispetto al D.Lgs. n. 626/1994, la durata della formazione per la RLS, prevedendo l'obbligatorietà dell'aggiornamento periodico, oltre le 32 ore, attraverso una formazione aggiuntiva annua di 4 ore per le imprese che occupano dai 15 ai 50 lavoratori/lavoratrici e 8 ore per le imprese che occupano più di 50 dipendenti.

E' importante precisare che la formazione del RLS deve svolgersi mediante permessi retribuiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti per la sua attività e che deve comportare oneri solo a carico del datore di lavoro.

La formazione del RLS deve svolgersi in collaborazione con gli organismi paritetici territoriali, dove presenti.

Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale ha diritto a una formazione particolare in materia di salute e di sicurezza concernente i rischi specifici esistenti negli ambiti in cui deve esercitare la propria rappresentanza, tale da assicurargli adeguate competenze sulle principali tecniche di controllo e di prevenzione dei rischi stessi.

Le modalità, la durata e i contenuti specifici della formazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva secondo un percorso formativo di almeno 64 ore iniziali, da effettuarsi entro 3 mesi dalla data di elezione o di designazione, e 8 ore di aggiornamento annuale.

Una corretta azione propositiva ha presupposto, peraltro, l'acquisizione di conoscenze sui modi di produzione e sull'intera organizzazione aziendale. Da qui l'importanza di un'adeguata preparazione, anche tecnica, delle RLS.

[1] *In Gazzetta Ufficiale del 21 marzo 2007, n. 67.*

L'Esperto risponde

Antincendio e prevenzione incendi

■ ANTINCENDI, I CERTIFICATI PER I DISTRIBUTORI

D. Vorremmo sapere quali sono le sanzioni per il mancato rinnovo o la mancata richiesta del Cpi (certificato di prevenzione incendi) per un distributore di carburante con capacità inferiore a 10 metri cubi.

R. Per i "contenitori – distributori mobili" per liquidi di categoria C (gasolio) e omologati dal ministero dell' Interno ai sensi del Dm 19 marzo 1990 con capacità fino a 9 mc ed a servizio di macchine non targate e non circolanti su strada in uso presso aziende agricole, cave e cantieri non occorre il Cpi (certificato di prevenzione incendi). Quando invece i "contenitori – distributori mobili" sono installati presso altre attività produttive diverse da quelle prima citate, e sono utilizzati esclusivamente per il rifornimento di macchine operatrici non targate e non circolanti su strada, è necessario il rilascio del Cpi per l'attività n. 15 del Dm 16 febbraio 1982. Se invece i "contenitori – distributori mobili", sempre con capacità non superiore a 9 mc, sono a servizio di attività di autotrasporto per il rifornimento di mezzi destinati, e quindi in possesso di apposita licenza, il Dm 12 settembre 2003 impone il preventivo rilascio del Cpi per l'attività 18 del Dm 16 febbraio 1982. Per serbatoi destinati a contenere liquidi di categoria C con capacità superiore a 9 mc, infine, è necessario il rilascio del Cpi. Le sanzioni, sono quelle previste dall'articolo 68, lettera b) del Dlgs 81/2008: « Il datore di lavoro è punito con l'arresto da 2 a 4 mesi o con l'ammenda da 1.000 a 4.800 euro per la violazione degli articoli 64 e 65, commi 1 e 2». (Carmelo G. Catanoso, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 28.11.2011)

■ CORSO PER ADDETTI ALLA SQUADRA DI EMERGENZA

D. Il corso per addetti alla squadra di emergenza designati ha una scadenza? Mentre per gli addetti al primo soccorso occorre un aggiornamento ogni tre anni? In questo caso non trovo riferimenti in merito.

R. Con circolare del Dipartimento dei Vigili del Fuoco Prot. 12653 del 23 febbraio 2011 sono state fornite indicazioni circa l'obbligo di aggiornamento periodico dei corsi di prevenzione incendi, lotta antincendio e gestione delle emergenze. La circolare riporta i seguenti contenuti Corso A: Aggiornamento addetto antincendio in attività a rischio di incendio basso (durata 2 ore) - presa visione del registro della sicurezza antincendio e chiarimenti sugli estintori portatili; istruzioni sull'uso degli estintori portatili effettuata o avvalendosi di sussidi audiovisivi o tramite dimostrazione pratica: 2 ore Corso B: Aggiornamento addetto antincendio in attività a rischio incendio medio (durata 5 ore) - combustione; sostanze estinguenti in relazione al tipo di incendio; effetti dell'incendio sull'uomo; divieti e limitazioni d'esercizio; misure comportamentali: 1 ora - principali misure di protezione antincendio; evacuazione in caso di incendio; chiamata dei soccorsi: 1 ora - presa visione del registro della sicurezza antincendio e chiarimenti sugli estintori portatili; esercitazioni sull'uso degli estintori portatili modalità di utilizzo di idranti e naspi: 3 ore Corso C: Aggiornamento addetto antincendio in attività a rischio incendio elevato (durata 8 ore) - principi sulla combustione e l'incendio; le sostanze estinguenti; triangolo della combustione; le principali cause di incendio; rischi alle persone in caso di incendio; principali accorgimenti e misure per prevenire gli incendi: 2 ore - Le principali misure di protezione contro gli incendi; vie di esodo; procedure da adottare quando si scopre un incendio o in caso di allarme; procedure per l'evacuazione; rapporti con i vigili del fuoco; attrezzature ed impianti di estinzione; sistemi di

allarme; segnaletica di sicurezza; illuminazione di emergenza: 3 ore - presa visione del registro della sicurezza antincendio e chiarimenti sui mezzi di estinzione più diffusi; presa visione e chiarimenti sulle attrezzature di protezione individuale; esercitazioni sull'uso degli estintori portatili e modalità di utilizzo di idranti e naspi: 3 ore Sulla validità di tale provvedimento crediamo opportuno svolgere le seguenti considerazioni. L'art. 37, comma 9, del D.Lgs 81/08, nel riferirsi genericamente all'aggiornamento periodico della formazione che devono ricevere i lavoratori addetti alla lotta antincendio e gestione delle emergenze, stabilisce che, in attesa dell'emanazione dei decreti interministeriali, che andranno tra l'altro a ridefinire, se del caso, i requisiti del personale addetto alla lotta antincendio e la sua formazione, continuano ad applicarsi i criteri di cui al D.M. 10 marzo 1998. Pertanto i contenuti dei corsi di aggiornamento, la loro periodicità, il numero di ore determinato in base ai livelli di rischio si ritiene debbano essere definiti attraverso un apposito decreto ministeriale e non possono trovare legittimazione in una mera circolare ministeriale. Infatti, secondo una indirizzo giurisprudenziale oramai ampiamente consolidato, la circolare ha natura di atto meramente interno della pubblica amministrazione e, non potendo esserle riconosciuta alcuna efficacia normativa esterna, non può essere annoverata fra gli atti generali di imposizione in quanto le circolari non possono contenere né disposizioni derogative di norme di legge (ed il legislatore, nel Testo unico, fa espresso rinvio a decreti ministeriali), né essere considerate alla stregua di norme regolamentari (come la definizione dei contenuti e il numero di ore nel caso di specie) vere e proprie. Va infine ricordato che la presunzione legale di conoscibilità di una norma è costituita dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale o dalla comunicazione, sempre sulla stessa, della adozione di un determinato provvedimento, elementi, questi, non garantiti attraverso una mera comunicazione interna che non mette a conoscenza i soggetti circa eventuali nuovi adempimenti.

(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 28.11.2011)

Appalti

■ ART. 179 DEL DPR 207/2010

D. *Con la presente siamo a chiedere qualche precisazione sull'art. 179 Lavori in economia contemplati nel contratto del DPR 207/2010. L'articolo riporta: Art. 179. Lavori in economia contemplati nel contratto (art. 153, d.P.R. n. 554/1999) 1. I lavori in economia a termini di contratto, non danno luogo ad una valutazione a misura, ma sono inseriti nella contabilità secondo i prezzi di elenco per l'importo delle somministrazioni al netto del ribasso d'asta, per quanto riguarda i materiali. Per la mano d'opera, trasporti e noli, sono liquidati secondo le tariffe locali vigenti al momento dell'esecuzione dei lavori incrementati di spese generali ed utili e con applicazione del ribasso d'asta esclusivamente su questi ultimi due addendi. In base a questo articolo noi comprendiamo quanto segue: 1. I materiali utilizzati per i lavori in economia sono inseriti in contabilità al netto del ribasso; 2. Per quanto riguarda la mano d'opera, i trasporti e i noli, non comprendiamo bene le ultime parole dell'articolo: "...con applicazione del ribasso d'asta esclusivamente su questi ultimi due addendi.", per ultimi due addendi si intendono le spese generali e gli utili, e quindi il ribasso d'asta viene applicato esclusivamente su questa parte? Oppure per ultimi due addendi si intendono i noli ed i trasporti, e quindi il ribasso d'asta viene applicato sui noli ed i trasporti ma non sulla mano d'opera e come sopra sui materiali? 3. Infine l'articolo dice: "...sono liquidati secondo le tariffe locali vigenti al momento dell'esecuzione dei lavori...", al momento dell'esecuzione dei lavori, negli appalti dove ci siano già inseriti i compensi per la mano d'opera utilizzando un prezzario provinciale di qualche anno fa, si può richiedere l'aggiornamento e quindi l'applicazione per le ore in economia delle tariffe vigenti nel anno corrente? E se si stà predisponendo una variante in corso d'opera, in questo caso si può richiedere l'aggiornamento di dette tariffe della manodopera? Attendiamo quanto prima una delucidazione in merito.*

R. 1. La risposta è corretta.

2. sono le spese generali e gli utili ad essere assoggettati al ribasso d'asta.
 3. occorre fare riferimento quanto pattuito in contratto ed alla natura del contratto stesso (es. contratto aperto di manutenzione: si applicano i prezzi pattuiti senza aggiornamento).
 (Giuseppe Rusconi, Sistema24 Appalti risponde, 28.11.2011)

Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

■ **CONFRONTO DI SUPERFICI PER DETERMINARE LA TARSU**

D. *È corretto, ai fini del calcolo della tassa rifiuti solidi urbani per garage, cantine, depositi, soffitte, in mancanza di planimetria, applicare la tassa sull'80% della superficie catastale? Alcuni contribuenti sostengono che la tassa deve essere applicata «come previsto dalla determinazione dell'agenzia del Territorio del 9 agosto 2005, emanata in attuazione dell'articolo 1 comma 340 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che prevede il computo al 50% e al 25% rispettivamente se direttamente comunicanti o non comunicanti con l'abitazione». Qual è l'esatta applicazione della tassa?*

R. L'articolo 70, comma 3, del Dlgs 15 novembre 1993, n. 507 (come modificato dall'articolo 1, comma 340, della legge 311 del 2004), consente ai Comuni di sostituire l'80 per cento della superficie catastale a quella dichiarata dal contribuente, se inferiore. Per stabilire quale sia «l'esatta applicazione della tassa», il Comune non deve far altro che confrontare le due superfici, e poi inserire quella maggiore nei ruoli della tassa sui rifiuti (e, dove adottata, della tariffa d'igiene ambientale). La determinazione dell'agenzia del Territorio cui alludono i contribuenti citati nel quesito è richiamata in modo pretestuoso, confuso e fuorviante. Essa stabilisce che, nei dati forniti dagli uffici del Territorio ai Comuni, per ciascuna unità è indicata la superficie, senza tener conto delle aree scoperte pertinenti alle abitazioni (non tassabili), e «senza tener conto dei coefficienti di ragguaglio» previsti dal Dpr 23 marzo 1998, n. 138. In nessuna parte della citata determinazione è affermato che, ai fini della Tarsu, le pertinenze vanno calcolate al 50 o al 25 per cento, a seconda che siano comunicanti o non comunicanti con l'abitazione. Le percentuali di ragguaglio invocate dai contribuenti sono stabilite dall'allegato C al Dpr 138 del 1998, ma al solo fine di determinare il valore di mercato degli immobili, e quindi la loro rendita catastale (articolo 5, comma 2: «la revisione delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane ... consiste nella determinazione ... della rendita catastale ... da effettuarsi sulla base ... dei valori di mercato ... determinandone la redditività attraverso l'applicazione di saggi di rendimento ordinariamente rilevabili nel mercato edilizio locale»). Peraltro, non c'è alcuna ragione di tassare le pertinenze in misura ridotta, dato che l'indice rilevante per l'accertamento dei rifiuti producibili è la superficie di un locale, non il suo valore.

(Ezio Maria Pisapia, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 28.11.2011)

Edilizia e urbanistica

■ **LE DISTANZE VANNO TENUTE ANCHE DA FINESTRE ABUSIVE**

D. *Un fabbricato A, adiacente a un fabbricato B, ha, da più di 20 anni, aperto abusivamente delle finestre che sporgono su un loggiato privato del fabbricato B, non rispettando il progetto che è depositato presso il Comune. Può il fabbricato B, in caso di demolizione e ricostruzione, attaccarsi al fabbricato A occludendo le finestre suddette? Si specifica che tali finestre sono coperte da grate in ferro e pertanto i condomini del fabbricato A non hanno mai avuto la possibilità di sporgersi. Oppure, in caso di demolizione e ricostruzione il fabbricato B dovrà distanziarsi (e, se sì, di quanti metri), considerando che l'area è la sua?*

R. Il vincolo della distanza minima dalle pareti finestrate è efficace anche quando la presenza delle finestre è abusiva. L'interesse pubblico di natura igienico-sanitaria che vieta la formazione di

intercapedini malsane vale infatti in qualunque situazione, indipendentemente dalla regolarità della costruzione, in quanto non si colloca soltanto sul piano urbanistico, ma coinvolge anche la tutela della salute. È quindi necessario ottenere prima la rimozione dell'abuso e poi sarà possibile costruire senza rispettare le distanze previste dalle pareti finestrate (si veda, in tal senso, Tar Lombardia, Brescia, sezione I, 27 agosto 2010, n. 3240). Ne consegue che, nel caso di specie, la ricostruzione dell'edificio dovrà rispettare la distanza dalle pareti finestrate, stabilita in 10 metri dall'articolo 9 del Dm 1444/68. Nel caso in cui, invece, le finestre in questione potessero essere considerate semplicemente luci – dovrebbero però avere tutte le caratteristiche di cui all'articolo 901 del Codice civile – allora il citato disposto di cui all'articolo 9 del Dm 1444/68 non sarebbe applicabile, così come l'obbligo di rispettare la distanza di dieci metri. In questo ultimo caso, sarà necessario, però, attenersi alla normativa edilizia locale per verificare la possibilità di una costruzione in aderenza o, in caso contrario, per determinare quale sarà la distanza da rispettare dalla costruzione del vicino.

(Massimo Sanguini, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 21.11.2011)

■ AMMESSA L'INTEGRAZIONE DELLA SOMMA DOVUTA

D. *Nel 2005 ho fruito di una sanatoria edilizia varata dal Governo e recepita dalle Regioni, per la copertura abusiva di una tettoia di circa 10 mq. Il geometra da me incaricato ha presentato la documentazione nel 2005, unitamente alle ricevute del pagamento dell'oblazione e degli oneri concessori. Di recente, non avendo più saputo nulla in merito, ho inviato una lettera all'ufficio tecnico, che mi ha comunicato che nulla osta al rilascio della concessione edilizia in sanatoria e mi chiede di esibire la ricevuta del versamento dell'oblazione pari a 622 euro. Purtroppo, controllando la ricevuta, ho constatato di aver pagato 203 euro in meno del dovuto. Posso integrare la cifra mancante? Come pagarla e a chi? Che tipo di sanzione e di interessi mi devo aspettare a partire dal 2006? È possibile pagare quanto dovuto nell'ambito del cosiddetto "ravvedimento operoso", stante il fatto che ancora non mi è stato contestato nulla?*

R. Il lettore può rivolgersi al Comune, che gli dovrà indicare come corrispondere il conguaglio fino a 622 euro, oltre gli interessi. L'articolo 32, comma 37, del Dl 30 settembre 2003, n. 269, stabilisce che, «se ... l'oblazione dovuta non è stata interamente corrisposta, ... le costruzioni realizzate senza titolo abilitativo edilizio sono assoggettate alle sanzioni richiamate all'articolo 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e all'articolo 48 del Dpr 6 giugno 2001, n. 380». In altre parole, l'insufficiente pagamento dell'oblazione renderebbe impossibile il rilascio della concessione edilizia in sanatoria, con tutte le conseguenze connesse all'abuso (tra cui la demolizione dell'opera). Occorre però osservare che - secondo la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 46384 del 17 dicembre 2008) - la determinazione dell'esatto ammontare dell'oblazione è riservata al Comune. Pertanto, l'autore dell'abuso edilizio - sempre che non si sia limitato a effettuare un pagamento a titolo d'oblazione puramente simbolico o irrisorio - può integrare la somma dovuta, oltre gli interessi, e ottenere la concessione edilizia in sanatoria.

(Ezio Maria cura Pisapia, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 21.11.2011)

■ PIANI ATTUATIVI E MISURE CONTRO L'«INERZIA»

D. *Sono proprietario di un sub-comparto edificabile che era parte di un comparto più grande, diviso in tre sub-comparti tre anni fa. Il piano è stato approvato a luglio e per ragioni tecniche prevede il soddisfacimento dei parametri di tutto il comparto originario sul nostro sub-comparto. Inoltre i proprietari di uno di questi sub-comparti non sono interessati a costruire e non vogliono pagare la loro parte di urbanizzazioni. Ora dovremmo andare in convenzione con il Comune per la cessione delle aree verdi e la realizzazione delle urbanizzazioni primarie. Visto che saremo sostanzialmente costretti a realizzare le urbanizzazioni per tutti e tre i sub-comparti, ma il proprietario di uno di questi non vuole pagare la sua quota, potremmo inserire una clausola, nella convenzione con il Comune, che obblighi il proprietario di questo sub-comparto a pagare la propria quota di urbanizzazione a chi le ha realizzate (cioè noi) nel momento in cui vorrà costruire?*

R. L'articolo 27 della legge 166/2002 (ampliando e rivedendo l'articolo 23 della legge urbanistica 1150/42 relativo ai comparti) ha predisposto le misure per rimuovere l'inerzia di alcuni proprietari di aree ricomprese in un piano attuativo. Difatti, si stabilisce che il concorso dei proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili in base all'imponibile catastale, ricompresi nel piano attuativo, è sufficiente a costituire il consorzio ai fini della presentazione al Comune delle proposte di realizzazione dell'intervento e del relativo schema di convenzione. Successivamente il sindaco, assegnando un termine di novanta giorni, diffida i proprietari che non abbiano aderito alla formazione del consorzio ad attuare le indicazioni del citato piano sottoscrivendo la convenzione presentata. Decorso infruttuosamente il termine assegnato, il consorzio consegue la piena disponibilità degli immobili ed è abilitato a promuovere l'avvio della procedura espropriativa a proprio favore, delle aree e delle costruzioni dei proprietari non aderenti. L'indennità espropriativa, posta a carico del consorzio, in deroga all'articolo 5-bis del decreto legge 333/1992, deve corrispondere al valore venale dei beni espropriati diminuito degli oneri di urbanizzazione stabiliti in convenzione. L'indennità può essere corrisposta anche mediante permuta di altre proprietà immobiliari site nel Comune. In una nota del 6 dicembre 2002 del ministero delle Infrastrutture è stato chiarito che il comma 5 dell'articolo 27 della legge 166/02, ancorché inserito nell'articolo riguardante i «programmi di riabilitazione urbana», ha portata generale riguardante gli strumenti urbanistici attuativi di iniziativa privata del piano regolatore generale, strumenti variamente denominati nella legislazione nazionale e regionale, e che è possibile procedere con la costituzione di un consorzio anche nel caso di previsione di realizzazione di un piano attuativo tramite la definizione di sub-comparti.

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 21.11.2011)

■ GLI EREDI POSSONO CHIEDERE DI «SUCCEDERE» NEL CONDONO

D. *Un proprietario, coltivatore diretto a titolo principale, fa istanza di condono ai sensi della legge 47/85, paga l'oblazione, ma non integra la pratica con foto, disegni, eccetera. Questo soggetto muore, e i figli chiedono al Comune la possibilità di evadere la pratica con le integrazioni. Si sentono rispondere che non è possibile, perché le integrazioni andavano fatte entro 90 giorni ai sensi dell'articolo 39, comma 4 della legge 724/94 e perché gli eredi non hanno la titolarità per proseguire l'iter (cioè i figli non ereditano la titolarità dell'istanza di condono). In quale legge o Codice è scritto che gli eredi non hanno diritto alla titolarità di una richiesta edilizia (condono, permesso di costruire eccetera)? L'istanza decade con la morte del richiedente?*

R. Si deve anzitutto precisare che la disposizione della legge 724/94 riguarda l'obbligo di integrare la documentazione esplicitamente prevista dalla legge 47/85 e non eventuali ulteriori richieste del Comune. Inoltre, nel caso del condono edilizio la domanda poteva essere presentata non solo dal proprietario, ma anche da parte di chiunque avesse interesse alla conservazione del bene. In virtù di ciò, è da ritenere ammissibile che gli eredi presentino istanza all'amministrazione di voltura della domanda di condono, avendo essi un interesse qualificato riconosciuto dalla legge.

(Massimo Ghiloni, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 21.11.2011)



Lavoro, previdenza e professione

■ IL PERITO CHE INSEGNA NON SI ISCRIVE AL RUOLO

D. *Il trenta settembre ho passato l'esame di abilitazione alla professione di perito assicurativo; sono anche insegnante con contratto a tempo determinato di 18 ore. Posso iscrivermi al ruolo nonostante abbia un contratto a tempo pieno (determinato) nel comparto scuola? È sufficiente il nulla osta della presidenza?*

R. Si ritiene che il lettore non possa iscriversi al ruolo dei periti assicurativi nel caso in cui insegni in una scuola pubblica.

Infatti, ai sensi dell'articolo 158, comma 2, del Codice delle assicurazioni e dell'articolo 5 del regolamento Isvap n. 11/2008 uno dei requisiti per l'iscrizione è quella di non essere pubblico dipendente a tempo pieno o a tempo parziale, quando superi la metà dell'orario lavorativo a tempo pieno. Non è quindi più prevista la deroga alla regola della incompatibilità per gli insegnanti ex legge 166/92 e del precedente provvedimento Isvap 1203/99. L'autorizzazione del dirigente scolastico non ha valore ai fini della predetta incompatibilità, ma solo nei confronti della pubblica amministrazione per evitare che essa consideri incompatibile lo svolgimento dell'attività professionale con quello di lavoro dipendente.

(Giuseppe Zola, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 28.11.2011)

■ AL MEDIATORE NON BASTA L'ISCRIZIONE AL RUOLO

D. *Sono un ragioniere e perito commerciale. Diplomato nel 1992, sono agente d'affari in mediazione immobiliare, iscritto al ruolo alla Camera di commercio. Vorrei sapere se posso essere iscritto al corso per mediatori civili e di conseguenza esercitare anche questo tipo di mediazione, oltre a quella immobiliare.*

R. La circolare 13 giugno 2011 del ministero della Giustizia recante: «Attività di tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco degli enti di formazione. Indicazioni sull'applicabilità della disciplina del silenzio assenso» ha espressamente chiarito i requisiti di qualificazione dei mediatori: ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera a) gli stessi devono possedere un titolo di studio non inferiore al diploma di laurea universitaria triennale ovvero, in alternativa, devono essere iscritti in un ordine o collegio professionale. Con riferimento a questo ultimo requisito, va precisato – dice il Ministero – che non può darsi analogo effetto all'iscrizione presso albi o elenchi (di diversa natura), posto che il dato letterale sopra considerato fa unicamente riferimento alla iscrizione presso ordini o collegi professionali.

(Nicola Soldati, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 28.11.2011)

■ INFORTUNI: LE REGOLE SULL'INABILITÀ TEMPORANEA

D. *Vorrei sapere qual è la procedura di rimborso da parte dell' Inail al datore per l'inabilità temporanea assoluta in cui versa un dipendente a seguito di infortunio sul lavoro. Il datore anticipa l'indennità Inail in busta paga (oltre a pagare la carenza e l'integrazione ditta), ma l'assegno che arriva dall' Inail deve essere incassato dal datore e poi girato al dipendente (in questo caso pare di pagargli l'infortunio due volte) o il rimborso rimane al datore? Non è chiaro a chi spetta l'assegno dell' Inail. Che differenza c'è tra assegno intestato al dipendente ma ricevuto dall'azienda e assegno intestato e ricevuto dal datore di lavoro? È una scelta che va indicata una volta per tutte all'atto dell'iscrizione dell'azienda presso l'istituto?*

R. Le prestazioni economiche erogate dall' Inail per il pagamento dell'inabilità temporanea sono generalmente corrisposte direttamente dall' Inail al lavoratore, con assegno circolare non trasferibile, tramite banca convenzionata. L'indennità di temporanea assoluta ha carattere retributivo e perciò costituisce reddito assoggettato all' Irpef. Quando la prestazione è erogata direttamente dall' Inail, quest'ultimo agisce da sostituto d'imposta ed effettua le trattenute fiscali. Il lavoratore, al termine del periodo di inabilità assoluta, riceverà il relativo Cud dall' Inail e, se vorrà, potrà consegnarlo al datore di lavoro per le operazioni di conguaglio di fine anno (o di fine rapporto). In alternativa, il pagamento dell'indennità per inabilità temporanea può essere demandato al datore di lavoro che lo anticiperà al lavoratore, salvo ricevere poi il rimborso da parte dell' Inail, ai sensi dell'articolo 70 del Testo unico approvato con decreto del presidente della Repubblica n. 1124/1965. In questo caso, l' Inail rimborserà al datore di lavoro l'indennità al lordo delle ritenute fiscali. In merito alle modalità di corresponsione dell'indennità di inabilità temporanea assoluta, si fa presente che il datore di lavoro all'atto della compilazione della denuncia di infortunio deve esplicitamente dichiarare se la stessa dovrà essere corrisposta direttamente al lavoratore presso il suo domicilio, al lavoratore presso la sede dell'impresa ovvero al datore di

lavoro (che in questo caso ne anticipa l'erogazione) ai sensi dell'articolo 70 del Testo unico approvato con il decreto del presidente della Repubblica n. 1124/65.
(Antonio Traficante, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 28.11.2011)

Rifiuti e bonifiche

■ SISTRI PER IMPRESA DI PULIZIE

R. *Gli addetti di un'impresa di pulizie raccolgono con mezzi meccanici (aspiratore) polveri depositatesi nell'area di un cliente X derivanti dall'attività di un centro siderurgico ubicato nelle immediate adiacenze. Chi si configura in questo caso come produttore del rifiuto? Come gestire i rifiuti (sistema cartaceo e/o SISTRI)?*

R. Così come formulato il quesito sembrerebbero ravvisarsi gli estremi in base ai quali il cliente X possa richiedere al centro siderurgico lo svolgimento di un'attività di bonifica presso le proprie aree dal momento che il rifiuto deriva in modo inequivocabile dall'attività dello stesso centro siderurgico ubicato nelle immediate vicinanze. In tal caso sarà il centro siderurgico a configurarsi come produttore del rifiuto e, per quanto concerne gli adempimenti amministrativi, in particolar modo con riferimento al registro di carico e scarico, lo stesso centro siderurgico dovrà osservare, al momento, le disposizioni contenute nell'art. 190 del D.Lgs. 152/06 e, a partire dal 9 febbraio p.v., la normativa in materia di SISTRI (cfr. DM 17/12/09 e smi).
(Pierpaolo Masciocchi, Sistema24 Ambiente e Sicurezza risponde, 28.11.2011)

■ ISCRIZIONE ALBO GESTORI

D. *Una ditta di lavorazione meccanica conto terzi saltuariamente (max 4 volte anno per meno di 100Kg) trasporta dei rifiuti di truciolo di plastica alimemntare presso il proprio cliente che poi provvede allo smaltimento. E' obbligata alla iscrizione presso Albo gestori? Il trasporto avviene con un sacco di plastica è obbligatorio dichiarare il mezzo di trasporto ? A che categoria deve essere iscritta, se il caso?*

R. La ditta di lavorazione meccanica che trasporta i rifiuti di truciolo di plastica, rifiuti che, in base alla formulazione del quesito sembrerebbero essere prodotti dalla sua attività di lavorazione meccanica, deve essere iscritta all'Albo Gestori Ambientali ai sensi dell'art. 212 comma 8 che prevede una sorta di iscrizione semplificata all'Albo proprio per quelle aziende che si configurano come produttori iniziali di rifiuti non pericolosi "a condizione che tali operazioni (raccolta e trasporto) costituiscano parte integrante e accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti". Tale articolo, nel disciplinare specifiche modalità semplificate per tali soggetti, prevede infatti che "Detti soggetti non sono tenuti alla prestazione delle garanzie finanziarie e sono iscritti in un'apposita sezione dell'Albo in base alla presentazione di una comunicazione alla sezione regionale o provinciale dell'Albo territorialmente competente che rilascia il relativo provvedimento entro i successivi trenta giorni. Con la comunicazione l'interessato attesta sotto la sua responsabilità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 241 del 1990: a) la sede dell'impresa, l'attività o le attività dai quali sono prodotti i rifiuti; b) le caratteristiche, la natura dei rifiuti prodotti; c) gli estremi identificativi e l'idoneità tecnica dei mezzi utilizzati per il trasporto dei rifiuti, tenuto anche conto delle modalità di effettuazione del trasporto medesimo; d) l'avvenuto versamento del diritto annuale di registrazione di 50 euro rideterminabile ai sensi dell'articolo 21 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406. L'iscrizione deve essere rinnovata ogni 10 anni e l'impresa è tenuta a comunicare ogni variazione intervenuta successivamente all'iscrizione. Le iscrizioni di cui al presente comma, effettuate entro il 14 aprile 2008 ai sensi e per gli effetti della normativa vigente a quella data, dovranno essere aggiornate entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.". Pur non essendo oggetto di quesito si ritiene di far cosa gradita nell'evidenziare che il cliente che accetta i rifiuti di truciolo di plastica conferitigli dalla ditta di

lavorazione meccanica deve essere necessariamente in possesso di un titolo autorizzativo non potendo altrimenti procedere allo stoccaggio degli stessi prima dell'avvio a smaltimento. In tal caso infatti non si ravvisano gli estremi del deposito temporaneo, così come normato dall'art. 183, comma 1 lett. bb) che lo definisce come "il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti..." dal momento che i rifiuti non si formano presso il cliente bensì presso la ditta di lavorazione meccanica.

(Pierpaolo Masciocchi, Sistema24 Ambiente e Sicurezza risponde, 28.11.2011)

■ BONIFICA SITO INQUINATO

D. *L'azienda ha incaricato una ditta esterna specializzata per la rimozione di rifiuti e bonifica di una parte del sito industriale ritenuto con una specifica indagine, potenzialmente inquinato. Il tutto in vista della prossima cessazione dell'attività dell'azienda. L'azienda incaricata ha provveduto alla rimozione dei rifiuti derivanti dall'attività e alla bonifica dei punti indicati in specifica mappa aziendale. Alla fine della suddetta operazione, la ditta "bonificatrice" non ha rilasciato alla azienda committente nessuna certificazione di avvenuta bonifica del sito in argomento. Cosa dobbiamo fare per avere la certificazione di avvenuta bonifica? E' corretto il comportamento della ditta esterna incaricata della bonifica sopra descritta?*

R. Dal quesito non è chiaro, in effetti, che tipo di bonifica abbia condotto la ditta in questione, ovvero se: 1) in art. 242, c. 1, D.lgs, n. 152/2006 e successive modifiche, con mancato superamento delle concentrazioni soglie di contaminazione - CSC, tale che "attuare le necessarie misure di prevenzione" e svolta "nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento..." sarà sufficiente provvedere al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita autocertificazione, al comune ed alla provincia competenti per territorio entro quarantotto ore dalla comunicazione di evento in grado di contaminare il sito..., con effetto estintivo del procedimento di notifica medesimo; 2) procedura ordinaria con superamento dei menzionati limiti di CSC, tale che il complesso iter di bonifica di cui all'art. 242, D.lgs. citato, dovrà concludersi con il rilascio di un certificato di avvenuta bonifica da parte della provincia territorialmente competente (art. 242, c. 13, cit.); 3) procedura semplificata ex art. 249, D.lgs. n. 152/2006, per siti di "ridotte dimensioni" (quali, ad esempio, la rete di distribuzione carburanti) oppure per "eventi accidentali che interessino aree circoscritte" (anche nell'ambito di siti industriali), di superficie non superiore a 1000 metri quadri", con diversi provvedimenti conclusivi a seconda degli esiti dell'attività di messa in sicurezza condotta ai sensi dell'allegato IV, alla parte quarta del D.lgs. n.152/2006 (ad es. "relazione tecnica che descriva gli interventi effettuati ed eventuale autocertificazione di avvenuto ripristino della situazione antecedente il superamento..." delle CSC).

(Marco Fabrizio, Sistema24 Ambiente e Sicurezza risponde, 28.11.2011)



Sicurezza ed igiene del lavoro

■ RESPONSABILITÀ PENALE, I CRITERI DI ATTRIBUZIONE

D. *Secondo la legge 626/1994, le sanzioni per mancato rispetto delle norme a tutela della sicurezza dei lavoratori vengono inflitte a tutti gli amministratori oppure al legale rappresentante nel caso che la società sia Snc sia Srl. Qualora alla Camera di commercio non sia indicato il legale rappresentante, le sanzioni vengono date a tutti gli amministratori? E se nello statuto gli amministratori hanno gli stessi poteri e viene delegato con verbale il responsabile della sicurezza sul lavoro, bisogna attribuire data certa al verbale affinché la sanzione venga erogata solamente a quest'ultimo?*

R. Nel caso in cui non si possa individuare il datore di lavoro cui faranno capo le responsabilità in tema di prevenzione, il criterio dell'esposizione alla responsabilità penale segue la legale

rappresentanza. Ove quest'ultima non sia indicata e/o non emerga dagli atti sociali, rispondono singolarmente tutti i soggetti in posizione paritaria all'interno della compagine sociale. Per la costituzione del datore di lavoro "prevenzionistico", sono sufficienti un verbale di Cda e un successivo atto di delega organizzativa, che è opportuno formalizzare con atto notarile. (Pierguido Soprani, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 28.11.2011)

■ IL RLS È OPERATIVO DA QUANDO VIENE DESIGNATO

D. *Lavoro come infermiere professionale in un'azienda ospedaliera. Il 28 ottobre scorso sono stato designato rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (Rls) dalla rappresentanza sindacale unitaria (Rsu), della quale faccio parte. Visto che la legge 81/2008, articolo 50, non specifica come e quando un Rls diventa operativo, è d'obbligo aspettare la delibera del direttore generale come presa d'atto oppure io sono già nelle piene funzioni del mio ruolo e dunque posso iniziare l'attività come Rls aziendale?*

R. Dal momento della designazione il Rls è funzionalmente operativo. Ovviamente, è necessario che della designazione sia informato il datore di lavoro, nonché le altre componenti del sistema di prevenzione aziendale.

(Pierguido Soprani, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 28.11.2011)

■ APPROVAZIONE POS

D. *Essendo il POS il documento di valutazione dei rischi del cantiere appare chiaro che esso debba essere firmato anche dal medico competente. Non risulta agevole trovare chiara conferma di ciò nel TU. Permane tale obbligo?*

R. Il documento di valutazione dei rischi (DVR) è un documento aziendale nel quale vengono presi in esame ed analizzati tutti i luoghi di lavoro di una azienda e tutte le attività dalla stessa svolte mentre il piano operativo di sicurezza (POS) è un documento richiesto dall'art. 96 comma 1 lettera g) del D. Lgs. 9/4/2008 n. 81, contenente il Testo Unico in materia di salute e di sicurezza sul lavoro, e da redigere nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili e si riferisce ad ogni singolo cantiere edile per cui lo stesso varia da cantiere a cantiere. Alla luce di quanto sopra detto è chiaro quindi che i datori di lavoro delle imprese edili sono tenuti ad elaborare entrambi i documenti. E' opinione diffusa che per i POS valgano le stesse disposizioni che si applicano ai DVR fra le quali quella della data certa prevista dall'art. 28 comma 2 del D. Lgs. n. 81/2008 da apporre in calce al documento, data che, così come integrato dal decreto correttivo di cui al D. Lgs. 3/8/2009 n. 106, può essere in alternativa anche attestata dalla firma del RLS o del RLST, del RSPP e del medico competente. Ai sensi del comma 4 dell'art. 100 dello stesso D. Lgs. n. 81/2008, inoltre, i datori di lavoro delle imprese esecutrici devono mettere a disposizione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza copia del piano di sicurezza e di coordinamento e dello stesso piano operativo di sicurezza almeno dieci giorni prima dell'inizio dei lavori, obbligo questo sanzionato per gli inadempienti con la sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 1.800 euro a carico del datore di lavoro e del dirigente. Sono questi certamente i motivi per i quali generalmente si ritiene da taluni necessaria la firma del medico competente sul POS, firma che assume così un valore di prova della data apposta in calce al documento e di presa visione del POS medesimo. In realtà, sotto il profilo giuridico, si fa notare che l'Allegato XVII del D.Lgs 81/08 enuncia i contenuti minimi di un POS: a) i dati identificativi dell'impresa esecutrice, che comprendono: 1) il nominativo del datore di lavoro, gli indirizzi ed i riferimenti telefonici della sede legale e degli uffici di cantiere; 2) la specifica attività e le singole lavorazioni svolte in cantiere dall'impresa esecutrice e dai lavoratori autonomi subaffidatari; 3) i nominativi degli addetti al pronto soccorso, antincendio ed evacuazione dei lavoratori e, comunque, alla gestione delle emergenze in cantiere, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, aziendale o territoriale, ove eletto o designato; 4) il nominativo del medico competente ove previsto; 5) il nominativo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione; 6) i nominativi del direttore tecnico di cantiere e del capocantiere; 7) il numero e le

relative qualifiche dei lavoratori dipendenti dell'impresa esecutrice e dei lavoratori autonomi operanti in cantiere per conto della stessa impresa; b) le specifiche mansioni, inerenti la sicurezza, svolte in cantiere da ogni figura nominata allo scopo dall'impresa esecutrice; c) la descrizione dell'attività di cantiere, delle modalità organizzative e dei turni di lavoro; d) l'elenco dei ponteggi, dei ponti su ruote a torre e di altre opere provvisorie di notevole importanza, delle macchine e degli impianti utilizzati nel cantiere; e) l'elenco delle sostanze e preparati pericolosi utilizzati nel cantiere con le relative schede di sicurezza; f) l'esito del rapporto di valutazione del rumore; g) l'individuazione delle misure preventive e protettive, integrative rispetto a quelle contenute nel PSC quando previsto, adottate in relazione ai rischi connessi alle proprie lavorazioni in cantiere; h) le procedure complementari e di dettaglio, richieste dal PSC quando previsto; i) l'elenco dei dispositivi di protezione individuale forniti ai lavoratori occupati in cantiere; l) la documentazione in merito all'informazione ed alla formazione fornite ai lavoratori occupati in cantiere. Dall'analisi dei requisiti specifici del POS si può agevolmente evidenziare come non sia specificato in alcun punto l'obbligatorietà della firma del medico competente.

(Pierpaolo Masciocchi, Sistema24 Ambiente e Sicurezza risponde, 28.11.2011)

■ STRESS LAVORO CORRELATO

D. Nel caso di una nuova attività, la redazione della valutazione stress lavoro correlato deve essere eseguita? E se sì come usare (se usare) le disposizioni del Ministero del Lavoro che tengono conto anche di dati riferiti all'ultimo triennio lavorativo, che trattandosi di nuova attività non ci possono essere?

R. L'articolo 28, comma 3-bis del D.Lgs 81/08 dispone che, nelle ipotesi di costituzione di nuova impresa, il datore di lavoro è tenuto ad effettuare immediatamente la valutazione dei rischi elaborando il relativo documento entro novanta giorni dalla data di inizio della propria attività. Poiché la valutazione dello stress lavorativo si inquadra, logicamente, metodologicamente e giuridicamente, nell'ambito del più generale processo di valutazione dei rischi aziendali, si ritiene che anche per le imprese di nuova costituzione debba procedersi a valutare il rischio stress sulla base delle indicazioni metodologiche del Ministero del Lavoro. E' chiaro, d'altra parte, che, essendo la valutazione riferibile ad attività nuova, quindi non con uno storico infortunistico apprezzabile, essa dovrà essere compiuta sulla base degli indicatori, oggettivi e verificabili (eventi sentinella, fattori di contenuto e di contesto del lavoro) al momento disponibili.

(Pierpaolo Masciocchi, Sistema24 Ambiente e Sicurezza risponde, 28.11.2011)

■ SOPRALLUOGO DEL MEDICO COMPETENTE

D. Il medico competente ha l'obbligo di eseguire almeno una volta all'anno il sopralluogo nel sito dove è presente sorveglianza sanitaria per VDT, se non lo fa è sanzionabile?

R. L'obbligo in capo al medico competente di visitare gli ambienti di lavoro con cadenza almeno annuale è un dovere autonomo e giuridicamente distinto rispetto a quello, contemplato dall'art. 176, comma 3, del D.Lgs 81/08, di eseguire visite di controllo biennali per i lavoratori addetti al VDT classificati come idonei con prescrizioni o limitazioni e per i lavoratori che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età (la periodicità è quinquennale negli altri casi). A norma dell'articolo 25, comma 1, lett. j) del D.Lgs 81/08, infatti, il medico competente deve visitare gli ambienti di lavoro almeno una volta all'anno o a cadenza diversa che stabilisce in base alla valutazione dei rischi; l'indicazione di una periodicità diversa dall'annuale deve essere comunicata al datore di lavoro ai fini della sua annotazione nel documento di valutazione dei rischi. Questi sopralluoghi periodici rappresentano inoltre un momento essenziale per la compilazione e la revisione della scheda di destinazione lavorativa e sono indispensabili al medico per fornire al datore di lavoro la propria collaborazione in merito al miglioramento della tutela della salute dei lavoratori e nella stesura del documento per la valutazione dei rischi (D.Lgs. 81/2008, art. 28). Resta ferma l'obbligatorietà di visite ulteriori allorché si modificano le situazioni di rischio. A norma dell'art. 58, comma 1, lett. c)

D.Lgs 81/08, nel caso in cui il medico competente non visiti gli ambienti di lavoro almeno una volta all'anno o a cadenza diversa che stabilisce in base alla valutazione dei rischi è punito con l'arresto fino a tre mesi o ammenda da 400 a 1.600 euro.

(Pierpaolo Masciocchi, Sistema24 Ambiente e Sicurezza risponde, 28.11.2011)

■ VERIFICA IMPIANTO MESSA A TERRA

D. *Qual è la periodicità prevista per la verifica dell'impianto di messa a terra per farmacia dotata di apparecchi per autoanalisi (misurazione trigliceridi, non in contatto con il paziente) e di sfigmomanometro per la misurazione della pressione costituito da parti in plastica e tessuto? Il d.p.r. 462/01 non mi sembra molto chiaro a riguardo.*

R. La sesta edizione della Norma CEI 64-8, in vigore dal 2007, ha introdotto importanti modifiche alla Parte 6 riguardanti le prove e le verifiche. Il D.Lgs 81/2008, d'altra parte, ha ribadito che il datore di lavoro deve effettuare le verifiche previste dal DPR n. 462/2001 ed ha sottolineato l'obbligo di assoggettare gli impianti elettrici (per intero), e gli impianti di protezione dalle scariche atmosferiche, a controlli periodici secondo le indicazioni delle norme di buona tecnica e della normativa vigente. In seguito si riporta una tabella riassuntiva delle verifiche rese obbligatorie dal DPR 462/2001 e la periodicità delle stesse. Tipo di impianto Omologazione Verifica a campione Periodicità(anni) Enti verificatori Impianti di terra nei luoghi ordinari Installatore (tramite la dichiarazione di conformità) Ispesl/Inail 5 ASL/ARPA/Organismo abilitato Impianti di terra nei cantieri edili, nei locali medici e negli ambienti a maggior rischio in caso d'incendio econ pericolo d'esplosione Installatore (tramite la dichiarazione di conformità) Ispesl/Inail 2 ASL/ARPA/Organismo abilitato Nel caso si tratti di una verifica periodica, deve essere redatto un rapporto periodico, da riportare su apposito registro, che includa i dettagli delle parti dell'impianto e delle limitazioni della verifica coperte dal rapporto, insieme con una registrazione dell'esame a vista, con l'elencazione di ogni difetto riscontrato, nonché i risultati delle prove. Anche in questo caso è opportuno che il rapporto contenga sia raccomandazioni per le riparazioni sia i miglioramenti ritenuti opportuni per rendere l'impianto in accordo con la norma.

(Pierpaolo Masciocchi, Sistema24 Ambiente e Sicurezza risponde, 28.11.2011)

■ IL CASO - DATORE DI LAVORO E RSPP: IL PRINCIPIO DI AFFIDAMENTO

D. *Qual è il rapporto intercorrente tra il datore di lavoro e il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, in termini di affidamento del primo sul corretto svolgimento, da parte del secondo, dei compiti assegnati dalla normativa prevenzionistica? E' possibile ipotizzare situazioni di esonero totale dalla responsabilità per il datore di lavoro?*

R. Sempre più spesso, negli ultimi tempi, la Corte di Cassazione è stata chiamata a pronunciarsi sul rapporto, all'interno del modello di organizzazione del lavoro facente capo all'impresa e deputato alla tutela delle condizioni di integrità psicofisica dei lavoratori, tra il datore di lavoro e il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi. In termini generali circa il ruolo, lo statuto funzionale e la responsabilità del RSPP occorre sottolineare che il Servizio di prevenzione e protezione [definito all'art. 2, comma 1, lettera l), D.Lgs. n. 81/2008, come "*insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori*"] ha costituito la nuova struttura di riferimento (definita dallo stesso legislatore come "*uno degli aspetti più qualificanti della nuova disciplina*"), con la quale è stato istituzionalizzato, per la prima volta in ambito aziendale, il problema della sicurezza e della salute dei lavoratori, dando vita a un osservatorio permanente in grado di provvedere in maniera diretta e con assoluta autonomia di giudizio al disimpegno dei propri compiti, consistenti appunto nei due momenti fondamentali della prevenzione e della protezione dai rischi professionali. Quale motore del sistema prevenzionale-protettivo in azienda, con il compito di renderne ottimale il livello di sicurezza e di salute, il RSPP ha assunto un'indubbia centralità, in ragione della preminenza dei compiti che sono espressione e finalità della sua azione.

A sua volta il RSPP è stato definito all'art. 2, comma 1, lettera f), D.Lgs. n. 81/2008, come la "persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi". Il "coordinamento" deve essere inteso come l'esercizio di una direzione funzionale, rivolta alla miglior valorizzazione e composizione delle competenze professionali facenti capo a ciascun ASPP.

Avendo i due pilastri fondamentali della prevenzione e della protezione dai rischi una funzione servente (ma proprio per questo essenziale) alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, è in questa prospettiva e con il retroterra culturale che la stessa presuppone, che deve essere analizzata e interpretata la figura di responsabile del servizio di prevenzione e protezione; dunque, è impensabile che questa figura possa essere oggetto di una designazione solo formale, come dire "sulla carta". Questo sia in relazione all'importanza e alla delicatezza dei compiti che la legge ha assegnato al servizio di prevenzione e protezione, sia in relazione al rapporto intercorrente con il datore di lavoro.

In una significativa pronuncia la Corte di Cassazione (sez. IV, 29 luglio 2004, n. 32921), prendendo spunto da un grave infortunio sul lavoro a una macchina piegatrice, aveva dovuto affrontare i rapporti tra datore di lavoro e responsabile del servizio di prevenzione e protezione, riguardati sotto lo specifico profilo dell'esenzione dal debito di sicurezza. Di fronte alla tesi difensiva secondo la quale, stante il proscioglimento in primo grado del RSPP (dotato di titolo di studio adeguato), in ragione della mancata previsione *ex lege* di una diretta responsabilità prevenzionistica in capo a questa figura, a maggior ragione questa esenzione da responsabilità avrebbe dovuto essere riconosciuta al datore di lavoro, il quale aveva usufruito dell'ausiliazione tecnico-professionale del RSPP, all'opposto la Suprema Corte ha ritenuto che la nomina di un responsabile per la sicurezza (nella specie ingegnere con qualifica di consulente esterno, per di più munito di delega in via di fatto), non può esimere di per sé stessa il datore di lavoro dalla propria autonoma responsabilità, tanto più valutando l'evidente insicurezza e pericolosità della macchina piegatrice sulla quale si era verificato l'infortunio, nonché la circostanza dell'obiettiva impreparazione professionale del RSPP, ritenuta dai Giudici di merito.

La sentenza ha offerto lo spunto per riflettere sulla portata del principio di affidamento tra datore di lavoro e RSPP, anche alla luce del D.Lgs. n. 195/2003 che ha fatto di quest'ultima figura una qualifica professionale in senso stretto.

E' proprio in relazione al rapporto datore di lavoro/RSPP che è stato posto il problema di come conciliare il profilo (frequente quanto meno per le imprese di grandi dimensioni) della non ravvisabilità, in capo al datore di lavoro, di competenze tecnico-professionali in materia, con quello legato alla valorizzazione della specifica professionalità dei collaboratori del titolare dell'impresa.

In primo luogo, è necessario evidenziare che il rapporto del RSPP con il datore di lavoro deve essere svolto secondo due direttrici fondamentali, dipendenza e collaborazione. La prima fa da cornice al rapporto, la collaborazione ne fissa i contenuti. La dipendenza (anche se non deve essere intesa in senso tecnico-giuridico, ma come avalimento funzionale) è giustificata in ragione del potere direttivo e gerarchico facente capo al datore di lavoro, mentre la collaborazione è motivata dal grado di complessità tecnica degli adempimenti per i quali è richiesta la valutazione del rischio e la redazione del Piano per la sicurezza ai quali il datore di lavoro da solo (salvo i casi di cui all'art. 34, D.Lgs. n. 81/2008, peraltro subordinati alla frequenza di apposito corso di formazione) non potrebbe fare fronte. Quanto al RSPP esterno all'azienda, il rapporto di dipendenza originerà e sarà modulato anche in base ai termini contrattuali stabiliti.

A questo punto, occorre osservare che, in base al modello di impresa sicura codificato nel D.Lgs. n. 81/2008, in aderenza agli *standard* fissati dalle direttive comunitarie, il RSPP non è tra i soggetti destinatari degli obblighi di sicurezza e di salute e, dunque, il suo agire non è direttamente rapportabile, sul piano contravvenzionale, a condotte penalmente sanzionate, poiché il legislatore ha voluto assegnare a questa figura compiti tendenzialmente propositivi e programmatici, ma non di autonomia decisionale od operativa.

Poiché è stata concepita quale obbligazione di mezzi e non di risultato, la collaborazione prestata dal RSPP al datore di lavoro non può costituire fonte autonoma di responsabilità; dunque, il profilo di (penale) responsabilità ha fatto capo esclusivamente al datore di lavoro, il quale, pur tenuto *ex*

lege, a pena di sanzione penale, ad avvalersi della collaborazione del RSPP, è rimasto in ogni caso libero di non condividerne, in tutto o in parte, il risultato qualora non lo soddisfi. Il che non vuol dire che, in caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale di un lavoratore, il RSPP non possa essere chiamato a rispondere sia penalmente ai sensi degli artt. 589 o 590, Codice penale, sia in termini civilistici (contrattuali nei confronti del datore di lavoro, extracontrattuali nei confronti dei terzi danneggiati), quand'anche la sua condotta colposa non sia sanzionata e sanzionabile sul piano contravvenzionale.

La Giurisprudenza è stata pressoché univoca nel ritenere quella del RSPP una funzione integrativa del sistema di sicurezza aziendale e una sorta di ausiliazione tecnica per il datore di lavoro; quindi, il soggetto che, in qualità di RSPP, deve redigere materialmente il piano non assume solo per questo anche la qualifica di responsabile della sicurezza dei lavoratori dell'impresa; inoltre, l'atto di designazione del RSPP non è equivalente al conferimento della delega in materia antinfortunistica [tra le altre Cass. pen., 2 ottobre 2003, n. 37449; 7 febbraio 2002, n. 4702; 6 giugno 2001, n. 33832. Una isolata (non condivisibile) pronuncia di responsabilità del RSPP a titolo di "*solidarietà e quindi di compartecipazione concorsuale*" con il datore di lavoro è quella di Cass. pen., 9 gennaio 2002].

Dunque, il RSPP (interno o esterno) non è rientrato, per consapevole scelta legislativa, tra i soggetti destinatari degli obblighi di sicurezza e di salute e, conseguentemente, il suo agire non è dunque direttamente rapportabile a condotte contravvenzionali penalmente sanzionate; cosicché, l'utilizzazione della sua competenza professionale da parte del datore di lavoro, assumendo la forma del mero "avvalimento funzionale" (art. 33, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008, per il quale "*il servizio di prevenzione e protezione è utilizzato dal datore di lavoro*"), non ha determinato né assunzione, né condivisione della responsabilità contravvenzionale rispetto alle prerogative del datore di lavoro, rimanendo questi l'esclusivo titolare del potere decisionale e di spesa. Qualora, invece, sia conferita al RSPP una delega di funzioni, lo stesso, non limitando più la propria azione allo svolgimento di compiti propositivi e programmatici, ma divenendo titolare di poteri di autonomia decisionale e operativa, è investito *iure proprio* (sia pure a titolo derivato) della quota di responsabilità contravvenzionale corrispondente ai contenuti e all'estensione delle funzioni delegate. Il conferimento della delega muta, per così dire, l'obbligazione del RSPP da obbligazione di mezzi a obbligazione di risultato, costituendo in capo al medesimo una posizione di garanzia dell'attuazione degli obblighi e degli adempimenti stabiliti dalla normativa prevenzionistica e di igiene del lavoro. In tal modo, attraverso lo strumento della delega, l'azione del RSPP (non in quanto tale, bensì quale espressione delle funzioni delegate) è diventata fonte autonoma di responsabilità anche contravvenzionale. Peraltro, il RSPP, quand'anche munito di delega, non può mai sostituirsi al datore di lavoro per quanto riguarda gli adempimenti che dal decreto sono definiti come non delegabili secondo la previsione dell'art. 17, comma 1, lettera *a*). Neppure al RSPP può essere conferita una delega così ampia da farne ritenere il profilo funzionale assimilabile alla figura del cosiddetto "datore di lavoro delegato" [nozione, questa, estrapolabile dalla definizione di datore di lavoro indicata all'art. 2, comma 1, lettera *b*), D.Lgs. n. 81/2008]; questo urterebbe, infatti, contro il divieto di cumulo funzionale, ricavabile dall'art. 34, D.Lgs. n. 81/2008, il quale, nel consentirlo nelle ipotesi indicate dalla norma, ha comportato, di contro, per le imprese escluse, il principio della necessaria distinzione funzionale e soggettiva tra datore di lavoro e RSPP. Proprio l'espresso divieto normativo di delegabilità dell'attività di valutazione del rischio non aveva consentito, in passato, (né ha consentito poi in linea di principio, salve le indicazioni di cui *ultra*) di far ricorso al cosiddetto "principio dell'affidamento", nel senso che (fatta salva l'ipotesi di dolo del RSPP) il datore di lavoro non può addurre di versare in una situazione di "buona fede" o di "ignoranza incolpevole", al fine di sottrarsi alla sua personale responsabilità, rispetto a una condotta "colposa" del RSPP.

Peraltro, ora che, a seguito della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 15 novembre 2001, in causa C 49/00, la funzione di RSPP deve corrispondere a una precisa qualifica professionale, aderente allo *standard* europeo (art. 7, punto 8, paragrafo 1, direttiva-quadro 89/391/CEE), questo ha avuto ripercussioni sul principio di affidamento del datore di lavoro (al pari di quanto ha previsto, per esempio, l'art. 93, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008, in tema di sicurezza nei

cantieri, con riguardo al rapporto che lega la responsabilità del committente a quella dei coordinatori).

Muovendo dalla considerazione che è il servizio di prevenzione e protezione a procedere materialmente, in base a quanto ha disposto l'art. 33, D.Lgs. n. 81/2008, alla valutazione dei rischi professionali esistenti sul luogo e durante il lavoro, all'elaborazione delle misure preventive e protettive e dei sistemi di controllo di queste misure e delle procedure di sicurezza per le varie attività aziendali, il Testo unico sta sempre più andando, nell'interpretazione della Giurisprudenza, verso modelli di "affidamento pagante", controbilanciati da meccanismi di rigoroso accertamento di effettività e di corrispondenza della titolarità di poteri (almeno) decisori in capo al soggetto qualificato. In effetti, con riguardo all'obbligo di valutazione dei rischi professionali e di redazione del relativo documento, già nel regime del D.Lgs. n. 626/1994, una importante pronuncia della Suprema Corte (Cassazione penale, sez. IV, 6 febbraio 2004) ha ritenuto che il datore di lavoro che si avvale del servizio di prevenzione e protezione e/o, comunque, di persone competenti, sempre che assolva l'obbligo di valutare le capacità tecniche di chi redige materialmente il DVR, quello di informarsi preventivamente sui rischi presenti nell'azienda ai fini della loro valutazione e quello di verificare, successivamente, se il documento redatto affronti adeguatamente i temi della prevenzione e della protezione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali tenendo conto delle informazioni acquisite sull'esistenza dei rischi, *"potrà anche rimettersi, per l'accertamento e l'adozione delle scelte tecniche idonee a contrastare i rischi e che abbiano carattere di specializzazione da lui non posseduta, alle conclusioni di un consulente interno o esterno sulle quali non abbia la competenza necessaria per interloquire"*. Nel rispetto di queste condizioni lo stesso non potrà essere ritenuto responsabile, dunque, *"di una scelta tecnica errata da lui non controllabile"* (se non con la scelta di altra persona tecnicamente qualificata; tuttavia, in questo modo, ha osservato la Corte, *"si andrebbe avanti all'infinito"*). Aderente a questa impostazione è stata, poi, la quasi totalità delle successive pronunce della Suprema Corte. Tra le molte è opportuno segnalare quella di Cass. pen., sez. IV, 6 febbraio 2004, la quale ha ritenuto che, qualora il RSPP, agendo con imperizia, negligenza, imprudenza o inosservanza di leggi e discipline, abbia dato un suggerimento sbagliato o abbia trascurato di segnalare una situazione di rischio, inducendo, così, il datore di lavoro a omettere l'adozione di una doverosa misura prevenzionale, dovrà rispondere insieme a questi dell'evento dannoso derivatone, essendo a lui ascrivibile un titolo di colpa professionale *"che può assumere anche un carattere addirittura esclusivo"*.

Tra le pronunce più importanti meritano di essere segnalate anche quella di Cass. pen., sez. IV, 17 aprile 2007, n. 15266 (la quale ha responsabilizzato il RSPP anche con riguardo alla redazione del DUVRI), e di Cass. pen., sez. IV, 8 febbraio 2008, n. 6277 (la quale ha espressamente correlato l'operatività del "principio di affidamento" al possesso da parte del RSPP di una vera e propria qualifica professionale).

La Giurisprudenza più recente, dopo avere chiarito che la colpa del RSPP è colpa "specifica" di ambito prevenzionistico, stante il rilievo essenziale che l'attività di valutazione dei rischi assume nell'intero sistema antinfortunistico (Cass. pen., sez. IV, 26 aprile 2010, n. 16134), ha considerato ormai le cosiddette "omissioni sensibili" del RSPP quali condizioni per l'assunzione *iure proprio* della responsabilità penale; inoltre, laddove si tratti di omissioni (ma si può trattare anche di condotte commissive, quali un suggerimento errato) non riconoscibili da parte del datore di lavoro, il profilo di responsabilità prevenzionistica sarà inevitabilmente agganciato alla sola colpa "tecnica" del RSPP (legata al possesso di specifiche e specialistiche competenze professionali), non anche alla colpa "generale" del datore di lavoro (avente radice nel potere di rappresentanza gestionale dell'impresa).

(Pierguido Soprani, Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 22.11.2011 - n. 21 - p. 50)

■ IDONEITÀ TECNICA PROFESSIONALE

D. Avrei un quesito da porre sulla documentazione che deve essere richiesta ai subappaltatori. Vorrei distinguere 3 differenti casi:

1 - Subappaltatore che esegue attività lavorative subappaltate dalla Committente e che riguardano

attività di sopralluoghi in località nei quali non ci sono cantieri temporanei e mobili. In questo caso la documentazione da richiedere per l'idoneità tecnica professionale è riconducibile all'articolo 26 e allegato xvii? Oppure solamente ai documenti indicati nell'articolo 26?

2 - Se le attività di un subappaltatore si svolgono essenzialmente nei loro uffici, quali sono i documenti da richiedere per l'idoneità tecnica professionale?solamente quelli indicati all'art.26 del testo unico?

3 - Se il subappaltatore è un libero professionista che opera in un ambiente per attività di sopralluoghi, che non può essere classificato come cantiere temporaneo e mobile, quali sono i documenti da richiedere per verificare l'idoneità tecnica professionale? Nel caso invece di attività svolte in ufficio?

R. In tutti i casi prospettati, e in attesa del decreto che predeterminerà le modalità di effettuazione della verifica dell'idoneità tecnico professionale di imprese e lavoratori autonomi in caso di appalto o subappalto, la documentazione da richiedere per l'idoneità tecnica professionale è riconducibile unicamente all'articolo 26 del D.Lgs 81/08. Nella specie, la verifica dovrà essere espletata dal committente-datore di lavoro e documentata attraverso l'acquisizione del certificato di iscrizione alla CCIA, nonché attraverso una autocertificazione predisposta dall'impresa appaltatrice (o subappaltatrice) o dai lavoratori autonomi, circa il possesso dei requisiti di idoneità in relazione ai lavori da appaltare. Tali requisiti dovranno essere specifici, non generici e riguardare il possesso degli elementi tecnico organizzativi propri dei lavori, delle opere o dei servizi da eseguire. Pertanto, pur nella forma dell'autocertificazione resa dalla controparte contrattuale, il datore di lavoro committente dovrà ottenere, ai fini della verifica dell'idoneità: · know-how organizzativo, gestionale e tecnico professionale dell'impresa e del personale impiegato (o del lavoratore autonomo); · attrezzature e mezzi d'opera · organizzazione aziendale per la salute e sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro · eventuale specifico piano di sicurezza per la realizzazione dell'opera o del servizio commissionato Diverso il caso di appalti, subappalti e contratti d'opera aventi ad oggetto lavori edili o d'ingegneria civile (Titolo IV del D.Lgs 81/08 "Cantieri temporanei o mobili"). Per queste fattispecie, viene prevista una più approfondita modalità di verifica dell'idoneità tecnico professionale che rappresenta un obbligo fondamentale posto a carico (dall'art. 90, comma 9) del datore di lavoro committente (o del responsabile dei lavori). Solo in tale caso si fa rimando all'Allegato XVII, il quale contiene un elenco di documenti ed informazioni che le imprese (o lavoratori autonomi) devono esibire al committente al fine di consentire la verifica della propria idoneità tecnico professionale.

(Pierpaolo Masciocchi, Sistema24 Ambiente e Sicurezza risponde, 18.11.2011)



© 2011 **Il Sole 24 ORE**
S.p.a.

Tutti i diritti riservati.

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

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