

GRUPPO 24 ORE

Le Newsletter de Il Sole 24 ORE

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

# UNITELNews24

**Servizio di informazione ed approfondimento in tema di ambiente, appalti, edilizia, urbanistica e sicurezza**

Chiuso in redazione il 29 febbraio 2012

57

© 2012 Il Sole 24 ORE S.p.a.

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

**Sede legale e Amministrazione:**

via Monte Rosa, 91 – 20149 Milano

a cura della Redazione

**Edilizia e PA de Il Sole 24 ORE**

Tel. 06 3022.63.53

e-mail: redazione.ediliziaeambiente@ilsole24ore.com



## Sommario

	Pagina
<b>NEWS</b> Ambiente, antincendio, appalti, economia e finanza, edilizia e urbanistica, energia, fisco, lavoro e previdenza, mercato, Pubblica Amministrazione, rifiuti, sicurezza	6
<b>RASSEGNA DI NORMATIVA</b> Leggi, decreti, circolari: sintesi e classificazione	42
<b>RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA</b> Appalti, beni culturali, edilizia e urbanistica, inquinamento, pubblica amministrazione, Pubblico Impiego, rifiuti, sicurezza ed igiene del lavoro	52
<b>APPROFONDIMENTI</b>	
<b>Ambiente, suolo e territorio</b> <b>PARTE LA LOTTA AI GAS SERRA, PER LA RIDUZIONE DELLE EMISSIONI DISPONIBILI 600 MLN IN TRE ANNI</b> <i>La Cassa depositi e prestiti gestirà un fondo rotativo triennale di circa 600 milioni di euro (200 milioni l'anno) che finanzierà un'ampia gamma di interventi volti alla riduzione delle emissioni nocive. In questo numero il Vademecum predisposto da Cdp.</i> Bianca Lucia Mazzei, Il Sole 24 ORE - Edilizia e Territorio, 24.02.2012, n. 7, p. 3	78
<b>Antincendio e prevenzione incendi</b> <b>I PROFILI GIURIDICI DEL CPI</b> <i>Il D.P.R. 1° agosto 2011, n. 151, ha richiesto che per l'esercizio di alcune attività soggette ai controlli dei Vigili del Fuoco siano rispettate le prescrizioni fornite dalla normativa di prevenzione incendi e la sussistenza dei requisiti di sicurezza. Questa rispondenza alle normative in materia di antincendio è attestata dal certificato di prevenzione incendi disciplinato dall'art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 139/2006. Tuttavia, proprio per l'entrata in vigore del regolamento n. 151/2011, è opportuno che siano chiarite alcune ambiguità sulla natura dello stesso CPI, infatti, la sua stessa definizione di certificato ha fatto pensare a questo atto come a un atto amministrativo di mera certificazione.</i> Pasquale Labate, Il Sole 24 ORE – Ambiente & Sicurezza, 14.02.2012, n. 3, p. 65	81
<b>Appalti</b> <b>CON IL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ IL PRIVATO PROGETTA, REALIZZA E GARANTISCE LA MANUTENZIONE</b> <i>Il DI sulle liberalizzazioni ha introdotto un nuovo tipo di partenariato pubblico-privato in cui la messa a disposizione da parte del privato dell'immobile destinato a pubblico servizio è all inclusive. La Pa paga il canone, più un eventuale contributo pubblico.</i> Massimo Ricchi, Il Sole 24 ORE - Edilizia e Territorio, 06.02.2012, n. 5, p. 11	91

## Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

### SI PARTE DA UNO SNELLIMENTO DELLE NORME VIGENTI PER RILANCIARE PRODUZIONE NAZIONALE E BENESSERE

*Con la legge 11 novembre 2011, n. 180, è stato varato lo "Statuto delle imprese", ossia un corpus normativo unitario volto a favorire, nell'ottica della libertà di impresa di cui all'articolo 41 della Costituzione, uno snellimento delle norme vigenti che disciplinano la vita delle imprese e dell'attività imprenditoriale. Ciò, sull'assunto - tutto da verificare - che l'eliminazione dei cosiddetti "lacci e laccioli" burocratici che stringono la libertà di iniziativa economica possa condurre a un rilancio della produzione nazionale e, in ultima analisi, del benessere della società.*

Antonino Masaracchia, Il Sole 24 ORE - Guida al Diritto, 4.02.2012, n. 6, p. 26

94

## Edilizia e urbanistica

### ESPROPRIAZIONE - PLUSVALENZE DA INDENNITÀ DI ESPROPRIO: ASPETTI CIVILISTICI E FISCALI

*Gli enti che pongono in essere delle procedure di esproprio di terreni per opere pubbliche o di pubblica utilità debbono operare una ritenuta fiscale alla fonte sulle indennità di esproprio e somme equivalenti, qualora i soggetti espropriati non esercitino un'impresa commerciale. È, pertanto, utile esaminare la relativa problematica sia sotto il profilo dell'ente espropriante sia sotto quello del soggetto espropriato con i relativi adempimenti fiscali.*

Renzo Pravisano, Il Sole 24 ORE - Consulente Immobiliare, 15.02.2012, n. 900, p.273

100

## Lavoro, previdenza e professione

### PREVIDENZA E ASSISTENZA: NUOVE MISURE NELL'OTTICA DELLA SEMPLIFICAZIONE

*L'art. 16 del DI 9 febbraio 2012, n. 5 (cd. decreto Semplificazioni) si occupa della semplificazione dei flussi informativi in materia di interventi e servizi sociali, del controllo della fruizione di prestazioni sociali agevolate, per lo scambio dei dati tra Amministrazioni e in materia di contenzioso previdenziale.*

Silvano Imbriaci, Il Sole 24 ORE - Guida al Lavoro, 24.02.2012, n. 9, p.XV

108

## Pubblico Impiego

### PER PAGAMENTI SOPRA I 999,99 EURO SERVE LA MONETA ELETTRONICA

*In vigore nuove regole per l'utilizzo di denaro contante nei pagamenti. Per favorire la tracciabilità dei pagamenti, infatti, la soglia massima per effettuare pagamenti in contanti o tramite titoli al portatore è stata portata a 999,99 euro, introducendo una sorta di obbligo all'uso della moneta elettronica e dei pagamenti on line o mediante bonifico.*

Leone Martino, Il Sole 24 ORE - Guida al Pubblico Impiego, febbraio 2012, n. 2, p. 82

112

## Pubblico Impiego

### IL DANNO SUBITO DAL DIPENDENTE PUBBLICO PUÒ ESSERE PROVATO TRAMITE PRESUNZIONI

*Importante decisione la 528/2012, con la quale la Suprema corte affronta due rilevanti questioni ampiamente dibattute dalla dottrina e dalla giurisprudenza di merito, concernenti:*

- a)** *la perdurante vigenza, anche dopo l'entrata in vigore del Dlgs n. 368 del 2001 sul lavoro a tempo determinato, del disposto dell'articolo 36 del Dlgs n. 165 del 2001, che nel lavoro pubblico privatizzato esclude la stabilizzazione del rapporto in ipotesi di illegittima assunzione a termine, quale che sia la ragione che della illegittimità abbia determinato, e limita la tutela del prestatore al risarcimento del danno;*
- b)** *il regime giuridico del risarcimento liquidabile a favore del lavoratore pubblico illegittimamente assunto a termine.*

Maurizio Tatarelli, Il Sole 24 ORE - Guida al Diritto, 04.02.2012, n. 6, p. 68

115

## Rifiuti e bonifiche

### RIFIUTI E DIRITTI UMANI, L'EUROPA PUNISCE L'INERZIA

*L'effettivo rispetto della tutela dell'ambiente, di cui l'emergenza rifiuti in Campania è forse l'aspetto più degradante, rischia di divenire l'ennesima sfida che il governo Monti dovrà affrontare a breve termine. Se da un lato, infatti, si denota un interesse sempre maggiore per tale tematica da parte delle istituzioni nazionali, non ultimo attraverso interventi in sede interpretativa delle disposizioni esistenti da parte della giurisprudenza di legittimità, dall'altra parte pende ancora sull'Italia come una spada di Damocle il giudizio implacabile degli organi europei adibiti al controllo del rispetto degli obblighi internazionali da parte del nostro Paese in subjecta materia.*

Fabio Buonomo, Il Sole 24 ORE - Guida agli Enti Locali, 18.02.2012, n. 5, p. 52

119

### L'ESPERTO RISPONDE

Appalti, edilizia e urbanistica, fisco, rifiuti, sicurezza ed igiene del lavoro

123

**TRE PREZIOSI STRUMENTI PROFESSIONALI**  
PER AVERE BASI SOLIDE SU CUI FARE AFFIDAMENTO.

**PROFESSIONI TECNICHE**

**NORME TECNICHE PER LE COSTRUZIONI**  
Guida pratica - Autore: D. Guzzoni

**NORME TECNICHE PER LE COSTRUZIONI**  
Documenti - Autore: D. Guzzoni

**GUIDA PRATICA EDILIZIA**  
Autore: G. Rusconi

**VOLUME SINGOLO** Pagine 624 - Codice 7627 - € 65,00  
invece € 59,90 **SCONTO 10%**

**VOLUME SINGOLO** Pagine 660 - Codice 7628 - € 65,00  
invece € 59,90 **SCONTO 10%**

**VOLUME SINGOLO** Pagine 352 - Codice 7947 - € 38,00  
invece € 34,20 **SCONTO 10%**

La Guida analizza, capitolo per capitolo, il D.M. 14 gennaio 2005 e la Circolare, attraverso il commento di professionisti tecnici esperti del mondo delle costruzioni che individuano e risolvono le principali questioni procedurali e i dubbi più ricorrenti emersi nel primo anno di applicazione della norma, in particolare sugli aspetti legati alla tracciatura, alla vita nominale dell'opera, ai nuclei materiali. Il volume costituisce uno strumento di analisi e una guida all'applicazione della normativa in tutti i casi ancora non chiari sotto il profilo interpretativo.

Il volume è un'opera di sintesi e di coordinamento di tutte le regole tecniche in vigore e aggiornate e sino a oggi sparse nei diversi decreti ministeriali emessi in applicazione della legge quadro in cui vengono disciplinate tutte le azioni che riguardano la produzione edilizia: progettazione, esecuzione, collaudi, manutenzione, utilizzo dell'opera realizzata, come pure gli interventi sugli edifici esistenti. Il volume, fornisce agli operatori indicazioni, elementi informativi e integrazioni, per una più agevole applicazione della Nuova norma.

Per venire incontro alla necessità di aggiornamento e comprensione dei cambiamenti intervenuti, la Guida Pratica Edilizia si offre come fonte immediata di soluzione dei problemi pratici, che possono sorgere nell'applicazione della nuova norma. Si è cercato di individuare e di approntare, con un taglio tecnico, efficace e concreto, gli argomenti di maggiore interesse per i professionisti dell'area tecnica, le imprese di costruttori, i consulenti legali (che possono trovare la modulistica pubblicata).

# SISTEMA 24 PA



**IL SISTEMA INFORMATIVO  
PIÙ COMPLETO E AGGIORNATO PER  
LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE!**

GRUPPO 24 ORE

# News

## Ambiente, suolo e territorio

### ■ SEMPLIFICAZIONI - Ambiente, Regioni rafforzate

Semplificazioni. Il Dl attribuisce agli enti territoriali competenze su rigassificatori impianti offshore. Penalizzata la carriera di dirigenti e funzionari che ritardano i procedimenti.

Nel decreto Semplificazioni ci sono molte norme che, seppure non trattino strettamente di materie ambientali, pure hanno una ricaduta su dette materie perché incidono sui relativi procedimenti amministrativi. Molte di queste norme sono di diretta applicazione, mentre altre necessitano di provvedimenti attuativi.

Tra le norme di immediato vigore c'è la modifica della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo. La modifica prevede che la mancata o tardiva adozione di provvedimenti amministrativi nei termini indicati avrà una ricaduta sulla carriera del dirigente o funzionario pubblico colpevole di inadempienza, tanto da costituire elemento di valutazione della sua performance individuale e di responsabilità disciplinare nonché amministrativo-contabile. Tali dirigenti o funzionari potranno anche essere sostituiti dall'amministrazione di appartenenza (anche le Regioni, quindi) con una figura apicale dell'amministrazione. Tale figura entro il 30 gennaio di ogni anno dovrà comunicare all'amministrazione quali siano stati i procedimenti per i quali non si sono rispettati i termini di conclusione previsti. Nei provvedimenti rilasciati in ritardo andrà riportata la data di conclusione prevista e il ritardo effettivamente impiegato per la conclusione del provvedimento stesso. Il silenzio assenso non si applica ai temi ambientali e quindi neppure alle nuove previsioni ora dettate al riguardo.

Le Regioni sono sempre più protagoniste anche per quanto riguarda le autorizzazioni. L'articolo 24 del decreto Semplificazioni sottopone all'Aia regionale (autorizzazione integrata ambientale) i terminali di rigassificazione e tutti gli impianti costruiti su piattaforme in alto mare. E anche il benessere sulle emissioni atmosferiche di tali impianti off shore spettano alle Regioni. Sarà responsabilità regionale anche l'autorizzazione all'immersione in mare di materiali di escavo di fondali marini o salmastri e degli altri materiali previsti dall'articolo 109 del Dlgs 152/2006. Il ministero dell'Ambiente, invece, avrà la superiorità autorizzatoria nei casi di aree protette.

In caso di reindustrializzazione di siti di bonifica di interesse nazionale (Sin), i sistemi di sicurezza operativa in atto potranno continuare senza procedere alla contestuale bonifica, sempre che ci sia una preventiva autorizzazione del progetto di riutilizzo delle aree che attesti che non sia compromesso il successivo risanamento.

Tra le norme del decreto Semplificazioni che hanno bisogno invece di un provvedimento di attuazione c'è anche il regolamento che entro sei mesi indicherà le procedure semplificate per le autorizzazioni ambientali delle piccole e medie imprese. Confermate le procedure Aia, l'autorizzazione sostituirà ogni comunicazione, notifica e autorizzazione previste dalla legislazione ambientale; sarà rilasciata da un unico ente e gli adempimenti amministrativi saranno proporzionati alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, senza oneri maggiori per le imprese stesse. Un regolamento stabilirà controlli razionali, semplici e proporzionali, premiando le imprese certificate con il sistema Uni En Iso 9001 o accreditate per la certificazione dei prodotti secondo il regolamento 2008/765/Ce.

Accordi di programma sottoscritti tra il ministero dell'Ambiente, quello dello Sviluppo Economico e le amministrazioni competenti tratteranno della modifica di stabilimenti esistenti e della bonifica e del ripristino dei siti in esercizio, necessari al mantenimento della competitività degli impianti industriali.

È necessario tuttavia che anche questa disposizione venga collocata in ambito autonomo al fine di non limitarla, in sede interpretativa, agli insediamenti strategici.

(Tratto da articolo di Paola Ficco, Il Sole 24 Ore – Norme e Tributi, 22.02.2012, p. 26, sintesi redazionale)

## ■ Decreto "Semplificazioni"

### Norme in materia di energie ed ambiente

Sulla G.U. n. 33 del 9 febbraio 2012 è stato pubblicato il decreto legge 9 febbraio 2012 n. 5 che contiene numerose disposizioni in tema di semplificazione delle norme in materia di energia e ambiente. Tra esse si segnala, in particolare:

#### **Art. 9**

*(Dichiarazione unica di conformità degli impianti termici)*

L'articolo prevede che, con apposito decreto ministeriale, sarà adottata la dichiarazione unica di conformità degli impianti termici. Il modello andrà a sostituire quelli previsti dal DM 37/2008 (*dichiarazione di conformità*) e dall'articolo 284 del D.Lgs. 152/2006 (*modulo di denuncia di avvenuta installazione*). Permane comunque l'obbligo di comunicazione per il rilascio di agibilità da parte del Comune o in caso di allacciamento di una nuova fornitura di gas, energia elettrica e acqua.

#### **Art. 11** comma 8

*(Semplificazioni in materia di "bollino blu")*

A decorrere dall'anno 2012 il controllo obbligatorio dei dispositivi di combustione e scarico degli autoveicoli e dei motoveicoli è effettuato esclusivamente al momento della revisione obbligatoria periodica del mezzo e non con cadenza annuale.

#### **Art. 14**

*(Semplificazione dei controlli sulle imprese)*

Viene prevista una razionalizzazione dei controlli a cui sono sottoposti le imprese basati su semplicità e proporzionalità (alla effettiva tutela del rischio) attraverso l'emanazione di uno o più regolamenti da parte del Governo. I regolamenti saranno ispirati, tra l'altro, a sopprimere o ridurre i controlli sulle imprese in possesso della certificazione del sistema di gestione per la qualità (Uni En Iso 9001) o altra appropriata certificazione emessa, a fronte di norme armonizzate, da un organismo di certificazione accreditato.

#### **Art. 23**

*(Autorizzazione unica in materia ambientale per le piccole e medie imprese)*

Ferme restando le disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale (art 3-bis del D.Lgs 152/2006), al fine di semplificare le procedure e ridurre gli oneri per le PMI, il Governo è autorizzato ad emanare un regolamento (entro sei mesi dalla data di entrata in vigore) su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela territorio e del mare, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, volto a disciplinare l'autorizzazione unica ambientale e a semplificare gli adempimenti amministrativi per le piccole e medie imprese. Viene previsto, in particolare, che l'autorizzazione sostituisca ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale e che venga rilasciata da un unico soggetto. Il procedimento, inoltre, dovrà essere improntato al principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché all'esigenza di tutela degli interessi pubblici e non dovrà comportare l'introduzione di maggiori oneri a carico delle imprese.

#### **Art. 24**

*(Modifiche alle norme in materia ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)*

Con la modifica all'art. 10 del D.Lgs 152/06 viene previsto che l'autorizzazione integrata ambientale può essere rilasciata dopo che, ad esito della verifica, l'autorità competente valuti di non assoggettare i progetti a valutazione d'impatto ambientale.

All'art. 109, commi 2 e 3, del D.Lgs 152/06 viene specificato che l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo dei fondali marini, dei materiali inerti, geologici inorganici e manufatti è individuata nella Regione.

All'art. 216-bis, comma 7, del D.Lgs 152/06 si dispone che, nelle more dell'emanazione del decreto che andrà a definire le norme tecniche per la gestione degli oli usati, le autorità competenti possono autorizzare le operazioni di rigenerazione degli oli usati anche in deroga all'Allegato A, tabella 3 del D.M. 16 maggio 1996 n. 392, fermi restando i limiti stabiliti dalla stessa tabella in relazione al parametro PCB/PCT.

All'articolo 228 del D.Lgs 152/06 viene introdotta una disposizione aggiuntiva che disciplina la determinazione annuale del contributo necessario per coprire l'adempimento da parte dei produttori di pneumatici dei previsti obblighi di gestione e recupero dei quantitativi di pneumatici fuori uso immessi sul mercato e destinati alla vendita sul territorio nazionale.

Viene introdotto un comma aggiuntivo all'articolo 281, con cui viene stabilito che le integrazioni e le modifiche degli allegati alle norme in materia di tutela dell'aria e della riduzione delle emissioni in atmosfera, sono adottate con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata delle Regioni.

#### **Art. 53**

*(Riduzione dei consumi e miglioramento dell'efficienza degli usi finali di energia)*

L'articolo impone - entro l'arco di un biennio dalla data di entrata in vigore del decreto - agli enti proprietari di edifici adibiti a istituzioni scolastiche, alle università e agli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di adottare misure di gestione, conduzione e manutenzione degli immobili finalizzate al contenimento dei consumi di energia e alla migliore efficienza degli usi finali della stessa.

Viene individuato, in deroga ai compiti dell'Agenzia del demanio previsti disciplinati dall'articolo 12 del D.L. 98/2011, lo strumento del contratto di servizio energia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412 e al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115.

**Art. 57** *(Disposizioni per le infrastrutture energetiche strategiche, la metanizzazione del mezzogiorno e in tema di bunkeraggio)*

L'articolo individua le infrastrutture e gli insediamenti petroliferi aventi natura strategica per il Paese di cui, in seguito, si riporta l'elenco:

- a) stabilimenti di lavorazione e di stoccaggio di oli minerali;
- b) depositi costieri di oli minerali come definiti dall'articolo 52 del Codice della navigazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328;
- c) depositi di carburante per aviazione siti all'interno del sedime aeroportuale;
- d) depositi di stoccaggio di prodotti petroliferi, ad esclusione del G.P.L., di capacità autorizzata non inferiore a metri cubi 10.000;
- e) depositi di stoccaggio di G.P.L. di capacità autorizzata non inferiore a tonnellate 200;
- f) oleodotti di cui all'art. 1, comma 8, lettera c), punto 6, della legge 23 agosto 2004, n. 239.

Per tali infrastrutture sono previste una serie di semplificazioni di natura amministrativa quali ad esempio l'assoggettamento del regime autorizzativo al procedimento unico. Tali semplificazioni sono finalizzate a favorire il mantenimento della competitività dell'attività produttiva degli stabilimenti di lavorazione e di stoccaggio di oli minerali.

Riguardo il programma della metanizzazione del Mezzogiorno (art. 11 Legge n. 784/1980) viene specificato che i termini di durata delle concessioni e degli affidamenti per la realizzazione delle reti e la gestione della distribuzione di gas naturale sono prorogati fino al dodicesimo anno decorrente dalla data di entrata in esercizio dell'impianto.

Il provvedimento riporta anche semplificazioni di natura fiscale da determinare con successivo provvedimento delle Agenzie delle Dogane e finalizzate nell'ambito dell'attività di bunkeraggio a consentire:

- la detenzione promiscua di più parti del medesimo prodotto destinato per distinte operazioni di rifornimento;
- l'utilizzo della bolletta doganale mensile che riepiloga le operazioni di bunkeraggio;
- la possibilità di effettuare le operazioni di rifornimento nell'arco delle ventiquattro ore con controllo a posteriori su base documentale.

**Art. 58** *Modifiche al D.Lgs. n. 93/2011*

L'articolo prevede la facoltà, nell'ambito dei poteri dell'Autorità per l'energia, di introdurre misure semplificate, qualora ci sia l'accordo dell'impresa sanzionata, in termini di irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie. Viene inoltre previsto che in caso di particolari urgenza l'Autorità può deliberare l'adozione di misure cautelari.

(Avv. Pierpaolo Masciocchi)

## ■ Semplificazione amministrativa per le piccole e medie imprese: nuova disciplina per scarichi di acque reflue ed inquinamento acustico.

**D.P.R. 19 ottobre 2011, n. 227**

“Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122” (G.U. n. 28 del 3 febbraio 2012)

In adempimento del D.L. n. 78/2010 indicato al titolo e recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, il decreto in oggetto introduce un'interessante disciplina di semplificazione in materia di scarichi di acque reflue nonché sulla problematica dell'inquinamento acustico da riferirsi alla categoria delle piccole e medie imprese (PMI) di cui all'art. 2, Decreto 18 aprile 2005 del Ministero delle Attività produttive (ovvero imprese che:

- a) hanno meno di 250 occupati,
- b) hanno un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro) (art. 1, D.M. in oggetto).

Sotto il primo profilo (scarichi di acque reflue) rileva, innanzitutto, l'introduzione di un preciso criterio di assimilazione dei reflui alla categoria delle **“acque reflue domestiche”**, valido a livello nazionale, in forza del quale debbono considerarsi tali:

- a) le acque che prima di ogni trattamento depurativo presentano le caratteristiche qualitative e quantitative di cui alla tabella 1, Allegato A al decreto in questione recante, per 15 parametri/sostanze, i valori limite di emissione al rispetto del quale è presunta l'assimilazione in questione (con rinvio, per i restanti parametri, se presenti, ai valori limite di cui alla tab. 3, allegato V, parte terza, D.lgs. n. 152/2006, per le emissioni in acque superficiali);
- b) le acque reflue provenienti da insediamenti in cui si svolgono attività di produzione di beni e prestazione di servizi i cui scarichi terminali provengono esclusivamente da servizi igienici, cucine e mense;

c) le acque reflue provenienti dalle categorie di attività elencate nella tabella 2 dell'Allegato A, con le limitazioni indicate nella stessa tabella, con ivi elencazione di 35 tipologie di attività commerciali

(dal settore alberghiero a quello della ristorazione, dalle attività informatiche ai laboratori di parrucchiere, barbieri e istituti di bellezza con consumo idrico giornaliero < 1 m<sup>3</sup> al momento di massima attività, fino a comprendere i bar, gli asili nido e le scuole di primo e secondo grado, comprese le Università, le piccole aziende agroalimentari del settore lattiero-caseario e vitivinicolo e ortofrutticolo entro determinati limiti, etc.).

Detti criteri saranno, in particolare, validi in assenza di normativa regionale meglio disciplinatrice delle fattispecie in forza della riserva di legge in tal senso prevista all'art. 101 del D.lgs. n. 152/2006 citato.

In relazione agli scarichi di **acque reflue industriali**, inoltre, il decreto prevede una disposizione integratrice della disciplina di cui all'art. 124, D.lgs. n. 152/2006, tale che ai fini del rinnovo dell'autorizzazione il titolare dello scarico, almeno sei mesi prima della scadenza, qualora non si siano verificate modificazioni rispetto ai presupposti della autorizzazione già concessa, dovrà presentare all'autorità competente un'istanza corredata di dichiarazione sostitutiva ex art. 47, D.P.R. n. 445/2000, attestante l'assenza di modificazioni in ordine a:

- a) le caratteristiche quali-quantitative dello scarico intese come volume annuo scaricato, massa e tipologia di sostanze scaricate, in relazione a quanto previsto nella precedente autorizzazione o se, non esplicitato in questa ultima, nella relativa istanza;
- b) le caratteristiche del ciclo produttivo compresa la capacità di produzione;
- c) le sostanze impiegate nel ciclo produttivo e le relative quantità;
- d) gli impianti aziendali di trattamento delle acque reflue e le relative caratteristiche tecniche;
- e) la localizzazione dello scarico (art. 3, D.P.R. in oggetto).

Tale *“...modalità semplificata di rinnovo dell'autorizzazione agli scarichi”*, prosegue il comma 2 dell'art. 3, D.P.R. citato, non sarà, peraltro, applicabile per gli scarichi contenenti sostanze pericolose di cui all'art. 108 del D.lgs. n. 152/2006 citato. Permangono, peraltro, taluni dubbi interpretativi tra l'apparente volontà del legislatore, volta ad introdurre una sorta di “rinnovo automatico” dell'autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali, al ricorrere delle condizioni

sopra indicate, ed, invero, la lettera dell'art. 124, d.lgs. n. 152/2006 (pure richiamato dal decreto oggi in commento) dove è prevista, al comma 4, la necessità sempre di un "nuovo provvedimento" espresso anche nelle ipotesi di rinnovo dell'autorizzazione con domanda di rinnovo presentata tempestivamente...

Sotto altro profilo l'art. 4 del D.P.R. in oggetto **affranca**, inoltre, **dall'obbligo di presentazione delle documentazione di impatto acustico/valutazione previsionale** di cui all'art. 8, commi 2, 3 e 4, l. n. 447/1995, le **attività a bassa rumorosità** elencate nell'Allegato B al D.P.R. medesimo, eccezion fatta per l'esercizio di ristoranti, pizzerie, trattorie, bar, mense, attività ricreative, agro-turistiche, culturali e di spettacolo, sale da gioco, palestre, stabilimenti balneari che utilizzino impianti di diffusione sonora ovvero svolgano manifestazioni ed eventi con diffusione di musica o utilizzo di strumenti musicali (che continuano ad essere assoggettate all'obbligo di predisporre, in fase progettuale, adeguata documentazione di previsione di impatto acustico ai sensi del citato art. 8, c. 2, l. n. 447/1995). Le attività esentate appartengono ad un elenco di 47 attività classificate, dalla alberghiera a quella di ristorazione, dagli stabilimenti balneari alle attività di vendita al dettaglio di generi vari, etc. (Allegato B citato). Anche in tale settore, peraltro, l'odierna normativa fa salva la facoltà di fare ricorso alla dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà qualora non vengano superati i limiti di emissione di rumore stabiliti dal documento di classificazione acustica del territorio comunale di riferimento ovvero, ove questo non sia stato adottato, ai limiti individuati dal D.P.C.M. 14 novembre 1997 (art. 4, c. 2, D.P.R. in oggetto). Resta fermo, peraltro, l'obbligo di presentare la documentazione di cui all'art. 8, c. 6, l. n. 447/1995, predisposta da un tecnico competente in acustica, in tutti i casi in cui le attività comportino emissioni di rumore superiori ai limiti stabiliti dal documento di classificazione acustica del territorio comunale di riferimento ovvero, ove questo non sia stato adottato, dal D.P.C.M. 14 novembre 1997.

(Avv. Marco Fabrizio)

#### ■ **Tutela dell'ambiente: gestione emergenziale del naufragio della costa-concordia.**

##### **D.P.C.M. 20 gennaio 2012**

*"Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione al naufragio della nave da crociera Costa-Concordia, nel territorio del comune dell'Isola del Giglio"* (G.U. n. 21 del 26 gennaio 2012)

##### **O.P.C.M. 20 gennaio 2012, n. 3998.**

*"Disposizioni urgenti di protezione civile in relazione al naufragio della Costa-Concordia, nel territorio del comune dell'Isola del Giglio"* (G.U. n. 21 del 26 gennaio 2012)

Rileva dapprima il decreto recante la dichiarazione, fino al 31 gennaio 2013, dello stato di emergenza nel territorio dell'Isola del Giglio (Grosseto) in relazione al tristemente noto naufragio, in prossimità del porto, della nave da crociera Costa-Concordia. La Dichiarazione si rende necessaria, in particolare, al fine di *"...adottare misure urgenti di carattere straordinario di assistenza alle persone colpite dal disastro e per accelerare la procedura di rimozione del carburante e di recupero della nave, la cui ulteriore permanenza nel luogo dell'affondamento determina il rischio immediato ed attuale di un grave danno ambientale con la conseguente compromissione dell'habitat naturale e dell'economia dell'Isola del Giglio che vive essenzialmente di turismo"* (terzo considerato).

Tanto premesso, con la contestuale Ordinanza emergenziale la Presidenza del Consiglio dei Ministri emana le prime disposizioni pratiche finalizzate alla gestione dell'emergenza in questione, a partire dalla nomina del Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza medesima a Commissario delegato per l'emergenza in questione, con compiti, tra gli altro, di: a) coordinamento degli interventi connessi al superamento del contesto emergenziale; b) controllo degli interventi di messa in sicurezza e bonifica posti in essere dai privati e connessi con il recupero della nave; c) intimazione e diffida ad adempiere nei confronti dei soggetti responsabili per lo svolgimento degli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica di loro competenza, con poteri sostitutivi e rivalsa economica in caso di inadempimento; d) attivazione di messe in sicurezza e bonifiche delle aree pubbliche o, comunque, di competenza della pubblica amministrazione; e) ricognizione dei costi sostenuti dalle amministrazioni interessate; f) controllo affinché le operazioni di rimozione del relitto avvengano in condizioni di sicurezza per le matrici ambientali (art. 1, c. 1).

Tutti gli interventi che verranno posti in essere per l'incombente beneficeranno, automaticamente, della dichiarazione di indifferibilità, urgenza e pubblica utilità, con deroga della normativa vigente specialmente in materia di appalti (d.lgs. n. 163/2006) e di tutela ambientale (D.lgs. n. 152/2006) (art. , O.P.C.M. in oggetto).  
(Avv. Marco Fabrizio)

## Appalti

### ■ **Appalti, la fattura sana il debito Inps**

Il ministero del Lavoro, con circolare 3 del 16 febbraio scorso, ha chiarito il funzionamento del meccanismo di intervento sostitutivo negli appalti pubblici, finalizzato ad assicurare il pagamento dei debiti degli appaltatori verso gli istituti previdenziali, gli enti assicurativi e le casse edili (nel caso di appalti di lavori). Secondo questo meccanismo, che su basa su una norma del Codice appalti (articolo 5, comma 5, decreto legislativo 163/2006) attuata con il Dpr 207/2010, le pubbliche amministrazioni possono pagare il corrispettivo dovuti per i servizi dati in appalto a un fornitore esterno solo dopo aver verificato, tramite il Durc (il documento unico di regolarità contributiva), che l'appaltatore non ha debiti pendenti con gli istituti previdenziali e assicurativi o con le casse edili in relazione ai rapporti di lavoro del personale impiegato nell'appalto. Se dalla verifica emerge che questi debiti esistono, la pubblica amministrazione (tramite il responsabile del procedimento) ha l'obbligo di attivare una speciale procedura che inizia con il congelamento della somma dovuta come corrispettivo dell'appalto, e si conclude con il pagamento del debito esistente mediante il cosiddetto intervento sostitutivo. La circolare ricorda cosa accade in questa ipotesi: la stazione appaltante paga, in luogo del compenso, i debiti esistenti verso gli istituti previdenziali ed assicurativi, e sconta quanto pagato a tale titolo dall'importo del corrispettivo dovuto per l'appalto.

La circolare del ministero chiarisce inoltre che l'obbligo di intervento sostitutivo scatta anche nel caso in cui il debito dell'appaltatore verso l'istituto previdenziale o assicurativo sia di importo maggiore rispetto alla somma dovuta per l'appalto; in questo caso, con l'intervento sostitutivo si copre solo una quota del debito, e il pagamento deve essere fatto in misura proporzionate tra gli istituti titolari del credito. La stazione appaltante intenzionata a eseguire l'intervento sostitutivo ha l'obbligo di inviare, prima di procedere, un "preavviso di pagamento"; tale atto serve a prevenire eventuali duplicazioni di pagamento, evitando che più stazioni appaltanti procedano a saldare uno stesso debito dell'appaltatore. Il meccanismo dell'intervento sostitutivo si applica integralmente anche ai debiti degli eventuali subappaltatori. In questo caso, l'intervento sostitutivo può agire solo dopo che sia stato attivato analogo intervento per le irregolarità dell'appaltatore (ove esistenti), e comunque solo nei limiti del debito che l'appaltatore ha nei confronti del subappaltatore. La circolare, infine, osserva che non esiste incompatibilità tra il meccanismo dell'intervento sostitutivo e l'articolo 48 bis del Dpr 602/1973, che impone alle stazioni appaltanti di verificare, prima di procedere a pagamenti superiori ai 10mila euro, se esistono cartelle esattoriali di importo pari o superiore a tale somma. In questi casi, secondo il ministero del Lavoro, dovranno prima essere saldati i debiti risultanti dal Durc e, solo dopo questo saldo, dovranno essere pagati quelli pendenti verso all'amministrazione fiscale.

L'obbligo della Pa

01 | APPALTI PUBBLICI

I presupposti sono l'esistenza di un Durc negativo per debiti verso istituti previdenziali, assicurativi o casse edili

02 | FUNZIONAMENTO

La stazione appaltante paga i debiti esistenti verso gli istituti previdenziali e assicurativi, e sconta quanto pagato a tale titolo dall'importo del corrispettivo dovuto per l'appalto

03 | PREAVVISO

Prima del pagamento, la stazione appaltante invia ai creditori un preavviso di pagamento, per evitare duplicazioni

## 04 | ORDINE

In caso di sovrapposizione con debiti fiscali, devono essere pagati prima i debiti esistenti verso gli istituti previdenziali e assicurativi.

Se il corrispettivo per l'appalto non copre i debiti, il saldo avviene in misura proporzionale (Giampiero Falasca, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 21.02.2012, p.24)

### ■ Si blocca il project financing, ma i tassi d'interesse salgono

FIRENZE

La stretta creditizia non si abbatte solo sulle aziende che vogliono investire in prodotti e mercati, ma anche su quelle che realizzano opere pubbliche per conto degli enti locali, attraverso lo strumento del project financing. E che, per ritardi e intoppi spesso imputabili alle pubbliche amministrazioni, si trovano a non utilizzare nei tempi previsti i soldi presi in prestito dalle banche per realizzare l'investimento. Il risultato? « Rispetto a sette anni fa, quando firmammo il contratto di finanziamento, le condizioni creditizie sono cambiate», sospira Bruno Lombardi, amministratore delegato di Ratp Dev. Italia, braccio italiano del colosso francese che gestisce il trasporto pubblico parigino.

Ratp, alleata con la società fiorentina dei bus Ataf e con i soci costruttori nella Tram di Firenze spa, ha firmato nel giugno 2005 con Palazzo Vecchio la concessione per costruire e gestire le linee 2 e 3 della tramvia fiorentina, costo previsto all'epoca 292 milioni – oggi lievitati a circa 400 – di cui 150 finanziati dai privati. Che, com'è normale, avevano chiesto un prestito alle banche, mettendo sul piatto soltanto il 7% di mezzi propri (11 milioni): la forte leva finanziaria era stata concessa grazie alla garanzia sui ricavi da traffico, inserita nel contratto col Comune, e a un forte security package (circa 85 milioni). Ma quel vecchio contratto di finanziamento non è stato utilizzato, per i ritardi dovuti alle modifiche del tracciato decise dal Comune (è stato cancellato il passaggio da piazza del Duomo), unite alle proteste sollevate dall'opera e al passaggio di mano della commessa (che di recente è stata rilevata dalla romana Impresa spa). « Oggi stiamo trattando con le banche la revisione del vecchio contratto di finanziamento, visto che i lavori non finiranno neppure entro giugno 2012, come previsto dall'ultimo accordo», spiega Lombardi. E uno dei punti fondamentali di discussione è l'aumento del tasso di interesse, dal 5,10% iniziale all'8% richiesto attualmente, anche se Lombardi confida che «quando arriverà il closing dell'operazione il tasso sarà inferiore».

Per fortuna, secondo l'ad di Ratp Italia, il piano economico-finanziario continua a essere remunerativo, e dunque non c'è il rischio di una revoca del credito. Anche se la cordata di banche finanziatrici nel frattempo ha perso pezzi: si sono tirate fuori Royal bank of Scotland e Dexia, che hanno evitato il fallimento grazie ad aiuti statali; mentre restano in pista Mps, IntesaSanpaolo attraverso Banca Biis, Cassa depositi e prestiti e Calyon. Sette anni di attesa del resto sono lunghi, e oggi il credit crunch rischia di fermare anche le opere pubbliche.

(Silvia Pieraccini, Il Sole 24 Ore – Quotidiano, 24.02.2012, p.46)

### ■ Documento unico di regolarità contributiva (DURC): non è ammessa l'autocertificazione

Con nota del 16 gennaio 2012 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha chiarito che anche in seguito alla nuova disciplina prevista dall'art. 44-bis ("Le informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d'ufficio, ovvero controllate ai sensi dell'art. 71, dalle pubbliche amministrazioni procedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore") del d.p.r. 445/2000, rimane assolutamente impossibile la sostituzione del DURC con la dichiarazione di regolarità contributiva da parte del soggetto interessato.

La ragione di questa esclusione, ad avviso del Ministero, è duplice.

Sotto un primo profilo, la norma è inserita nell'ambito della sezione del d.p.r. 445/2000 che disciplina i certificati e rispetto ai quali l'art. 40 del medesimo d.p.r. ne prevede una utilizzabilità solo nei rapporti tra privati.

Secondariamente viene precisato come la certificazione relativa al regolare versamento della contribuzione obbligatoria "...non è la mera certificazione dell'effettuazione di una somma a titolo di contribuzione (come lascia intendere l'art. 46 lett. P, del d.p.r. n. 445/2000), ma una attestazione dell'Istituto previdenziale circa la correttezza della posizione contributiva di una realtà aziendale effettuata dopo complesse valutazioni tecniche di natura contabile derivanti dalla applicazione di discipline lavoristiche, contrattuali e previdenziali".

Quindi, secondo il ministero, l'articolo 44-bis consente semplicemente che una pubblica amministrazione possa acquisire un DURC (non autocertificazione) da parte del soggetto interessato, la cui veridicità e regolarità potrà essere verificata dalla stessa amministrazione.

In conformità a questa nota del ministero, le direzioni centrali dell'INAIL e dell'INPS hanno emanato la circolare del 26 gennaio 2012, con la quale hanno precisato come la nuova disciplina prevista dall'art. 44-bis del d.p.r. 445/2000 non ha in alcun modo mutato le regole in materia di DURC.

Pertanto la circolare ha precisato come le uniche ipotesi in cui il privato può presentare il DURC sono quelle espressamente previste dalla legge, come l'ipotesi prevista dall'articolo 90 comma 9 del d.lgs. 81/2008 e relativo alla comunicazione di inizio lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio di attività.

Infine viene chiarito che la richiesta di DURC, dal 13 febbraio 2012, potrà essere effettuata esclusivamente dalle Stazioni appaltanti pubbliche o dalle Amministrazioni procedenti nei seguenti casi:

- 1) appalto/subappalto/affidamento di contratti pubblici di lavori, forniture e servizi;
- 2) contratti pubblici di forniture e servizi in economia con affidamento diretto;
- 3) agevolazioni, finanziamenti, sovvenzioni e autorizzazioni.

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

#### ■ **Nuove norme per le forniture con importi fino a 100mila?**

Nella scelta degli operatori economici dai quali acquisire beni e servizi, la Regione Marche preferirà quei soggetti che nelle loro imprese utilizzano fonti di energia alternativa, favoriscono un equilibrio di genere tra il loro personale e l'impiego di disoccupati, giovani e disabili oppure che partecipano a progetti sociali. Lo stabilisce il "Regolamento per l'acquisizione in economia di beni e servizi", approvato con la deliberazione della giunta regionale del 16 gennaio 2012, n. 38. L'approvazione di un nuovo regolamento della materia è stata dettata dalla necessità di adeguare le norme del regolamento regionale 13 gennaio 2009, n. 1, sulla base del quale finora è avvenuta l'acquisizione di beni e servizi da parte della Regione, alle disposizioni del Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 2007, con il quale fu data esecuzione al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al Decreto Legislativo 163/2006. Il regolamento regionale 1/2009 era stato già riformato: le ultime modifiche furono apportate nel novembre dello stesso anno (DGR 1877/2009) per chiarire, semplificare e correggere alcune sue disposizioni la cui applicazione si era rivelata difficoltosa e per inserire specifiche disposizioni circa l'inventario dei beni mobili. La riforma che è stata approvata con il nuovo regolamento ha comportato l'abrogazione degli articoli dell'intero Capo I - quello relativo all'acquisizione in economia di beni e servizi - e del Capo III, recante le norme finali. Il vecchio regolamento resta in vigore per la disciplina relativa al funzionamento della cassa economale, con la quale la Regione provvede al pagamento delle spese urgenti e improrogabili di importo non superiore ai cinquemila euro, mentre tutta la parte relativa all'acquisizione di beni e servizi diventa materia di un nuovo autonomo atto.

Il regolamento si applica agli acquisti di beni e servizi il cui importo non superi i 100.000 euro, effettuati dalle strutture regionali per dotarsi di ciò di cui hanno bisogno per il loro funzionamento. Alle nuove disposizioni devono adeguare i propri regolamenti anche le agenzie e gli enti dipendenti dalla Regione e anche tutte le aziende assoggettate alla sua competenza. Tanto per i beni, quanto per i servizi, è riportata la lista delle tipologie alle quali il regolamento si applica. L'elenco dei primi spazia dall'acquisto della carta, cancelleria, cassette di pronto soccorso a quello delle fotocopiatrici e dei personal computer, dai veicoli e mezzi d'opera ai mobili e attrezzature per ufficio. Ancora più ampio è il ventaglio dei servizi che rientrano nei confini di applicazione delle norme regolamentari: si spazia dalla partecipazione e organizzazione di convegni e congressi ai servizi di traduzione e interpretariato; dalla divulgazione di bandi di concorso ai servizi di comunicazione e divulgazione televisiva.

Le competenze delle diverse fasi della procedura di acquisizione dei beni e dei servizi è affidata, in via generale, alla struttura della giunta regionale che deve impiegarli. Il regolamento, tuttavia, individua le acquisizioni per le quali la competenza è affidata esclusivamente alla struttura regionale competente in materia di provveditorato, economato e contratti. A essa è affidato il compito di dotare la regione della quasi totalità delle tipologie di beni (le sono sottratti, per esempio, i beni di valore inferiore ai 10.000 euro necessari al funzionamento delle strutture amministrative regionali) e della maggioranza di quelle dei servizi. Se non provvede a delegarla a un altro dipendente della Regione, la funzione di responsabile del procedimento è automaticamente attribuita al responsabile della struttura regionale che effettua l'acquisizione dei beni o dei servizi; la nomina avviene nel momento stesso in cui viene avviato il procedimento di spesa.

Sono due le modalità alle quali è possibile ricorrere per la scelta del soggetto al quale affidare la fornitura di beni e l'erogazione di servizi: la procedura negoziata preceduta da un'indagine di mercato, oppure consultando i due elenchi di operatori la cui costituzione è prevista dal regolamento; in alternativa il ricorso al mercato elettronico, istituito dall'articolo 328 del regolamento sugli appalti (Dpr 207/2010), che consente acquisti telematici attraverso un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica e telematica.

L'indagine di mercato viene svolta pubblicando, per almeno 10 giorni, un avviso sui siti informatici dell'osservatorio dei lavori pubblici, del committente e del Bollettino ufficiale della Regione. L'avviso deve indicare i requisiti essenziali che sono richiesti agli operatori per poter essere invitati a presentare un'offerta e la procedura che sarà seguita.

Indipendentemente dalla modalità seguita i soggetti da invitare a presentare le offerte devono essere almeno 10 (oppure tutti i soggetti interessati se all'indagine di mercato ha risposto un numero più basso di operatori). Nel caso in cui il numero degli aspiranti a fornire il bene o il servizio sia più elevato, la selezione degli operatori da invitare a inviare l'offerta può avvenire ricorrendo a uno o più dei criteri elencati al comma 11 dell'articolo 5, quali: il sorteggio, l'assenza di precedenti contenziosi dei soggetti interessati, l'accreditamento a un mercato elettronico.

Naturalmente, l'acquisizione di beni e servizi deve avvenire nel rispetto dei principi propri dell'azione amministrativa: trasparenza, efficienza, parità di trattamento. Ma deve anche rispettare il criterio della rotazione; a tal fine «l'operatore economico risultato aggiudicatario di procedure per un importo complessivo pari a 100.000 euro non può essere invitato a ulteriori procedure se non sono trascorsi diciotto mesi dall'ultimo affidamento, salvi i casi di comprovata necessità» (comma 3, articolo 5).

Entro tre mesi dall'entrata in vigore del regolamento, la giunta regionale dovrà indicare le modalità per l'istituzione di un elenco dei fornitori, che sarà gestito dal servizio regionale competente in materia di provveditorato, economato e contratti. In quella occasione saranno fornite le indicazioni circa le caratteristiche di capacità economica e organizzativa e gli altri fattori di idoneità che gli aspiranti fornitori della Regione dovranno possedere. Dopo la prima istituzione l'elenco sarà aggiornato ogni sei mesi: non con le nuove iscrizioni, ma anche con la verifica della conservazione dei requisiti di permanenza degli operatori già iscritti.

Per l'acquisizione dei servizi di ingegneria e architettura il regolamento disciplina la gestione di un apposito elenco di operatori economici, per la fornitura «di servizi tecnici concernenti la redazione del progetto preliminare, del progetto definitivo e del progetto esecutivo e del piano di sicurezza e di coordinamento, nonché attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione, la direzione dei lavori e il coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione, il cui corrispettivo stimato sia inferiore a 100.000 euro» (articolo 10, comma 1). Le attività elencate in questo articolo costituiscono fondamentalmente la base delle sezioni nella quali l'elenco, pur nella sua unitarietà, dovrà articolarsi. Le sezioni previste sono nove ed ognuna di esse è articolata per categorie di lavori, suddivise, a loro volta, in classi di importo. Per concorrere alla fornitura dei servizi definiti nelle singole sezioni, i soggetti interessati devono possedere, in alcuni casi, particolari competenze professionali.

L'elenco è aperto all'iscrizione di liberi professionisti singoli o associati, società di professionisti e di ingegneria, prestatori di servizi di ingegneria e architettura, consorzi stabili tra società di ingegneria e società di professionisti, nonché raggruppamenti temporanei costituiti tra i soggetto appena elencati. Per ottenere l'iscrizione all'elenco il soggetto candidato deve anche dimostrare la

sua adeguatezza organizzativa e professionale ad assolvere a fornire i servizi che dovessero essergli, eventualmente, affidati. Questa verifica viene fatta attraverso indicatori che valutano l'esistenza di una adeguata proporzionalità tra il valore delle attività svolte negli ultimi dieci anni e quello dell'incarico che dovrebbe ricevere. Nessun soggetto può avere una duplice iscrizione all'elenco. Non si può, quindi, essere contemporaneamente iscritti singolarmente e come componente di un raggruppamento temporaneo; per il libero professionista l'elenco è vietato se risulta dipendente o amministratore di una società di professionisti o di ingegneria già iscritta; la stessa regola vale, naturalmente, anche per i consorziati in un consorzio già inserito nell'elenco. L'iscrizione alla sezione dell'elenco relativa ai collaudi non è consentita, per la parte non ingegneristica, ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili e agli avvocati dello Stato in servizio, ed anche a chi, tra gli altri, nel triennio antecedente l'attività da svolgere ha avuto rapporti di lavoro con l'appaltatore.

[www.norme.marche.it/Delibere/2012/DGR0038\\_12.pdf](http://www.norme.marche.it/Delibere/2012/DGR0038_12.pdf)

Il testo della delibera della giunta regionale

(Mattia Lungarella, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 08.02.2012, p.51)



## Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

### ■ Liberalizzazioni - raffica di novità

**Mercati e manovra.** Le misure per la concorrenza. Sui taxi decidono i Comuni, Protezione Civile fuori dai grandi eventi, tassa pro-authority.

La Commissione Industria del Senato ha chiuso la partita emendamenti al decreto sulle liberalizzazioni, non senza qualche novità dell'ultima ora. Tra i provvedimenti che quindi ora sono inseriti nel testo ci sono un irrobustimento del pacchetto banche, con la possibilità di trasferire il proprio mutuo da una banca ad un'altra, e con lo stop alle clausole sulle linee di credito; la possibilità di aprire una nuova farmacia ogni 3.300 abitanti e la possibilità di vendere farmaci monodose; la conferma che a decidere sulle licenze taxi saranno Regioni e Comuni, dopo aver interpellato l'Authority sui trasporti (il cui parere, però, non è vincolante). Riguardo la questione di una tesoreria unica, il tutto è stato rinviato ad un emendamento futuro, da presentare probabilmente al decreto fiscale; per ora ci sono solo due ordini del giorno al Senato per impegnare il Governo a ridurre al minimo la durata temporale della misura. Per sostenere l'Antitrust è stata prevista una mini-tassa sulle imprese. Mentre è stato escluso il coinvolgimento della Protezione Civile nella gestione degli appalti dei grandi eventi. Il Governo si è detto soddisfatto del fatto che "il provvedimento esce rafforzato" e così pure il Pdl (soddisfatto dei ritocchi sui tassisti, sui professionisti e sulle imprese) e il Pd (autore di molti emendamenti su banche, energia e class action). Di sicuro ci saranno anche gli scontenti, primi fra tutti i farmacisti e gli istituti di credito (l'Abi sembra non gradire il conto corrente gratuito per i pensionati che percepiscono fino a 1.500 euro di pensione; inizialmente la gratuità era prevista solo per le pensioni più basse). Riguardo la tassa dello 0,08 per mille sul fatturato dell'ultimo bilancio delle società di capitale con ricavi oltre i 50 milioni per finanziare l'Antitrust, Emma Marcegaglia, leader di Confindustria, afferma che "Il contributo di per sé è esiguo, però pensiamo che, così come succede in altri Paesi, enti come l'Antitrust debbano essere pagati con soldi pubblici più che dalle imprese". Tranquillizzati i professionisti (che si sono visti togliere l'obbligo del preventivo scritto) e, naturalmente, i tassisti, che continueranno a vedersela con Regioni e Comuni riguardo la concessione delle licenze. Le compagnie di assicurazione incassano un pacchetto anti-frodi che vede l'aumento delle pene fino a 5 anni e la creazione di una banca dati dei testimoni, oltre allo stop ai risarcimenti lievi non accertati dal medico legale. Prevista dal testo anche l'eliminazione dei tagli ai risarcimenti se i lavori di ripristino del mezzo accidentato siano stati fatti eseguire da un carrozziere non convenzionato. La rete ferroviaria non sarà incorporata dalle Fs, mentre saranno divise Eni e Snam. La Chiesa dovrà pagare l'Imu per i propri immobili che non siano di culto (e quindi scuole, ostelli, ecc.). I benzinai potranno rifornirsi liberamente da qualsiasi produttore. Saranno istituiti un'Authority dei trasporti (entro il 31 maggio) e 20 tribunali delle imprese. Viene rafforzato anche lo strumento della class action e vengono stabiliti nuovi termini per il pagamento dei prodotti agricoli e alimentari (ultimo giorno del mese di ricevimento della fattura).

(Tratto da articolo di Marco Rogari, Il Sole 24 Ore, 29.02.2012, p. 3, sintesi redazionale)

## ■ Comuni, segnalazioni più dirette

**Lotta all'evasione.** La collaborazione con il Fisco ha fatto emergere 27mila casi sospetti per 50 milioni di maggiori imposte. Befera apre su accesso alle banche dati e tracciabilità degli "allarmi" dei sindaci.

Il direttore dell'Agenzia delle Entrate, Attilio Befera, ha firmato ieri un provvedimento che regola la "geografia telematica" delle segnalazioni qualificate fatte dai Comuni per le azioni di collaborazioni con l'Agenzia nella lotta all'evasione. Una geografia che indicherà anche i diversi destinatari delle segnalazioni, ché infatti cambiano a seconda del tipo di sospetta evasione. Ma, come richiesto dai Comuni, Befera ha anche promesso sia la "tracciabilità" delle segnalazioni che permetta ai sindaci di conoscere il destino di ognuna delle indicazioni trasmesse all'Agenzia, sia la condivisione delle banche dati.

Sono queste le novità importanti emerse ieri nel convegno organizzato dall'Anci Reggio Emilia per fare il punto sui risultati ottenuti "dall'anti-evasione concordata" fra Entrate e Comuni, e per delineare le prossime azioni da intraprendere.

D'altronde, la partita è importante e i dati a disposizione fanno capire che le azioni condivise cominciano a dare i loro frutti. Infatti, i Comuni che collaborano con l'Agenzia delle Entrate sono 1.200, le segnalazioni arrivate all'Agenzia sono 27mila e la maggior imposta accertata ha raggiunto i 50 milioni: dati questi che raddoppiano quelli rilevati a metà 2011.

L'Emilia Romagna, i cui Comuni sono tra i primi e più efficaci collaboratori delle Entrate, primeggia nella classifica delle Regioni, ma l'obiettivo dell'Agenzia, dichiara Befera, è quello di "annacquare" tale primato allargando i risultati anche su altre Regioni: "L'obiettivo - ha spiegato il direttore dell'Agenzia - è quello di riportare il Paese a una condizione di normalità, abbassando il livello patologico di evasione che si registra oggi; nel lavoro con i Comuni, ora, si tratta di passare dalla fase artigianale a quella industriale, per arrivare a un sistema integrato della fiscalità". Condivide questo obiettivo anche Graziano Delrio, presidente dell'Anci, il quale sottolinea "il ruolo dei Comuni come presidio di legalità" e quello dell'anti-evasione come "strumento di competitività attraverso la riduzione delle disuguaglianze".

Dal punto di vista delle modalità operative, ieri Befera è venuto incontro al due richieste operative avanzate dai Comuni: la "tracciabilità" delle segnalazioni, al fine di conoscerne il destino, specie di quelle che non sono andate a buon fine, così da capirne il motivo e non rifare lo stesso errore nelle segnalazioni future; e la condivisione delle banche dati, già regolata da norme non sempre attuali. Riguardo quest'ultimo punto, Befera si è detto "favorevolissimo", specie dopo essersi consultato con il Garante della privacy per evitare intrusioni eccessive e dopo aver preso assicurazioni per evitare che la moltiplicazione degli atti produca un aumento degli adempimenti. "L'arma - ha sottolineato Befera - è la semplificazione; il decreto appena approvato dal Governo ha nesso il primo tassello, ed è sperabile che il Parlamento ne aggiunga altri".

Ma i Comuni chiedono anche alcune azioni migliorative del meccanismo: "L'incentivo al 100% del maggior riscosso - ha dichiarato Angelo Rughetti, segretario generale dell'Anci - va reso strutturale [oggi è previsto per il 2012-14] e liberato dai vincoli del Patto insieme alle assunzioni necessarie per ricostruire le competenze fiscali nei Comuni. Queste risorse, poi, devono poter essere utilizzate nei bilanci". Ma per questi argomenti, bisogna parlare con il Parlamento.

(Tratto da articolo di Gianni Trovati, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 28.02.2012, p. 21, sintesi redazionale)

## ■ Frenata sulle esenzioni Imu

**Manovra e mercati.** Il decreto fiscale. Alla prova dei conti e della Ragioneria anche la rateizzazioni Imu.

Su sconti Imu e flessibilità nella riscossione è ancora tutto da decidere. Ieri l'Esecutivo ha fatto i conti con le risorse disponibili e, anche questa volta, le ristrettezze evidenziate potrebbero mettere in forse le migliori intenzioni.

La Ragioneria generale dello Stato, per esempio, ha espresso dubbi sulla possibilità di reintrodurre l'agevolazione del 50% sull'Imu per gli immobili inagibili e/o inabitabili. Questo perché tale sconto peserebbe fortemente sulle casse dell'erario: lo sconto, infatti, farebbe arrivare meno risorse ai

Comuni e, per le disposizioni delle norme sull'Imu, tali ammanchi dovrebbero essere compensati dallo Stato, che quindi sarebbe il vero penalizzato dagli sconti Imu. Di conseguenza, senza l'individuazione di un'adeguata copertura finanziaria, tali sconti sugli immobili inagibili sono a rischio.

Stesso discorso vale per la modifica alla tassazione degli immobili di proprietà dei Comuni utilizzati per fini istituzionali. La manovra di Natale ha chiesto ai Comuni di pagare a se stessi l'Imu su questi immobili ma, come si sa, metà di queste entrate devono andare allo Stato. Si pensava allora di rivedere l'entità della quota che i Comuni devono girare all'Erario. Ma anche qui, la necessità dello Stato di fare cassa potrebbero costringerlo a lasciare le cose come stanno.

E ancora, possibile oblio anche delle rateizzazioni delle somme iscritte a ruolo. L'allentamento della pressione di Equitalia sui cittadini, con la possibilità per quelli "fuoriusciti" dalla rateizzazione di poterla richiedere anche dopo la scadenza dei termini, potrebbe creare delle criticità nei saldi di finanza pubblica. Criticità che si avrebbero anche con la possibilità per il cittadino di chiedere ad Equitalia l'applicazione di rate variabili a importo crescente nei casi di temporanea difficoltà economica. Anche qui, il fatto che praticamente per i primi due anni nelle casse dello Stato non entrerebbe un euro rende difficile approvare la "flessibilità" dei pagamenti.

Ancor più forti dubbi si concentrano sulle misure per il potenziamento del personale delle agenzie fiscali, misure che di fatto prevedono la creazione di un comparto ad hoc per le strutture dell'amministrazione finanziaria. Questo nuovo comparto, infatti, non sarebbe in linea con le recenti disposizioni sulla riduzione di spesa, le quali prevedono espressamente la limitazione degli ambiti di "negoziamento" nel pubblico impiego. E dubbi anche riguardo un'apposita categoria di quadri per le agenzie fiscali. A mettere a rischio la misura sarebbe la copertura individuata nella contestuale riduzione dei dirigenti. Riduzione che, però, deve fare i conti con i limiti imposti dal turnover nel pubblico impiego.

Insomma, le possibili facilitazioni e riduzioni sono appese a un filo. Per sapere se saranno salvate oppure no bisognerà attendere il Consiglio dei ministri di domani!

(Tratto da articolo di Marco Mobili, Il Sole 24 Ore, 23.02.2012, p. 3, sintesi redazionale)

## ■ Un solo sconto Imu per famiglia

**Manovra e mercati.** Le semplificazioni fiscali. Più vincoli alla detrazione per il nucleo familiare - Esenti gli edifici dei Comuni.

La bozza del decreto sulle Semplificazioni contiene anche i primi ritocchi alla neonata Imu. La principale novità riguarda le famiglie, le altre invece riguardano più da vicino i Comuni e le richieste avanzate dai sindaci, il coinvolgimento degli immobili della Chiesa non dedicati al culto e quelli degli organismi non profit. Il Governo ha deciso di usare per queste modifiche un decreto legge al posto dei decreti legislativi previsti dalla legge delega sul federalismo (legge 42/2009).

Come detto, la prima novità riguarda le famiglie: consiste infatti nella specificazione che le detrazioni previste all'imposta (prima fra tutte quella di 200 euro sulla prima casa per tutti e quella di 50 euro per ogni figlio under 26 convivente) si applicheranno "per un solo immobile" anche se i singoli componenti del nucleo familiare hanno la dimora o la residenza in un altro stabile dello stesso Comune.

Tra le modifiche richieste dai sindaci c'è quella che il Comuni non saranno tenuti al pagamento dell'imposta per gli immobili di loro proprietà (o sui quali hanno un diritto reale). L'esenzione riguarderà tutti gli stabili di proprietà del Comune utilizzati per fini istituzionali, e questo anche se fisicamente gli immobili sono ubicati fuori dal territorio comunale.

Un ritocco è previsto anche alla suddivisione dell'imposta, dalle seconde case in poi, tra lo Stato e i Comuni. La divisione a metà dell'aliquota dello 0,76% rimane, ma non riguarderà più l'imposta ad aliquota dimezzata versata dai proprietari che sono soci della cooperativa edilizia che ha costruito le abitazioni e non riguarderà nemmeno l'imposta versata per gli alloggi assegnati dagli ex IACP.

Sempre riguardo i Comuni, questi dovranno comunicare le proprie decisioni riguardo eventuali detrazioni comunali e bonus ai figli esclusivamente on line. Dal 2013 le deliberazioni contenenti tali decisioni dovranno essere inviate telematicamente al sito internet del Dipartimento delle Finanze dove saranno poi pubblicate. L'invio della delibera deve avvenire entro il 23 aprile di ogni anno e la pubblicazione entro il 30 aprile, se i sindaci vogliono rendere applicabili retroattivamente queste delibere dal 1° gennaio dello stesso anno.

Per il 2012, invece, quello che è stato è stato, nel senso che ai fini dell'acconto di giugno i contribuenti dovranno calcolare il quantum da versare sulla base dell'aliquota di partenza dello 0,4% (0,76% dalle seconde case in poi), senza tener conto delle variazioni di aliquota decise dal Comune di appartenenza. Lo stesso vale anche per la detrazione da 200 euro.

Le altre novità, oltre quelle accennate sugli immobili della Chiesa e degli organismi no profit, riguardano il dimezzamento della base imponibile per "i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono dette condizioni". L'importante è che l'inagibilità sia certificata da un tecnico del Comune, oppure autocertificata dal proprietario del fabbricato.

(Tratto da articolo di Eugenio Bruno, Il Sole 24 Ore, 17.02.2012, p. 3, sintesi redazionale)

### ■ **Fallimenti, il privilegio esteso vale anche per i vecchi crediti**

**Tributi.** La via rapida si applica a tutte le imposte.

Il DI 201/2011 ha esteso a tutti i tributi locali la natura privilegiata nell'ambito delle procedure di fallimento.

L'articolo 2752 del Codice Civile riconosce tale natura di privilegio solo ai crediti dello Stato per imposte e sanzioni; solo in via subordinata lo riconosce ai crediti di Comuni e Province previsti dalla legge per la finanza locale (Rd 1175/1931).

Da qui era sorta un'accesa diatriba tra chi interpretava in modo restrittivo l'articolo 2752, riconoscendo quindi il privilegio alle sole imposte espressamente citate dal Rd 1175/1931 e chi invece interpretava l'articolo del Codice civile in senso lato, considerando i riferimenti al regio decreto come rappresentativi di tutte le norme che disciplinano la finanza locale, e pertanto ritenevano valido anche per gli enti locali, in quanto soggetti attivi d'imposta, il diritto ad incassare gli importi anche in casi di fallimento, a prescindere dalla denominazione dell'imposta o della tassa.

Questo secondo orientamento è stato sposato dalla Cassazione a Sezioni riunite nella sentenza 11930/2010, che di conseguenza ritiene che il privilegio debba estendersi a tutti i tributi locali, quindi anche all'Ici e ai relativi accessori, oltre che ai crediti Tarsu/Tia.

Il decreto Monti, appunto il DI 201/2011, ha ora reso norma questo indirizzo giurisprudenziale, dal momento che ha precisato in modo definitivo che "il riferimento alla 'legge per la finanza locale si intende effettuato a tutte le disposizioni che disciplinano i singoli tributi comunali e provinciali".

Il decreto Monti, quindi, ha eliminato del tutto ogni dubbio interpretativo sulla natura privilegiata dei tributi locali, sia futuri (vi rientrano anche l'Imu e la futura Res), sia quelli ancora non recuperati alla data di entrata in vigore della nuova norma. Questa specificazione è particolarmente importante perché porterà a definire tutti i procedimenti di opposizione ancora pendenti, derivati dalla mancata ammissione al privilegio dei crediti degli enti locali. Insomma, in questo modo viene meno la materia del contendere e sarà possibile recuperare quanto meno una parte dei tributi non versati dai soggetti falliti.

Questo però non deve far credere agli enti locali che l'ammissione al privilegio sia automatica: nei fallimenti rimane previsto che sia il creditore a dover indicare in modo preciso le norme di riferimento di una causa di prelazione. Gli enti locali, quindi, dovranno essere corretti nelle proprie istanze di ammissione la privilegio, al fine di non fare riferimento a norme modificate dal legislatore.

(Tratto da articolo di Maurizio Fogagnolo, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi / Autonomie locali e Pa, 13.02.2012, p.12, sintesi redazionale)

### ■ **Il professionista non «paga» per gli omessi versamenti**

Il conferimento dell'incarico professionale di tenuta della contabilità e dei relativi adempimenti fiscali non determina necessariamente in capo al commercialista la responsabilità per l'eventuale notifica di cartelle di pagamento nei confronti della società assistita. A questa conclusione è giunto il Tribunale di Genova, con la sentenza del 20 gennaio 2012.

La questione sottoposta all'attenzione del giudice riguardava la richiesta di risarcimento danni nei confronti di un commercialista avanzata da una società, la quale riteneva che le somme richieste dalle svariate cartelle di pagamento notificate dovessero essere addebitate all'inadempimento del professionista.

Nella fattispecie prospettata, il giudice osserva come l'assistenza di un professionista diligente non pregiudica la possibilità che una società possa essere destinataria di pretese fiscali, diverse rispetto a un'eventuale autoliquidazione dell'imposta eseguita dal professionista, da parte dell'amministrazione finanziaria o dell'agente della riscossione.

Ai fini della risoluzione della questione è stato di fondamentale importanza, per il tribunale, stabilire i comportamenti professionali in conseguenza dei quali gli eventuali atti di accertamento o di riscossione possono essere addebitati al professionista.

Tra le ipotesi individuate dal tribunale, per le quali entra in gioco la responsabilità del commercialista, rientrano sicuramente l'errore nell'autoliquidazione delle imposte e l'eventuale mancato pagamento delle imposte qualora il contribuente abbia debitamente delegato tale adempimento.

Rimangono, invece, responsabili per eventuali errori di comunicazione dei dati, per errore nell'attività di accertamento o per errore di mero fatto nell'attività di riscossione, il contribuente, l'amministrazione finanziaria e l'agente della riscossione.

Nell'elencare le ipotesi subordinatamente alle quali entra in gioco la responsabilità del professionista è stato fondamentale appurare, anche con l'ausilio di un consulente tecnico, le cause da cui hanno tratto origine le cartelle.

In realtà è risultato che l'emissione delle cartelle di pagamento era la conseguenza degli omessi versamenti della società.

Tale circostanza, ossia gli omessi versamenti, avrebbe potuto comportare una responsabilità professionale del commercialista solamente laddove il mancato pagamento fosse stato causato da errori nella predisposizione o nella mancata presentazione delle deleghe di pagamento, ovvero non fossero stati comunicati gli esiti delle eventuali liquidazioni delle imposte.

All'infuori di tali ipotesi e in assenza di qualsiasi elemento di prova, anche in relazione alla mancata comunicazione dell'esito delle liquidazioni, dove la conoscenza di quest'ultimo avrebbe permesso la regolarizzazione con pochi oneri aggiuntivi, non può scaturire alcuna responsabilità in capo al professionista.

A ogni modo, il giudice sottolinea, sebbene il professionista è tenuto a dimostrare la propria diligenza, come è onere del cliente dimostrare il nesso di causalità sussistente tra l'inadempimento del professionista posto a base della responsabilità e il danno subito.

Tuttavia, bisogna anche sottolineare, nonostante la peculiarità della vicenda affrontata dal Tribunale di Genova, come l'argomento della responsabilità del professionista, nel caso di specie del commercialista, è sempre più oggetto di attenzione. In particolare, con riferimento ai recenti orientamenti giurisprudenziali, si ricorda come i giudici di legittimità hanno ritenuto responsabile il professionista per le sanzioni amministrative irrogate al cliente (Corte di cassazione 9916/2010), oppure, responsabile del danno causato a seguito di errori nella dichiarazione (Corte di cassazione 8860/2011) e infine, passibile del sequestro preventivo dei beni finalizzato alla confisca per equivalente (Corte di cassazione 39293/2011).

(Andrea Tagliolini, *Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi*, 22.02.2012, p.24)

### ■ **Detrazioni per alleggerire l'Irpef**

Manovra e mercati. Il decreto fiscale. Gli sconti "non strutturali" andranno innanzitutto ai redditi bassi e ai familiari a carico.

La possibilità di ridurre l'Irpef avrà la sua base nell'aumento delle detrazioni, specie a favore dei redditi più bassi e dei familiari a carico. Questo indica l'articolo 15 del decreto legge fiscale. La realizzazione di ciò potrà avvenire nel 2014, ma il presidente Monti non esclude che possa succedere anche prima, se la situazione economico-finanziaria dell'Italia migliori tanto da permetterlo. Prioritario, infatti, rimane sempre il perseguimento del pareggio di bilancio promesso all'Europa.

Dopo la riunione di ieri del Consiglio dei ministri, il decreto potrebbe arricchirsi di tre punti: la golden share, da far scattare non appena sorga il primo sospetto di una possibile scalata di imprese strategiche e che operano nel settore della difesa nazionale; la riscossione delle quote latte, sulle quali potrebbe rinascere la possibilità di una rateizzazione delle multe; una misura ponte per permettere la presentazione delle liste elettorali per le prossime amministrative di maggio.

Resta invece ancora in sospeso la questione dell'Imu per le non profit. Se non si dovesse riuscire ad inserire la misura nel decreto, si provvederà probabilmente in sede di sua conversione.

Si vede, quindi, che nel decreto ci sono misure che vogliono alleggerire il peso fiscale sui cittadini, specie quelli con i redditi più bassi. A pagare tali alleggerimenti saranno gli evasori fiscali: le risorse recuperate dalla lotta all'evasione nel 2012 e nel 2013 dovranno confluire in un fondo ad hoc a cui potranno attingere il Consiglio dei ministri e il ministero dell'Economia. Rimane chiaro, però, che tutte queste misure e alleggerimenti si potranno fare solo sulla base delle risorse disponibili "al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio e alla riduzione del debito".

Poiché dalla lotta all'evasione difficilmente si riusciranno ad ottenere tante risorse da coprire le riduzioni Irpef sui tanti redditi bassi, è più facile ipotizzare che si agirà sulla riduzione per i familiari a carico, a partire, per esempio, dagli 800 euro oggi riconosciuti dal Fisco per il coniuge a carico, o i 900 euro per il figlio sotto i 3 anni o dei circa 690 per i figli se i redditi dichiarati sono tra i 40 e gli 80mila euro annui (oltre questa soglia le detrazioni vanno a morire). Più complesso ancora sarebbe intervenire sugli scaglioni che attualmente riducono, al crescere del reddito del contribuente, gli importi della "detrazione teorica".

Comunque, tutte queste mosse sono ancora in piena discussione, anche perché il Governo deve raccordarle con quelle volte a ridurre il carico fiscale sulle imprese, a rendere più equo il prelievo sulla casa, a rivedere l'intero sistema sanzionatorio sia amministrativo che penale.

Comunque, come già detto, il grosso dei proventi per la riduzione dell'Irpef dovrà venire dalla lotta all'evasione fiscale, in primis contro i furbetti degli scontrini e delle ricevute fiscali. Nel decreto sono previste anche nuove regole sulla deducibilità dei costi da reato e il rilancio della norma che invita i contribuenti a non falsare gli studi di settori (pena l'inesco di accertamenti a tutto campo). Presenti anche misure volte ad inasprire il contrasto alla fuga dei capitali all'estero o la contraffazione delle merci.

(Tratto da articolo di Marco Mobili, Il Sole 24 Ore, 2.02.2012, p. 3, sintesi redazionale)



## Edilizia e urbanistica

### ■ Requisiti per il riconoscimento di una strada pubblica

Il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza n. 728 del 14 febbraio 2012 ha indicato quali sono le caratteristiche necessarie perché una strada possa essere qualificata come pubblica o assoggettata ad una servitù pubblica di passaggio.

Il ricorso veniva introdotto da un condominio avverso il provvedimento con il quale un Comune negava l'installazione di una sbarra automatizzata su una strada, ritenendola, contrariamente alla tesi dei ricorrenti, destinata al pubblico transito.

Il T.A.R. adito accoglieva il ricorso e pertanto il Comune proponeva appello.

Il Consiglio di Stato, preliminarmente, ha precisato che in merito alla effettiva esistenza della servitù di pubblico passaggio, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, potendo il giudice amministrativo effettuare (ai sensi dell'art. 8 comma 1 c.p.a.) solo una cognizione incidentale finalizzata al controllo della legittimità della determinazione dirigenziale.

Nel merito della questione i giudici hanno negato che la strada avesse la qualifica di strada pubblica, poiché non aveva mai posseduto un'effettiva idoneità a soddisfare esigenze di carattere generale e quindi non era mai stata oggetto di uso da parte di una collettività indeterminata di individui.

In particolare i giudici hanno precisato che "La giurisprudenza insegna, invero, che costituisce una strada pubblica quel tratto viario che non è cieco, ma assume una esplicita finalità di collegamento, essendo destinato al transito di un numero indifferenziato di persone: C.d.S., V, 7 dicembre 2010, n. 8624; che il connotato di interclusione dell'area servita esclude che vi possa sorgere un uso stradale in favore di una collettività indeterminata, e fa invece concludere per un'utilità limitata ai soli proprietari frontisti: C.d.S., V, 18 dicembre 2006, n. 7601; che un'area privata può ritenersi assoggettata ad uso pubblico di passaggio quando l'uso avvenga ad opera di una collettività indeterminata di soggetti considerati *uti cives*, ossia quali titolari di un pubblico interesse di carattere generale, e non *uti singuli*, ossia quali soggetti che si trovano in una posizione qualificata

rispetto al bene gravato; oppure quando vi sia stato, con la cosiddetta *dicatio ad patriam*, l'asservimento del bene da parte del proprietario all'uso pubblico, analogamente, di una comunità indeterminata di soggetti considerati sempre *uti cives*, di talché il bene stesso viene ad assumere caratteristiche analoghe a quelle di un bene demaniale: Cassazione civile, sez. II, 21 maggio 2001, n. 6924; che ai fini della *dicatio ad patriam* occorre pur sempre il requisito dell'idoneità intrinseca del bene a soddisfare un'esigenza comune della collettività dei consociati *uti cives*: Cass. Civ., II, 13 febbraio 2006, n. 3075.

In coerenza con gli enunciati appena esposti, la giurisprudenza afferma in definitiva che, perché un'area privata possa ritenersi sottoposta ad una servitù pubblica di passaggio, è necessario, oltre all'intrinseca idoneità del bene, che l'uso avvenga ad opera di una collettività indeterminata di persone e per soddisfare un pubblico, generale interesse. Ne consegue che deve escludersi l'uso pubblico quando il passaggio venga esercitato unicamente dai proprietari di determinati fondi in dipendenza della particolare ubicazione degli stessi, o da coloro che abbiano occasione di accedere ad essi per esigenze connesse alla loro privata utilizzazione (Cass. Civ., II, 23 maggio 1995, n. 5637), oppure, infine, rispetto a strade destinate al servizio di un determinato edificio o complesso di edifici (Cass. civ., I, 22 giugno 1985, n. 3761)".

In conclusione, ad avviso dei giudici, una strada privata senza sbocco che non assolve ad una esplicita finalità di collegamento, non può ritenersi assoggettata ad un uso pubblico poiché il passaggio di una collettività indeterminata di persone avviene solo per esigenze connesse alla loro privata utilizzazione, e non soddisfa alcun interesse di carattere generale.

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

#### ■ **Piani casa: più tempo e meno limitazioni per presentare la Scia**

Continuano le modifiche ai piani casa regionali. Al di là delle indicazioni proposte con il DI 70/2011 – per lo più disattese dalle Regioni – le modifiche riguardano dappertutto (tranne che in Emilia Romagna) la proroga del termine di presentazione di Dia e Scia, e in genere l'introduzione di vincoli meno rigidi per il non abitativo, le zone agricole e talora anche i centri storici. In vari casi sono stati inseriti bonus volumetrici più elevati per interventi con particolari caratteristiche di risparmio energetico, di bioedilizia o comunque inseriti in piani di recupero.

#### **Le modifiche recenti**

Tra gli ultimi cambiamenti in ordine di tempo, quelli in Liguria: i volumi aggiuntivi condonati sono considerati come se fossero stati ottenuti grazie al piano casa, nel computo degli incrementi permessi. Le demolizioni e ricostruzioni possono avvenire anche in area di diverso sedime del sito, e diviene possibile accorpate a tale area nuovi terreni (per esempio acquistandoli). Poi quelli in Sardegna, dove sono quasi 16mila le istanze presentate a novembre 2011, ultima statistica: nelle zone agricole viene aumentata dal 10% al 20% la percentuale di incremento volumetrico dei fabbricati residenziali situati oltre la fascia dei 300 metri dalla linea di battigia, a condizione che sia effettuata la riqualificazione energetica dell'intero edificio. È consentito il recupero a fini abitativi dei seminterrati che alla data di entrata in vigore della legge abbiano un'altezza non inferiore a 2,40 metri. Vale lo stesso per piani pilotis e locali al piano terra che rispettino i requisiti igienico-sanitari e le prescrizioni sull'agibilità. In Puglia un disegno di legge appena approvato dal Consiglio estende gli interventi agli edifici realizzati tra luglio 2009 e agosto 2011 e sono previste future riduzioni degli oneri concessori. In Piemonte e Toscana le regole sono state riscritte ne corso del 2011.

#### **Le norme scadute**

Attualmente sono tre i piani casa per cui sono scaduti i termini per la presentazione delle domande. Il primo a cessare è stato quello dell'Emilia Romagna, a fine 2010. Dalla giunta è venuto un secco no ad ogni ipotesi di proroga: si nega infatti l'utilità di norme straordinarie perché si sono inserite nella legge urbanistica regionale disposizioni permanenti che stabiliscono misure premiali per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. In Basilicata, invece, è scaduta a fine 2011 la proroga semestrale introdotta dalla legge finanziaria regionale.

## Il progetto lombardo

Un discorso a parte merita la Lombardia, dove la norma ha finito di avere effetti per le richieste presentate dopo il 15 aprile 2011, ma dove è in esame un disegno di legge presentato in novembre 2011. Ci si propone di far rivivere, fino al 31 dicembre 2013 il piano casa. Le polemiche si sono per ora concentrate soprattutto sull'aggiornamento delle norme sul recupero dei sottotetti (legge 12/2005), che fa slittare in avanti di cinque anni (dal 31 dicembre 2005 alla stessa data del 2010) il termine di ultimazione degli edifici che possono recuperare le soffitte, allargando moltissimo la platea dei possibili interessati. Grazie a una serie di emendamenti in commissione, il testo del DI ha previsto un bonus del 10% per chi vuole ampliare capannoni industriali fino a una superficie massima di 500 metri quadrati, in deroga alle normative urbanistiche vigenti e senza miglioramenti dell'efficienza energetica. Il futuro Expo è poi chiamato a giustificare ampliamenti in deroga degli alberghi, fino a 200 mq e nei limiti della metà dell'edificio e 4 metri di ulteriore altezza.

Restano invariate rispetto al testo proposto a novembre 2011 diverse ulteriori misure. Tra queste un premio di volumetria del 5% per gli interventi che riguardano gli edifici già esistenti, ma ne migliorano la prestazione energetica del 50% (una misura con maggiori vincoli rispetto all'incremento del 20% già previsto). Tra le altre norme proposte, le sostituzioni edilizie (30% in più) possono avvenire senza limiti di sagoma e di disposizione sul lotto e con un nuovo bonus del 10% in più se le rinnovabili coprono il 30% del fabbisogno energetico (anziché limitarsi al 20%).

Facilitate le autorimesse interraste in deroga al rispetto del rapporto drenante minimo e la realizzazione di ascensori esterni rispetto alla distanza minima tra pareti finestrate (nel rispetto dei distacchi del Codice civile).

(Silvio Rezzonico, Giovanni Tucci, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 27.02.2012, p.41)

### ■ Piani attuativi, il rischio della Vas

Il tempo è denaro anche nell'edilizia. Il nuovo piano casa ha così inciso anche sul procedimento per la formazione degli strumenti urbanistici e il rilascio dei titoli edilizi. Sempre per le Regioni che non hanno ancora legiferato in materia (si veda l'articolo di apertura in questa pagina) e nell'ottica di accelerare le procedure, le regole nazionali prevedono l'approvazione da parte della giunta comunale dei piani attuativi – comunque denominati – che siano conformi allo strumento urbanistico generale. La misura non è valida nelle Regioni a statuto speciale.

La norma, in realtà, disciplina solo l'approvazione dei piani attuativi, senza nulla dire della loro adozione, che pare comunque doversi ricondurre anch'essa alla competenza della giunta. In tal senso, si è formalmente espressa la Regione Lombardia, chiarendo che spetta alla «giunta comunale l'adozione dei piani attuativi conformi al Prg o al Pgt, come pure l'approvazione definitiva degli stessi, quand'anche fossero stati precedentemente adottati dal consiglio comunale».

Ancora rispetto alla pianificazione urbanistica di dettaglio, il DI 70/2011 prevede – con norma direttamente operativa – che nel caso di Prg già sottoposti a valutazione ambientale strategica (Vas) per l'approvazione dei piani attuativi conformi non sia necessario rinnovare la Vas.

La disposizione, che nasce dalla condivisibile volontà di abbreviare il procedimento amministrativo, non tiene tuttavia conto del fatto che sono ancora pochissimi i Prg sottoposti a Vas e che la prassi e talune leggi regionali prevedono che per i piani attuativi conformi non sia comunque necessaria la Vas. La misura, se interpretata a contrario (se il decreto esclude la Vas per i piani conformi ai Prg sottoposti a Vas vuole dire che la richiede per i Prg non sottoposti a Vas), si risolverebbe allora in un appesantimento procedurale.

(Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 13.02.2012, p.11)

### ■ Cessioni di cubatura affrancabili

Ancora troppe perplessità interpretative ostacolano la rideterminazione di valore dei terreni nel caso di cessioni di cubatura dopo la riapertura dei termini al 30 giugno prossimo operata dall'articolo 7, comma 2, lettere dd) e seguenti del decreto legge 70 del 13 maggio 2011.

Nonostante la prima versione del provvedimento risalga a dieci anni fa (articolo 7 della legge 448/2001), e malgrado i numerosi interventi in materia da parte dell'agenzia delle Entrate (da ultimo la circolare 47/E del 24 ottobre scorso), residuano dubbi che andrebbero chiariti con urgenza, anche perché per le aree la perizia deve essere asseverata prima della stipula di compravendita.

Dal lato oggettivo, lo stesso decreto legge "sviluppo" 70/2011 (articolo 5, comma 3) ha regolamentato, disponendone la trascrizione ai sensi dell'articolo 2643 del codice civile, «i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale».

La tipizzazione di questi contratti, sempre più diffusi anche come strumento per aumentare la flessibilità operativa delle amministrazioni comunali a sostegno del principio di perequazione, non può non riproporre l'annosa questione della loro assimilabilità alle fattispecie produttive di plusvalenza quale reddito diverso, ai sensi dell'articolo 67, comma 1, Testo unico imposte sui redditi (Tuir) e, conseguentemente della facoltà di procedere, anche in tali ipotesi, alla rideterminazione di valore con affrancamento ad imposta agevolata del 4 per cento.

L'intervento legislativo operato con il decreto legge sviluppo non "battezza" esplicitamente questi contratti di "cessione di capacità edificatoria" come aventi effetti reali, ma, al di là della loro natura civilistica (assai dibattuta), il trattamento in ambito fiscale dei redditi da essi derivanti sembra sufficientemente delineato.

Già nel 1976 (con la risoluzione 250948 del 17 agosto) l'amministrazione finanziaria (rifacendosi ad alcune sentenze della Cassazione) parlò di cessione «di un diritto strutturalmente assimilabile alla categoria dei diritti reali immobiliari», applicandovi lo stesso trattamento tributario. Sempre in ambito fiscale, la natura "reale" della cosiddetta cessione di cubatura è stata affermata anche nelle sentenze numero 7417/2003 e numero 10979/2007 della Corte di cassazione, quest'ultima richiamata dalla Risoluzione 233/E del 20 agosto 2009. In questa sede l'Agenzia delle Entrate ha affermato che la «cessione di cubatura ..... produce un effetto analogo a quello proprio dei trasferimenti di diritti reali immobiliari». Ad essa è stata inoltre assimilata la cessione dei diritti di rilocalizzazione di un immobile, previsti da alcune leggi regionali, con cui si trasferisce la potenzialità edificatoria attribuita dall'ente territoriale in sostituzione di un edificio preesistente, demolito a seguito di esproprio o ceduto, in base a convenzione, per il realizzo di un'opera di interesse pubblico.

Sembra quindi possibile concludere (ma una esplicita conferma renderebbe assai più sereni i contribuenti interessati) che per le Entrate queste fattispecie diano origine a plusvalenze rientranti nell'ambito dell'articolo 67, comma 1, lettera b), TUIR, e, pertanto, anche in quello (attualmente vigente) della procedura di affrancamento di valore tramite perizia asseverata e versamento dell'imposta sostitutiva.

Con l'occasione si potrebbe anche chiarire a quale costo fiscalmente riconosciuto dovrebbe far riferimento chi non esercita tale facoltà; in proposito, infatti, si è sostenuto sia un criterio proporzionale riferito al corrispettivo del diritto ceduto rispetto a quello attribuibile alla proprietà del terreno (risoluzioni numero 233/E/2009, numero 379/E/2008 e numero 210/E/2008), sia che la plusvalenza sarebbe costituita dall'intero corrispettivo (Risoluzione numero 112/E/2009, riferita alla cessione di un diritto di superficie a tempo determinato).

Ora che questi contratti hanno perso la loro atipicità, trovando finalmente una (per quanto debole) qualificazione civilistica, saranno sicuramente ancora più frequenti, ed occorre evitare che l'incertezza sulla disciplina tributaria ne ostacoli la diffusione.

## **Il profilo giuridico**

### 01 | LA NOZIONE

Con il DL 70/2011 (articolo 5, comma 3) il contratto di cessione di cubatura ha trovato un riferimento giuridico preciso. La disposizione interviene sull'articolo 2643 del codice civile e prevede che tra gli atti soggetti a trascrizione sui pubblici registri siano compresi i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale

### 02 | L'ORIENTAMENTO

Dal punto di vista tributario si è sempre discusso sulla reale natura di questi accordi. Un orientamento della Cassazione si è dimostrato favorevole all'assimilazione del loro trattamento a quello riservato ai diritti reali immobiliari. L'intervento del DL "sviluppo" sembra confermare questo orientamento

## 03 | PRINCIPIO ANALOGICO

L'amministrazione finanziaria ha fatto propria tale assimilazione, ricorrendo all'analogia. Se così fosse, come pare, ai fini delle imposte dirette si applicherebbe l'articolo 9, comma 5 del Tuir, il quale stabilisce che le disposizioni sulle cessioni a titolo oneroso valgono anche per gli atti a titolo oneroso che comportano la costituzione o il trasferimento dei diritti reali di godimento

## 04 | TASSAZIONE AGEVOLATA

Con riferimento ai suoli posseduti da persone fisiche interverrebbe quindi l'articolo 67, comma 1, lett. b) del Tuir e potrebbe essere possibile evitare la tassazione della plusvalenza in regime Irpef ricorrendo all'affrancamento di valore con l'imposta sostitutiva del 4%, che è attualmente prevista dall'articolo 7, comma 2, dello stesso DI 70/2011 che ha precisato la nozione di cessione di cubatura

(Giorgio Gavelli, Gian Paolo Tosoni, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 23.02.2012, p.22)

### ■ Per l'edilizia quattro miliardi di «stretta»

MILANO

« Il 30 dicembre la banca mi ha chiamato. Pensavo per gli auguri, invece era la richiesta di revoca immediata del fido». Per la Progetti e Costruzioni spa di Genova il credit crunch si materializza così, alla fine dello scorso anno, con l'obbligo in pochi giorni per la titolare Nicoletta Viziano di riorganizzare le linee di credito con gli altri istituti e trovare rapidamente un milione di euro. Il racconto dell'azienda ligure si è replicato su vasta scala per moltissime realtà del settore, come evidenziano gli ultimi numeri di Bankitalia.

A novembre gli impieghi degli istituti di credito verso il settore delle costruzioni erano pari a 175,7 miliardi, un mese dopo i prestiti erano scesi a 172,5 miliardi. Stretta analoga anche per il settore immobiliare, dove le richieste di rientro sono state pari a 700 milioni di euro. Si tratta dunque di quasi quattro miliardi di impieghi in meno in un solo mese, il 20% dell'intera stretta creditizia verificatasi alla fine dello scorso anno nei confronti del sistema delle imprese.

« Le banche stesse ce lo dicono – spiega Nicoletta Viziano – il settore è considerato a rischio. Però ultimamente il loro comportamento non è esemplare, modificano in modo unilaterale e senza preavviso i contratti e faticano sempre più a erogare finanziamenti. In passato, nella nostra attività di costruzione di garage, utilizzavamo magari il 10% dei fidi concessi, ora si vende meno ed è ovvio che la richiesta di credito aumenti. Le banche però non assecondano questo trend e il risultato è che lo scorso anno in Liguria hanno chiuso 400 aziende di costruzioni e 2.000 persone hanno perso il lavoro».

Il racconto di B.L., imprenditore lombardo delle costruzioni, si sposta sul tema degli affidamenti di medio lungo termine, con condizioni capestro impossibili da accettare. « Dopo sei mesi di due diligence – spiega l'imprenditore – mi hanno proposto su un mutuo ipotecario da sei milioni uno spread del 4,5% e una commissione d'ingresso di un punto e mezzo. Uscendo dalla banca, dopo aver espresso le mie perplessità, il funzionario mi ha confessato che in fondo quelle condizioni erano un modo cortese per farmi capire che il prestito non si sarebbe potuto fare». Per il settore delle costruzioni gli ultimi numeri evidenziano una forte crescita delle sofferenze, balzate in un anno da 11,4 a 17,7 miliardi ed è quindi in parte comprensibile lo scarso entusiasmo degli istituti di credito nei confronti di nuove esposizioni per questo comparto.

« Certo – chiarisce l'imprenditore –, capisco che il nostro settore sia guardato con grande attenzione ma sarebbe opportuno distinguere tra le imprese strutturate, quelle che lavorano in conto proprio da anni e gli immobilizeristi dell'ultim'ora, gli improvvisati che provano a fare i soldi con una speculazione edilizia estemporanea. E poi mi piacerebbe maggiore chiarezza e trasparenza, senza farmi aspettare sei mesi per una risposta che puntualmente cita "l'algoritmo di Basilea 3" per motivare il no. Mi sembra un alibi un po' troppo facile».

L'altro aspetto problematico del settore, che alimenta a sua volta la prudenza delle banche, è la difficoltà nell'ottenere i pagamenti da parte dei clienti finali.

« La Pa paga con forti ritardi – spiega l'imprenditore siciliano Mimmo Costanzo – e di riflesso il nostro settore viene penalizzato. I tempi di risposta delle banche sono lunghissimi e i tassi arrivano al 6-6,5%». Sulla stessa linea il presidente di Assimpredil Ance Claudio De Albertis « La Pa – spiega – è sempre in ritardo ma anche i saldi tra privati stanno andando malissimo.

Così le imprese di costruzioni stanno facendo da banca e infatti saltano come birilli. Il blocco maggiore però mi pare si verifichi nei confronti delle società di sviluppo immobiliare. Se il mutuo che ottengono, quando lo ottengono, ha uno spread di 600 punti, significa che poi per gli acquirenti finali la rata arriva a 850-900 punti ed è ovviamente insostenibile».  
(Luca Orlando, Il Sole 24 Ore – Quotidiano, 24.02.2012, p.46)

### ■ **Contenzioso ridotto sulla Scia**

Nell'esecuzione degli interventi di riqualificazione si agisce sull'esistente. È dunque facile che l'attività edilizia vada a rompere l'equilibrio del vicinato o la sensibilità delle associazioni di difesa dei valori ambientali e delle testimonianze storiche. Se a questo si unisce che gli interventi sul patrimonio edilizio esistente sono attivati attraverso i cosiddetti titoli edilizi minori (Dia e Scia), che non prevedono il rilascio di un formale provvedimento da parte del Comune, è chiaro che la procedura di impugnazione dei titoli silenti è un tema molto importante rispetto al concreto sviluppo dei progetti di recupero urbano.

Secondo l'articolo 19, comma 6-ter della legge 241/1990 (aggiunto dal DL 138/2011, convertito con legge 148/2011), «la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili». Tutto ciò che possono fare gli interessati è «sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione» e, in caso di inerzia, attivare l'azione prevista dall'articolo 31, commi 1, 2 e 3 del DLgs 104/2010.

Di conseguenza, i vicini possono agire contro l'attività edilizia posta in essere in forza dei titoli minori esclusivamente impugnando al Tar il silenzio che il Comune mantenga sulla domanda volta a impedire lo svolgimento dell'attività stessa. In merito, il DLgs 195/2011, entrato in vigore il 9 dicembre 2011, ha introdotto alcune modifiche al Codice del processo amministrativo.

L'articolo 31, comma 1, del Codice, nella nuova formulazione precisa infatti che l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere può essere chiesto, non solo, come nella precedente formulazione, «decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo», ma anche «negli altri casi previsti dalla legge».

Come disposto nella nuova formulazione dell'articolo 133 del Codice, sono inoltre devolute alle giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie inerenti ai provvedimenti espressi eventualmente adottati dall'amministrazione in sede di verifica di segnalazione certificata, denuncia e dichiarazione di inizio attività, di cui all'articolo 19, comma 6-ter, della 241/1990.

(Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 13.02.2012, p.11)



## Energia

### ■ **Fondo rotativo Kyoto per il risparmio energetico**

Il Ministero dell'Ambiente ha comunicato ufficialmente che dal prossimo 1° marzo, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della circolare applicativa, sarà operativo il Fondo rotativo per l'applicazione del protocollo di Kyoto di cui al **D.M. 25 novembre 2008** così come integrato dal D.M. 19 luglio 2011.

Nel dettaglio le tappe operative del Fondo rotativo Kyoto sono le seguenti:

- **dal 16 febbraio 2012:** attivazione supporti informativi numero verde **800 098 754** - posta elettronica [cdpkyoto@cassaddpp.it](mailto:cdpkyoto@cassaddpp.it) - sito: [www.cassaddpp.it](http://www.cassaddpp.it);
- **1 marzo 2012:** pubblicazione della Circolare Kyoto in Gazzetta Ufficiale;
- **dal 2 marzo 2012:** accreditamento dei beneficiari mediante applicativo web disponibile sul sito [www.cassaddpp.it](http://www.cassaddpp.it);
- **dal 16 marzo 2012:** presentazione delle domande di finanziamento agevolato on line mediante applicativo web disponibile sul sito [www.cassaddpp.it](http://www.cassaddpp.it);
- **14 luglio 2012:** termine della presentazione delle domande di finanziamento agevolato.

Lo strumento, istituito dalla Legge Finanziaria 2007 (art. 1, commi 1110-1115 Legge n. 296/2006), prevede la concessione di finanziamenti agevolati ad un tasso dello 0,5% per le piccole e medie imprese, enti pubblici e privati, per interventi volti a ridurre le emissioni dei gas a effetto serra, in attuazione del Protocollo di Kyoto, per un ammontare complessivo di 600 milioni di euro, distribuiti in tre annualità da 200 milioni l'una.

Sono previste misure a sostegno della climatizzazione degli edifici, delle varie fonti rinnovabili, quali eolico, idroelettrico, fotovoltaico, termico a biomassa, microgenerazione, sostituzione di motori elettrici e protossido di azoto. Sono invece riservate ad enti pubblici le misure a sostegno della cogenerazione, solare termico e involucro edilizio. E' possibile finanziare anche progetti di ricerca e sviluppo.

Sono destinatari del fondo le imprese di tutte le dimensioni, le persone fisiche, le persone giuridiche private quali associazioni e fondazioni, i soggetti pubblici in genere e i condomini.

Il finanziamento è concesso fino alla misura massima del 70% delle spese ammissibili, quota che raggiunge il 90% in caso di enti pubblici. Per quanto riguarda le imprese, l'agevolazione è concessa in regime *de minimis*.

Sono finanziabili i costi di progettazione di sistema, compresa l'eventuale realizzazione di diagnosi energetica, e studi di fattibilità strettamente necessari per la progettazione degli interventi; tali costi sono riconosciuti nella misura massima dell'8% del totale generale dei costi ammissibili. Inoltre, sono ammissibili i costi delle apparecchiature comprensivo delle forniture di materiali e dei componenti strettamente necessari alla realizzazione dell'intervento e i costi delle infrastrutture comprese le opere edili strettamente necessarie alla realizzazione dell'impianto, i costi di allacciamento alla rete, ovvero nel caso della Misura usi finali, i costi strettamente necessari al montaggio e assemblaggio delle tecnologie installabili. Infine, è possibile finanziare i costi di installazione, compresi avviamento e collaudo. Sono esclusi i costi di esercizio, quali, ad esempio, personale, combustibili e manutenzione ordinaria.

(Avv. Pierpaolo Masciocchi)

#### ■ Servizio distribuzione gas arriva il regolamento per i criteri di gara

*D.M. 12 novembre 2011 n. 266*

Nella Gazzetta ufficiale n. 22 del 27 gennaio 2012 è stato pubblicato il **D.M. 27 novembre 2011 n. 266** recante *"Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222"*.

Il provvedimento, che **entra in vigore l'11 febbraio 2012**, rappresenta il completamento della riforma del settore della distribuzione gas avviata in attuazione dell'art. 46 bis della L. n. 222/2007 concernente la conversione, con modificazioni, del D.L. n. 159/2007.

Il D.M. 27 novembre 2011 si integra pertanto alle seguenti disposizioni:

- D.M. 19 gennaio 2011: determinazione degli ambiti territoriali;
- D.M. 18 ottobre 2011: determinazione dei Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale.

Nel dettaglio, l'articolo 2 individua il soggetto che dovrà gestire la procedura ad evidenza pubblica (di seguito: stazione appaltante) per la scelta del soggetto concessionario della distribuzione gas nei 177 ambiti precedentemente individuati dal D.M. 19 gennaio 2011. A seconda delle caratteristiche dell'ambito la stazione appaltante potrà coincidere con il Comune capoluogo di provincia, oppure, se questo non fa parte dell'ambito, gli enti locali potranno individuare un Comune capofila o la Provincia o una società di patrimonio delle reti.

All'allegato 1 si fissano, tra l'altro, i tempi entro cui per ciascun ambito vanno attivate le procedure per arrivare alla pubblicazione del bando di gara.

Decorsi sei mesi dalle date indicate nell'allegato 1 senza che si sia proceduto all'individuazione del soggetto affidatario il Comune con il maggior numero di abitanti o la Provincia competente trasmette alla Regione una relazione sulla situazione e sulle attività svolte, per l'eventuale intervento sostitutivo della Regione.

I tempi previsti dall'allegato 1 decorrono dall'entrata in vigore del testo. Si riportano nella Tabella seguente esempi della tempistica prevista dal provvedimento.

Esempio tempistica per alcune città

Agosto 2012	Febbraio 2013	Agosto 2014	Febbraio 2014	Agosto 2014	Febbraio 2015	Agosto 2015
Roma città Bologna Città	Bologna Provincia Milano (Sud-Nord -Est) Vicenza (Nord-Sud-Est)	Roma nord	Roma (tiburtino) Vicenza (valli dell'Agno e del Chiampo) Milano Nord - Ovest	Bari nord	Bari sud Roma sud e predestino Vicenza Valli Astico, Leogra e Timonchio Palermo città	Palermo provincia

In aggiunta si evidenzia che tra le norme contenute nel provvedimento quelle relative alla determinazione del valore di rimborso al gestore uscente potranno assumere un ruolo centrale nell'ambito dell'intera procedura di gara e, più in generale, nella ridefinizione dell'assetto organizzativo del settore in quanto lasciano presupporre il possesso di una capacità finanziaria adeguata da parte dei nuovi possibili soggetti aggiudicatari del servizio di distribuzione gas. (Avv. Pierpaolo Masciocchi)

### ■ Gruppi di misura gas

*Delibera Autorità energia n. 28/2012/R/gas*

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha introdotto, con delibera 28/2012, nuovi obblighi temporali per l'installazione di misuratori gas teleggibili modificando le disposizioni precedentemente previste con la delibera Arg/gas 155/08.

Nel dettaglio, viene posticipato al 31 dicembre 2018 (rispetto al 2016) il termine per l'installazione dei misuratori elettronici/telegestibili gas con classi di consumo inferiori alla G6 (utenze residenziali - piccole imprese) prevedendo per tale data l'obbligo di sostituzione del 60% dei contatori esistenti. Obblighi temporali più stringenti sono previsti per le altre tipologie di contatori:

- 29 febbraio 2012 per i contatori con classe maggiore di G40;
- 31 dicembre 2014 per i contatori con classe compresa tra G6 e G40.

Si ricorda che la classe di consumo è riportata sul contatore. A numeri più elevati (es: G40) corrispondono clienti industriali con elevati consumi mentre al decrescere del numero corrispondono consumi più ridotti.

La delibera prevede inoltre che gruppi di misura di classe minore o uguale a G6, messi in servizio dopo il 29 febbraio 2012, dovranno essere conformi ai requisiti funzionali minimi di cui all'allegato A della delibera 155/08 (es: elettro-valvola per chiusura contatore) ad eccezione dell'attivazione delle funzionalità di telelettura/telegestione.

Con la stessa delibera l'Autorità ha inoltre introdotto metodologie standard per il riconoscimento dei costi dei misuratori e dei sistemi di telegestione in modo da incentivare comportamenti efficienti da parte dei distributori e, quindi, di contenere la spesa per i consumatori.

Si ricorda al riguardo che gli investimenti volti a sostituire i contatori ad opera dei distributori rientrano nel calcolo delle tariffe loro spettanti e che quindi durante l'operazione di sostituzione i distributori di gas non potranno pretendere alcun corrispettivo da parte dell'utente finale.

(Avv. Pierpaolo Masciocchi)

### ■ Pompe di calore ad assorbimento a gas per l'edilizia residenziale

*Presentato a Milano il progetto HEAT4U rivolto allo sviluppo di questa tecnologia.*

Dall'installazione delle pompe di calore negli edifici pubblici ora si passa a quelli di residenza privata. Il **progetto HEAT4U**, entrato a far parte del Settimo Programma Quadro per la Ricerca promosso dall'UE, vede il coinvolgimento di quindici tra le più importanti società europee distributrici di gas, manifatturiere, di servizi energetici ed enti di ricerca. L'ENEA è una delle sei di queste realtà italiane che vi partecipano.

L'obiettivo è di sviluppare ulteriormente la tecnologia delle pompe di calore ad assorbimento a gas per renderla disponibile sul mercato degli edifici residenziali esistenti di piccola taglia. Tale tecnologia consentirebbe un incremento di efficienza di circa il 60% in più rispetto alle normali caldaie a gas e capacità di retrofit su sistemi di distribuzione del calore ad alta temperatura.

L'installazione negli edifici esistenti di queste pompe di calore di nuova generazione permetterebbe molteplici vantaggi sia ambientali che economici: un notevole abbassamento dei consumi energetici – secondo studi recenti della UE del 49%, in termini di energia primaria; una rilevante riduzione delle emissioni di gas serra, sempre secondo stime UE del 36%; un consistente interesse economico per gli utenti poiché la tecnologia è soggetta all'applicazione della detrazione di imposta del 55% prevista per i dispositivi di riscaldamento ad alta efficienza e sarà interessata anche dal nuovo "conto energia termico" come conseguenza dell'applicazione della direttiva RES della CE.

Responsabile scientifico per l'ENEA è *Giuseppe Corallo*. Il progetto ha risorse pari a dieci milioni di euro di cui 6.250.000,00 direttamente stanziati dalla CE. Nel settore *light commercial* sono già installate in tutta Europa oltre 6.000 pompe di calore ad assorbimento, che fanno risparmiare ogni anno 9.600 tonnellate equivalenti di petrolio ed evitano l'immissione in atmosfera di oltre 25.000 tonnellate di CO<sub>2</sub>. Tanto per rendersi conto sarebbe come la CO<sub>2</sub> assorbita da oltre 3 milioni e mezzo di alberi.

La tecnologia ha tutte le caratteristiche per essere particolarmente adatta ai piccoli edifici a uso residenziale, ma perché ottenga il successo auspicato è necessario anche l'appoggio normativo per consentire di presentare sul mercato soluzioni complete e integrate. Il progetto appena decollato avrà una durata triennale e pertanto fino al 2015.

(Tratto da [www.sistema24immobili.ilsole24ore.com](http://www.sistema24immobili.ilsole24ore.com))

## ■ **Certificazione per biocarburanti e bioliquidi**

*D.M. 23 gennaio 2012*

Nella Gazzetta Ufficiale n. 31 del 7 febbraio 2012 è stato pubblicato il D.M. 23 gennaio 2012 recante il "*Sistema nazionale certificazione per biocarburanti e bioliquidi*". Il provvedimento è entrato in vigore l'8 febbraio 2012 istituendo così il sistema di certificazione nazionale della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi ai sensi del D. Lgs. 66/2005 (come modificato dal D.Lgs. 55/2011).

Il nuovo sistema di certificazione non interessa soltanto il settore dei trasporti, ma anche quello della produzione di energia elettrica e/o termica ottenuta dai bioliquidi, cioè i combustibili liquidi ottenuti dalla biomassa, come l'olio vegetale e il biodiesel.

Nel dettaglio il provvedimento stabilisce principalmente:

- le modalità di funzionamento del nuovo sistema nazionale di certificazione;
- le procedure di adesione al sistema;
- le procedure per la verifica degli obblighi di informazione nei confronti del Ministero dell'Ambiente;
- le disposizioni che gli operatori e i fornitori devono rispettare per l'utilizzo del "*sistema di equilibrio di massa*" (si tratta del metodo utilizzato per assicurare la rintracciabilità lungo la catena di consegna dei biocarburanti e bioliquidi).

Il decreto prevede che potranno svolgere attività di valutazione della conformità gli organismi di certificazione accreditati dall'organismo nazionale ACCREDIA riconosciuto dallo Stato con il DM 22 dicembre 2009.

Il nuovo sistema di certificazione per biocarburanti e bioliquidi è quindi costituito da:

- Accredia;
- Organismi di certificazione accreditati;
- Schema di certificazione (norma UNI TS 11429 ed regole sull'equilibrio di massa)
- Operatori economici che si sottopongono a verifiche e sono tenuti ad adottare sistemi di rintracciabilità.

Il processo si perfeziona con il rilascio, ad opera di un organismo accreditato, del certificato di conformità dell'azienda (della durata di 5 anni).

Si mette in evidenza il regime transitorio di cui all'articolo 13 che prevede che le partite di biocarburanti e di bioliquidi prodotte nel 2011 ovvero prodotte nel 2012 con materie prime raccolte e materie intermedie prodotte nel 2011 che vengano cedute al fornitore o all'utilizzatore entro il 31 agosto 2012 sono ritenute sostenibili, purché l'operatore economico dimostri al fornitore o all'utilizzatore, entro il 31 agosto 2012, di essere in possesso del certificato di conformità dell'azienda rilasciato nell'ambito del sistema nazionale di certificazione ovvero, di analogo documento rilasciato nell'ambito di un sistema volontario o di un accordo ivi previsto.

Molto importanti anche i due allegati al decreto, che contengono:

- le informazioni di carattere sociale e ambientale (Allegato I);
- la metodologia di calcolo delle emissioni di gas serra di biocarburanti e bioliquidi (Allegato II).

In materia di biocarburanti, l'articolo 11 disciplina le modalità per accedere alle maggiorazioni previste dall'articolo 33, comma 4, del D.Lgs. 28/2011 e relative ai biocarburanti prodotti in luoghi vicini a quelli di consumo finale.

(Avv. Pierpaolo Masciocchi)



## Lavoro, previdenza e professione

### ■ Pensioni tracciabili ai supplementari

Tempi supplementari per la tracciabilità di stipendi e pensioni, e impennata dei premi ai Comuni che si impegnano nella lotta al lavoro nero, e che riceveranno il 100% dei contributi emersi invece del 33% ancora previsto dalle norme attuali.

Sono le due novità più importanti del capitolo dedicato a lavoro e previdenza che hanno trovato spazio nelle ultime versioni del decreto fiscale circolate ieri, e oggi pomeriggio sul tavolo del Consiglio dei ministri.

Entrambi gli interventi trovano anche importanti ragioni di calendario. Il primo riguarda lo stop ai contanti per stipendi e pensioni superiori a mille euro, che dovranno transitare da canali telematici bancari e postali per essere completamente tracciabili. Il nuovo tassello della rete telematica anti-evasione è stato introdotto dal decreto «Salva-Italia» (articolo 2, comma 4-ter, lettera c del DL 201/2011), e il suo debutto effettivo era stato fissato al 7 marzo. Nel frattempo, però, nella legge di conversione del decreto sulle liberalizzazioni si è fatta largo l'ipotesi di un conto corrente per i pensionati costretti da questa norma ad abbandonare il contante, e di conseguenza la mini-proroga torna utile per dare il tempo al Parlamento di votare e alle banche di attuare questa novità. Tanto più che la navigazione al Senato del «cresci-Italia» è tutt'altro che tranquilla (si veda altro servizio a pagina 5), con i tanti correttivi su tassisti, farmacie e dintorni che rischiano di travolgere gli equilibri parlamentari. Se la novità ipotizzata ieri sul decreto fiscale troverà conferma nel Consiglio dei ministri di oggi, comunque, i 450mila pensionati che ricevono in contanti una dote superiore a mille euro (e quanti nella pubblica amministrazione seguono la stessa strada per i compensi) avranno quasi due mesi di tempo in più per abbandonare le vecchie abitudini.

Nel testo che sarà esaminato nel pomeriggio a Palazzo Chigi, poi, potrebbe trovare spazio l'aumento degli incentivi per i Comuni che collaborano con l'Inps nella caccia all'evasione contributiva. Questo filone nell'alleanza fra sindaci e amministrazione è stato rilanciato a inizio febbraio dall'ultimo provvedimento in materia del direttore dell'agenzia delle Entrate, e lunedì prossimo a Reggio Emilia potrebbe essere presentato il modello di convenzione per tradurre in pratica la nuova fase dell'anti-evasione sul territorio. Sul versante previdenziale, però, l'incentivo per i Comuni è finora rimasto al 33 per cento, mentre sul terreno dei tributi erariali è salito di scalino in scalino fino al 100 per cento del maggior riscosso. La novità, se sarà confermata oggi, serve quindi ad allineare i premi per tutte le materie su cui si potrà esercitare l'anti-evasione dei sindaci.

G.Tr.

(Il Sole 24 Ore – Quotidiano, 24.02.2012, p.10)

## ■ Casse, bilanci entro settembre

MILANO

Alla fine per le Casse di previdenza è arrivata la proroga al 30 settembre per l'adozione dei bilanci tecnici riferiti a un arco temporale di 50 anni.

Il termine – previsto dal decreto legge 201/2011 – era inizialmente previsto per il 31 marzo, poi posticipato al 30 giugno. Non bastava, secondo il presidente dell'Adepp (l'associazione che riunisce le Casse dei professionisti), Andrea Camporese, che aveva chiesto più tempo al Governo. La sollecitazione di Camporese è stata raccolta in Parlamento in un emendamento presentato alla Camera (e approvato) da Giuseppe Francesco Marinello (Pdl) al decreto milleproproghe appena convertito in legge.

La nuova formulazione del comma 24 dell'articolo 24 del Dl 201 del 2011 prevede, dunque, la nuova data-ultimatum per le Casse. Entro il 30 settembre gli enti previdenziali dovranno quindi adottare, nell'esercizio della loro autonomia gestionale, misure volte ad assicurare «l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti a un arco temporale di 50 anni». Nel caso in cui i bilanci tecnici non vengano redatti entro il termine previsto dal milleproproghe, il decreto salva-Italia prevede l'introduzione pro rata del contributivo per gli iscritti (in relazione ai periodi contributivi dal 1° gennaio 2012) e un contributo di solidarietà per i pensionati. La misura del prelievo, in questo caso, sarà dell'1%, sui trattamenti 2012 e 2013.

I bilanci tecnici, redatti anche sulla base delle indicazioni elaborate dal Consiglio nazionale degli attuari e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), serviranno per assicurare l'equilibrio e, quindi, la possibilità di erogare le pensioni del futuro.

Oltre alla proroga, però, le Casse avevano avanzato l'ipotesi che venissero inseriti anche i patrimoni e i rendimenti all'interno del calcolo della sostenibilità.

Dal ministro del Lavoro, Elsa Fornero, è arrivata un'apertura sulla possibilità di considerare anche i rendimenti dei patrimoni. La prima applicazione di questa impostazione dovrebbe interessare la Cassa dei medici, l'Enpam (si veda « Il Sole 24 Ore» dell'8 febbraio).

(Francesca Milano, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 25.02.2012, p.39)

## ■ Lavori usuranti, entro domani la domanda per il pensionamento

**Lavoro.** I termini per la richiesta di trattamento anticipato.

Nel messaggio 3435 di ieri 28 febbraio 2012 l'Inps ricorda che c'è tempo massimo fino a domani per i dipendenti che svolgono lavori usuranti o particolarmente faticosi per presentare le domande per accedere alle agevolazioni del pensionamento anticipato.

Lo schema di domanda si può trovare sul sito dell'Inps. L'Istituto ricorda che possono presentare la domanda anche quei lavoratori dipendenti che abbiano contributi da lavoro autonomo e raggiungono i requisiti con il cumulo di questi contributi. In tali casi, però, le regole pensionistiche da seguire saranno quelle dettate dalla legge 247/2007 per i lavoratori autonomi.

Le domande devono essere presentate entro il 1° marzo dell'anno in cui si raggiungono i requisiti agevolati, qualora tali requisiti siano maturati a decorrere dal 1° marzo 2012. Questo significa appunto che i lavoratori che maturino i requisiti entro quest'anno devono presentare le domande appunto entro domani, 1° marzo 2012. La documentazione da allegare alla domanda deve risalire all'epoca in cui si sono svolti i lavori usuranti; di conseguenza, l'Inps chiarisce che saranno tenute in considerazione le dichiarazioni "ora per allora" rilasciate dal datore di lavoro privato.

I dipendenti dell'ex Inpdap ed dell'ex Enpals (istituti previdenziali soppressi e accorpati all'Inps) dovranno presentare la domanda presso la rispettive strutture territoriali. Una volta ricevuta la domanda sarà cura della sede Inps territorialmente competente provvedere all'accertamento della sussistenza dei requisiti. In particolare, dovrà verificare se il lavoratore dipendente abbia svolto il lavoro usurante nel periodo indicato nell'articolo 1, comma 2 del Dlgs 67/2011, ossia almeno sette anni (compreso l'ultimo in cui si maturano i requisiti) negli ultimi dieci anni di attività lavorativa.

Se il lavoratore presenta domanda entro domani senza aver maturato i requisiti, ma è nella condizione di maturarli entro la fine dell'anno, l'Inps si riserva di comunicare entro il 30 ottobre 2012 l'accoglimento della domanda. Il pensionamento agevolato seguirà il vecchio metodo della finestra mobile (legge 122/2010), per cui si dovranno attendere 12 mesi prima di poter effettivamente uscire dal mondo del lavoro (18 mesi, per i lavoratori autonomi). Come detto, entro

il 30 ottobre l'Inps comunicherà se la domanda di pensionamento è stata accettata (con anche l'indicazione della data in cui si aprirà la finestra di uscita), dopo naturalmente aver accertato la presenza della necessaria copertura finanziaria. Qualora questa copertura non dovesse esserci, l'Inps comunicherà l'accertamento dei requisiti per il pensionamento agevolato da lavori usuranti ma con la data differita del pensionamento.

(Tratto da articolo di Arturo Rossi, Il Sole 24 Ore – Norme e Tributi, 29.02.2012, p. 25, sintesi redazionale)



## **Pubblica Amministrazione**

### ■ **Per la «Pa» dal 1° maggio niente contanti sopra 1.000 euro**

È differito al prossimo 1 maggio il termine a partire dal quale tutte le amministrazioni pubbliche non potranno effettuare in moneta contante i pagamenti di stipendi e pensioni con importo superiore a 1.000 euro. Il divieto di pagamento in denaro di questi compensi è stato introdotto dal DL 138/2011 (manovra di ferragosto) e sarebbe dovuto diventare operativo entro la metà di dicembre 2011.

Il divieto di pagamento di pensioni e stipendi è diretto esclusivamente a tutte le amministrazioni pubbliche, ivi incluse le regioni, la sanità, i comuni e le province. Il divieto si estende anche agli enti collegati alle amministrazioni statali, regionali e locali.

Questa formulazione è alquanto imprecisa, non sembra non comprendere le società, ma la volontà del legislatore è chiaramente diretta in questa direzione. La proroga della entrata in vigore del divieto si limita, questo è l'elemento più importante, esclusivamente a pensioni e stipendi e non si estende ai compensi corrisposti ai collaboratori, a condizione che questi compensi abbiano una natura continuativa. Il che si spiega con la volontà di non mettere in discussione la opzione di fondo, cioè l'aumento della tracciabilità e della riduzione sia del riciclaggio di denaro sporco sia di evasione fiscale.

La proroga non si estende neppure al divieto di effettuare in contanti il pagamento di «ogni altro tipo di emolumento a chiunque destinato», formula che sembra comprendere nell'ambito di applicazione anche le collaborazioni occasionali. Si impone per questi pagamenti che non sono stati interessati dal rinvio il ricorso da subito esclusivamente agli strumenti di pagamento elettronici bancari o postali.

La proroga non riguarda neppure gli altri vincoli dettati dallo stesso articolo 2, comma 4 ter, del DL 138/2011 e che vogliono rafforzare la tracciabilità. Quindi le amministrazioni pubbliche devono necessariamente effettuare, senza alcun rinvio, in forma elettronica i pagamenti a qualunque altro soggetto e per qualunque altra ragione a condizione che l'importo sia superiore a 1.000 euro.

Alla base del rinvio ci sono le critiche giunte da più parti, motivate dalle difficoltà provocate in tal modo a molti anziani, nonché a tutti coloro che ricevono compensi di misura assai ridotta e che non hanno un conto corrente bancario o postale.

(Arturo Bianco, Il Sole 24 Ore – Quotidiano, 25.02.2012, p.15)

### ■ **Province, i consiglieri crescono fino a 16**

Ddl elettorale.

Il Consiglio dei ministri dovrebbe approvare, domani, il disegno di legge sulla riforma delle Province. Le norme presenti nel testo dovrebbero trasformare i consigli provinciali da assemblee elettive quali sono ora a organi di secondo livello formati da 10-16 membri eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali del circondario.

Il disegno di legge, messo a punto dai ministri dell'Interno e dalla presidenza del Consiglio, attua le misure restrittive contenute nell'articolo 23 del decreto "Salva-Italia" di Natale. Due le modifiche apportate a quelle misure: la prima è che vien leggermente cambiato il numero massimo di consiglieri. Se la manovra di Natale ne prevedeva massimo 10, ora i consiglieri possono arrivare fino a 16. E in particolare, rimarranno 10 nelle Province con meno di 300mila abitanti; saliranno a 12 nelle Province tra 300 e 700mila abitanti; arriveranno fino a 16 nelle Province con oltre 700mila abitanti. La seconda modifica consiste nel fatto che tali disposizioni varranno anche per le Province

che sono chiamate alle urne nel 2012. Vengono così evitati i possibili commissariamenti previsti nel decreto Monti 201/2011 (commissariamenti che, tra l'altro, erano di difficile attuazione). Il disegno di legge prevede che le elezioni si svolgano domenica tra le 8,00 e le 20,00. Chiamati ad eleggere i consiglieri saranno i sindaci e i consiglieri dei Comuni inclusi nella Provincia, a patto che siano in carica da minimo 45 giorni prima del voto. Ognuno dei votanti potrà presentare una lista e candidarsi. La ripartizione avverrà con il metodo proporzionale puro, senza premi di maggioranza o sbarramenti.

E' presente però una clausola di salvaguardia per i rappresentanti dei capoluoghi: a costoro sarà comunque garantito almeno un seggio. I consiglieri eletti dovranno a loro volta eleggere il loro presidente. La nomina dovrà essere a maggioranza assoluta; è previsto anche il ballottaggio qualora non si giungesse ad un risultato valido nel primo giro di voto.

Secondo la relazione tecnica che accompagna il disegno di legge, tutta l'operazione dovrebbe costare 707.550 euro, con un risparmio di 11,8,1 milioni di euro per le casse provinciali e 119,8 per quelle statali.

(Tratto da articolo di Eugenio Bruno, Il Sole 24 Ore - Politica e Società, 23.02.2012, p. 17, sintesi redazionale)

## ■ A rischio caos il calendario dei servizi pubblici

### Analisi.

Il decreto sulle liberalizzazioni ha prescritto delle novità riguardo i servizi pubblici locali che però hanno bisogno di chiarimenti, altrimenti gli operatori degli enti locali saranno sommersi dalle incertezze e quindi soggetti a scelte poco oculate.

Riguardo i servizi pubblici, l'articolo 3-*bis* del DI 138/2011 ha stabilito la fine degli affidamenti *in house* e, anche, che i servizi debbano essere gestiti da società che operino in ambiti territoriali più ampi. Al riguardo l'articolo ha introdotto una nuova forma di "ambiti ottimali" la cui definizione spetta alle Regioni. Questo articolo, però, va reinterpreto con attenzione.

Bisogna sottolineare che qui non si applicano esclusioni di sorta e, pertanto, l'articolo 3-*bis* riguarda anche i settori non ricompresi dal successivo articolo 4 del decreto legge (e cioè: energia elettrica, gas, farmacie e, parzialmente, l'idrico).

Di contro, il decreto stabilisce che le Regioni "organizzino lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambito o bacini territoriali ottimali" (di dimensione almeno provinciale). Ma con questo non vuole intendere che tutti i servizi debbano essere gestiti a livello di ambito, ma che debbano esserlo i servizi che la Regione giudicherà tali e quindi, probabilmente, quelli già così regolamentati: rifiuti, trasporto locale, acqua, ecc. Questo anche perché un'interpretazione onnicomprensiva dei servizi andrebbe contro la possibilità, prevista per legge, dei Comuni di procedere ad affidamenti di servizi pubblici locali.

Ma fondamentale è capire anche quali sono i passi importanti del processo delineato dagli articoli 3-*bis* e 4 del DI 138/2011. Il primo passo spetta al Governo che entro il 31 marzo dovrà emanare un decreto in cui illustrerà i criteri con i quali i Comuni devono "individuare i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale, verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale" e, se del caso, decidere di attribuire il diritto di esclusiva su alcuni esercizi ed emanare in proposito una delibera quadro.

Il secondo passo spetta alle Regioni che dovranno individuare i servizi per i quali sia opportuna una gestione di dimensione almeno provinciale e quindi emanare, entro il prossimo 30 giugno, norme al riguardo (altrimenti interverrà lo Stato grazie al suo potere sostitutivo).

Il terzo passo è dei Comuni che, preso atto del decreto governativo e dei regolamenti regionali, adotteranno delle delibere con cui formuleranno le proprie scelte. I Comuni con oltre 10mila abitanti, però, dovranno richiedere il parere obbligatorio (ma non vincolante) dell'Autorità garante per la Concorrenza, che dovrà esprimersi entro 60 giorni.

Il quarto passo sarà l'indizione delle gare per l'affidamento dei servizi, con i tempi che ne derivano.

C'è allora da chiedersi se tutto ciò sia realizzabile, specie con la tempistica prevista dal decreto, che vuole che la fine degli affidamenti *in house* entro il 31 dicembre 2012. In realtà ha fatto bene il legislatore ad introdurre nell'articolo 4 un nuovo comma 32-ter con il quale si prevede una sorta di proroga di fatto degli affidamenti in essere, che saranno in vigore fino alla conclusione di questo lungo e complicato iter burocratico.

(Tratto da articolo di Stefano Pozzoli, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi / Autonomie locali e Pa, 13.02.2012, p.12, sintesi redazionale)

## Pubblico Impiego

### ■ **Pensione ridotta per lo statale part time**

Nell'ipotesi in cui i dipendenti pubblici abbiano trasformato il loro rapporto di lavoro da tempo pieno a part-time, con prestazione effettiva dell'attività lavorativa in misura superiore al 50% del tempo pieno (e dunque con riduzione dell'orario di lavoro in misura percentuale inferiore al 50%), la pensione di anzianità liquidata dovrà essere decurtata in misura inversamente proporzionale alla prescelta percentuale di riduzione dell'orario di lavoro. In particolare, dovrà essere decurtata in misura esattamente corrispondente alla percentuale di lavoro effettivamente prestato, anche se ne derivi una decurtazione del trattamento pensionistico superiore al 50 per cento. Lo ha stabilito la Cassazione con sentenza 30662/2011, in seguito a ricorso proposto dall'Inps di cui è stata data notizia con messaggio 3202/2012.

Con altre sentenze, 25800 e 27041/2011, illustrate con messaggio 3203/2012, si informa che la Suprema corte ha stabilito che sono di carattere speciale le norme nei commi 185 e 187 dell'articolo 1 della legge 662/1996 e nel Dm 331/1997, che danno la possibilità nel pubblico impiego di trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale con contestuale percezione della pensione di anzianità al 60° anno di età. Tali norme permettono ai dipendenti pubblici, in deroga al regime generale di non cumulabilità, di cumulare parzialmente la pensione di anzianità e il reddito da lavoro dipendente. Dalla natura speciale, eccezionale e derogatoria di dette norme rispetto al regime generale vigente all'epoca della loro emanazione discende la loro non derogabilità ad opera delle successive disposizioni di carattere generale, introdotte dall'art. 72 della legge 388/2000 e dall'art. 44 della legge 289/2002.

(Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 24.02.2012, p.23)

### ■ **No all'ingresso in Comune degli assunti dalle società**

**L'ostacolo.** Obbligo di concorso.

Reinternalizzare i servizi pubblici all'interno dell'ente pubblico non salva i dipendenti della partecipata che prima gestiva quei servizi.

Nelle società partecipate dagli enti locali per la gestione di beni e servizi si sono avute, negli anni, molte assunzioni di personale per le quali, essendo le società dei datori di lavoro privati, non si sono esperite procedure concorsuali.

Riportare ora all'interno dell'ente la gestione dei servizi esternalizzati presenta il problema del personale di queste società partecipate. L'articolo 31 del Dlgs 165/2011, in caso di trasferimento d'azienda, prevede una specifica tutela dei dipendenti in servizio, ma la Corte dei Conti a Sezioni riunite, interpellata all'uopo, ha prodotto la delibera 4/CONTR/2012 con cui ritiene che i vincoli dell'accesso al lavoro dipendente nella pubblica amministrazione deve avvenire sempre e comunque attraverso un concorso pubblico (articolo 97 della Costituzione).

Allora sono tre le tipologie di dipendenti della società partecipata che vengono coinvolti dalla questione. La prima tipologia è quella dei dipendenti che prima facevano parte dell'ente e che sono stati trasferiti nella società partecipata a seguito del trasferimento dei servizi. Questo personale per entrare negli enti pubblici ha sostenuto un regolare concorso pubblico e ora si trova in una posizione meno rischiosa, perché per lui non si pone il problema del concorso pubblico. La seconda tipologia è rappresentata dal personale assunto direttamente dalla società partecipata senza alcuna procedura concorsuale. I lavoratori rientranti in questa tipologia sono quelli più a rischio, perché non sembrano esserci appigli per salvare la loro posizione. Per loro si prospetta la risoluzione del

rapporto di lavoro per giustificato motivo oggettivo, anche se resta però da considerare la posizione che prenderà il giudice del lavoro. C'è infine la terza tipologia, quella dei dipendenti assunti direttamente dalla società partecipata, ma dopo il superamento di una selezione rispettosa dei principi dettati dall'articolo 35 del Dlgs 165/2011. I dubbi sul destino di questi lavoratori non sono stati chiariti nemmeno dalla deliberazione della Corte dei Conti. Pertanto, su di loro è conveniente avere un comportamento prudente, visto che considerarli dipendenti pubblici appare rischioso.

Certo che, considerando i vincoli in materia di riduzione progressiva della spesa di personale, i problemi sul Patto di stabilità, il vincolo del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, i nuovi ingressi sottoposti al 20%, e infine la sorte dei dipendenti assunti dalla società senza concorso, si capisce che è praticamente impossibile pensare per questi lavoratori la reinternalizzazione negli organici dell'ente pubblico partecipante.

### ■ Il ritardo "licenzia" il dirigente

**Semplificazioni.** Effetto combinato tra le norme sugli iter conclusi oltre i termini e la riforma Brunetta. La valutazione negativa per due anni può far scattare la sanzione.

Nella Gazzetta Ufficiale di giovedì scorso è stato pubblicato il decreto legge sulla semplificazione amministrativa. Il decreto approva nuove tutele del cittadino contro le lungaggini e l'inefficienza degli uffici pubblici.

Ora, decorsi i tempi previsti per la lavorazione di una pratica e la soluzione di un provvedimento, il dirigente o il funzionario inadempiente possono essere sostituiti e da quel momento il cittadino può far valere il suo diritto per ottenere la soluzione del suo provvedimento in tempi brevi (al massimo non superiori a metà del tempo previsto normalmente per la lavorazione di quel provvedimento).

Per il dirigente o il funzionario inefficienti scattano la responsabilità amministrativa e la segnalazione alla Corte dei Conti, la quale potrà condannare il dirigente o il funzionario a risarcire per danni il loro ente di appartenenza. La responsabilità avrà una ricaduta anche sull'indennità di risultato del dirigente o del funzionario. In casi particolarmente gravi, in cui l'inadempienza si verifica per due anni, anche non consecutivi, può scattare la valutazione di insufficiente rendimento: un'eventualità che rende il dirigente o il funzionario suscettibili di licenziamento disciplinare, come previsto dal decreto legislativo Brunetta n. 165/2001.

Ma bisogna distinguere il comportamento del lavoratore che ha semplicemente ommesso di svolgere il proprio compito e perciò abbia causato un ritardo nella lavorazione del provvedimento, dal caso in cui tale comportamento ha causato un danno ingiusto al cittadino. Nel primo caso la sanzione al lavoratore va dal semplice richiamo verbale alla multa fino a quattro ore di retribuzione, nel secondo caso invece, se il cittadino ricorre al giudice richiedendo un risarcimento alla Pa per il danno subito e si vede riconoscere la ragione con una sentenza passata in giudicato, allora al dirigente o al funzionario può essere contestata la "responsabilità per comportamento pregiudizievole per l'amministrazione" (responsabilità anch'essa introdotta dal Dlgs 165/2001).

Va sottolineato che in questi casi, come previsto dall'articolo 2-bis della legge 241/1990 modificata dalla legge 69/2009, il giudice deve proprio riconoscere che il ritardo o l'omissione dipendano da dolo o colpa anche lieve del dipendente pubblico, considerando il comportamento complessivo del lavoratore ed eventuali attenuanti dovute, ad esempio, a carenze organizzative da lui indipendenti. Dall'entità del risarcimento riconosciuto al cittadino dipende anche l'entità della sanzione disciplinare che viene comminata al dipendente pubblico, che può andare da un minimo di tre giorni a un massimo di tre mesi di sospensione dal servizio e della retribuzione. Questa eventualità, però, potrebbe costituire un grave problema, considerando gli attuali tempi medi della giustizia, che rendono di fatto inefficace questo meccanismo sanzionatorio.

(Tratto da articolo di Sylvia Kranz, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi / Autonomie locali e Pa, 13.02.2012, p. 12, sintesi redazionale)



### ■ **Rifiuti. Trasporto internazionale - lista "verde".**

Regolamento (UE) n 135/2012 della Commissione del 16 febbraio 2012

"Recante modifica del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti al fine di includere alcuni rifiuti non classificati nell'Allegato III B" (G.U.U.E. serie L n. 46 del 17 febbraio 2012) A seguito della richiesta pervenuta alla Commissione da parte di alcuni Paesi membri dell'Unione (Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria) di includere nuove tipologie di rifiuti nella c.d. "Lista Verde" di rifiuti, per i quali vige il mero obbligo di informazione preventiva, il presente regolamento modifica l'Allegato III, parte B, del regolamento (CE) n. 1013/2006, recante *Rifiuti verdi addizionali in attesa dell'inclusione nei pertinenti allegati della Convenzione di Basilea o della Decisione OCSE di cui all'art. 58, par. 1, lettera B.*

(Avv. Marco Fabrizio)

### ■ **RES - Il tributo rifiuti vale per tutti gli immobili**

**Gli altri prelievi fiscali.** Il DI punta anche a risolvere la querelle tra Economia ed enti sullo sblocco delle addizionali.

Il decreto fiscale all'esame del Consiglio dei ministri dovrebbe contenere le indicazioni sugli strumenti indispensabili per l'applicazione generalizzata della componente rifiuti della Res, il nuovo tributo sui rifiuti che dovrebbe mandare in pensione dal prossimo anno La Res sugli immobili si applicherà sull'80% della superficie catastale ufficiale. Il punto, però, è che in Italia molti immobili non hanno tale superficie "ufficiale", basti pensare ai due milioni di case "fantasma" solo di recente scovate e portate nell'alveo del Catasto dalle indagini dell'Agenzia del Territorio. Per questa ragione, i tecnici del Governo prevedono nel decreto che, quando nel prossimo anno entrerà in vigore la Res, per gli immobili ancora privi di una planimetria catastale definitiva il conto venga calcolato sulla base di una superficie "convenzionale", stabilita dall'Agenzia del Territorio sulla base degli elementi informativi sull'immobile in suo possesso.

Uguale procedimento dovrebbe essere valido anche per tutti quegli immobili a cui è stata attribuita una rendita "presunta", per esempio dopo una ristrutturazione che non sia stata comunicata per tempo all'amministrazione finanziaria.

Questo meccanismo di calcolo (naturalmente, se sarà poi inserito nella versione definitiva del decreto) sarà utilizzato solo nella prima applicazione, in attesa che si concluda il lungo iter che porterà all'attribuzione di una rendita definitiva agli immobili che ne sono ancora privi. Per arrivare a ciò, infatti, l'amministrazione deve raccogliere le dichiarazioni di aggiornamento catastale e le planimetrie, operazione che può richiedere anni; e così, senza il correttivo a cui si sta lavorando nel decreto fiscale, un numero consistente di immobili rimarrebbe di fatto escluso dalla base imponibile. Il decreto fiscale, poi, si prefigge anche di porre fine alla *querelle* interpretativa tra il ministero dell'Economia e gli enti locali relativa al "congelamento" dei tributi locali non ancora sbloccati da norme *ad hoc* (come è il caso, per esempio, dell'addizionale Irpef). Il decreto, infatti, si prefigge di abrogare la norma del 2010 che protraeva il blocco alle aliquote "fino all'attuazione del federalismo fiscale". La prima norma sulla questione è stata già cancellata dalla manovra di Natale. Se questa norma verrà abrogata si sbloccherà per i Comuni la possibilità di aumentare l'aliquota della tassa per l'occupazione del suolo pubblico e quella sull'imposta sulla pubblicità. Per le Province, invece, si avrebbe la possibilità di ritoccare l'addizionale sull'imposta di trascrizione.

(Tratto da articolo di Gianni Trovati, Il Sole 24 Ore, 17.02.2012, p. 3, sintesi redazionale)

### ■ **Albo Gestori Ambientali**

#### **Circolare n. 95 del 24 gennaio 2012 su utilizzazione codici CER**

Il Comitato dell'Albo, in relazione agli sviluppi normativi e all'esigenza di un aggiornamento sulla materia, ha emanato la circolare n. 95/2012 sull'utilizzazione dei codici dell'elenco europeo dei rifiuti ai fini dell'iscrizione nella Categoria 1 (rifiuti urbani) e nelle Categorie 4 o 5 (rifiuti speciali).

In base a quanto riportato nella circolare:

a) ai fini dell'iscrizione nella categoria 1, possono essere utilizzati:

- CER diversi dal 20 00 00 ma comunque di provenienza urbana, come previsti dal paragrafo 4.2 dell'allegato I al DM 8/4/08, come modificato dal DM 13/5/09;
- CER 18 01 03\* (rifiuti che devono essere raccolti e smaltiti applicando precauzioni particolari per evitare infezioni) per identificare siringhe giacenti su aree pubbliche o private soggette ad uso pubblico.

b) ai fini dell'iscrizione nella categoria 4 o 5 (qualora ricomprenda anche i rifiuti speciali non pericolosi), possono essere utilizzati i seguenti rifiuti che sebbene appartenenti ai codici 20 00 00 possono, per loro origine, essere classificati come rifiuti speciali:

- 20 01 01, carta e cartone,
- 20 01 08, rifiuti biodegradabili di cucine e mense,
- 20 01 25, oli e grassi commestibili,
- 20 03 04, fanghi delle fosse settiche,
- 20 03 06, rifiuti della pulizia delle fognature.

La circolare, nel far salvi gli altri provvedimenti emanati dall'Albo in materia, abroga, invece, espressamente le circolari n. 8388 del 22/12/99 (*"Attribuzione codice CER"*) e la n. 7665 del 15/12/00 (*"Attribuzione CER categoria 1- raccolta e trasporto di rifiuti urbani ed assimilati - di cui al D.M.406/98"*).

(Avv. Pierpaolo Masciocchi)

#### ■ In agricoltura Sistri obbligatorio a metà

Il termine di entrata in operatività del Sistri è prorogato dal 9 febbraio 2012 al 30 giugno 2012. Ogni sei mesi il ministro dell'Ambiente trasmette alle Camere una relazione sullo stato di attuazione del Sistri. Per i piccolissimi produttori di rifiuti pericolosi che hanno fino a 10 dipendenti, l'inizio di operatività del Sistri sarà individuato con un decreto del ministro dell'Ambiente in una data non anteriore al 30 giugno 2012. Queste le novità relative al sistema per la tracciabilità dei rifiuti collegate al milleproroghe.

Una parte rilevante, però, riguarda in particolare gli imprenditori agricoli. Nel caso di produzione e trasporto a una piattaforma di conferimento, o di consegna a un circuito organizzato di raccolta i propri rifiuti pericolosi in modo occasionale e saltuario è prevista l'esclusione dall'obbligo di iscrizione al Sistri fino al 2 luglio 2012 (in precedenza 31 dicembre 2011). Per occasionali e saltuari si intendono i trasporti di rifiuti pericolosi a una piattaforma di conferimento, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno per quantitativi non eccedenti i 30 chilogrammi o 30 litri al giorno e, comunque, i 100 chilogrammi o 100 litri l'anno. Si aggiungono i conferimenti, anche in un'unica soluzione, di rifiuti a un circuito organizzato di raccolta per quantitativi non eccedenti i 100 chilogrammi o i 100 litri all'anno.

Per il comparto agricolo la proroga rappresenta una previsione importante ma va contestualizzata con quanto contenuto nel DI semplificazioni (5/2012), ove l'articolo 28 stabilisce che la movimentazione dei rifiuti tra fondi appartenenti alla medesima azienda agricola, anche su pubblica via, non è considerata trasporto, purché finalizzata a raggiungere il deposito temporaneo e la distanza non superi i dieci chilometri.

Quindi per il trasporto non vi è più necessità del formulario (o del Sistri quando operativo). Non è più considerato trasporto neanche la movimentazione fatta dall'imprenditore agricolo dai propri fondi fino al luogo della cooperativa agricola di cui è socio, dove si realizza il deposito temporaneo.

Ora tale luogo viene identificato anche nel sito che rientra nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola. Anche in questo caso, dunque, non c'è più l'obbligo di tracciabilità su strada. Pertanto, con riferimento all'utilizzo dei dispositivi elettronici del Sistri per il trasporto, la proroga per l'agricoltura sembra svuotarsi di contenuto. Ma così non è perché la scadenza del 2 luglio riguarda nello specifico l'obbligo di iscrizione al Sistri il quale permane con relative sanzioni che però entreranno in vigore solo quando il sistema diventerà operativo. In sostanza, permane l'obbligo di iscrizione, ma non quello di usarlo per il trasporto.

(Paola Ficco, Il Sole 24 Ore – Quotidiano, 24.02.2012, p.12)

## Sicurezza ed igiene del lavoro

### La sicurezza sul lavoro nella protezione civile

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 novembre 2011, n. 231

E' stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 2012, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 novembre 2011, n. 231 "Regolamento di attuazione dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, relativamente all'individuazione delle particolari esigenze connesse all'espletamento delle attività del Dipartimento della protezione civile, nel conseguimento delle finalità proprie dei servizi di protezione civile".

Il regolamento ha la finalità di disciplinare la necessità del personale del Dipartimento della Protezione Civile di ricevere adeguata preparazione tecnica professionale, formazione, addestramento e essere sottoposto a regolari visite periodiche di sorveglianza sanitaria.

### Particolari esigenze

Il regolamento definisce il modus operandi in merito alla tutela della salute e sicurezza dei dipendenti del Dipartimento della Protezione Civile, personale che si trova solitamente ad operare in condizioni di emergenza così sintetizzate:

- Tempestività dell'intervento al fine di tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni;
- possibilità di intervento in contesti di rischio prevedibili e dalle conseguenze preventivamente valutabili;
- possibilità di intervento immediato anche in contesti di rischio non prevedibili e dalle conseguenze non preventivamente valutabili;
- flessibilità di impiego in ragione alle esigenze di immediatezza e all'utilizzo delle risorse disponibili, a fronte di una possibile contestuale esiguità dei tempi disponibili per l'adeguamento e l'ottimizzazione delle risorse necessarie a fronteggiare la situazione in atto;
- esigenza di operare con la necessaria flessibilità in ordine alle procedure ed agli adempimenti riguardanti le scelte da operare in materia di prevenzione e protezione, pur osservando ed adottando sostanziali e concreti criteri operativi in grado di garantire l'adozione di appropriate misure di autotutela.

A fronte di tali e peculiari condizioni lavorative le finalità di protezione e tutela della salute e della sicurezza del personale sono perseguite attraverso:

- a) Corsi di formazione impartiti da docenti in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente, appartenenti ad enti, amministrazioni, istituti di formazione competenti in materia di sicurezza, scenari di rischio e comportamenti di autotutela e autoprotezione, affinché sia assicurata la capacità di iniziativa, consapevole della natura e quantità dei pericoli connessi alla specificità dell'attività svolta;
- b) attività divulgativa e informativa sulle disposizioni interne, inerenti agli argomenti di cui alla precedente lettera a);
- c) attività addestrative periodiche;
- d) sorveglianza sanitaria ai sensi dell'articolo 6 del presente regolamento;
- e) utilizzo dei dispositivi di protezione individuale.

### Individuazione della figura del datore di lavoro

In merito alla formazione, informazione e addestramento, l'art. 5 ne attribuisce l'obbligo a colui che è individuato quale datore di lavoro, dove per datore di lavoro si intende: "Il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo. Nel caso di specie il datore di lavoro è individuato nella figura del Capo del Dipartimento ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2003".

### **Misure generali di tutela**

Nei luoghi in cui il personale del Dipartimento della protezione civile svolge la propria attività di istituto, le norme e le prescrizioni in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, contenute nel decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni, sono applicate, ferma restando la necessità di garantire la protezione e la tutela della salute e della sicurezza del personale stesso, in modo da assicurare la continuità delle attività di protezione civile di cui all'articolo 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in particolare in occasione degli eventi di cui all'articolo 2 della medesima legge e all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

Fatte salve le misure generali di tutela di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni in relazione all'espletamento delle funzioni di cui all'articolo 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, le finalità di protezione e tutela della salute e della sicurezza del personale sono perseguite attraverso:

- a) corsi di formazione impartiti da docenti in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente, appartenenti ad enti, amministrazioni, istituti di formazione competenti in materia di sicurezza, scenari di rischio e comportamenti di autotutela e autoprotezione, affinché sia assicurata la capacità di iniziativa, consapevole della natura e quantità dei pericoli connessi alla specificità dell'attività svolta;
- b) attività divulgativa e informativa sulle disposizioni interne, inerenti agli argomenti di cui alla precedente lettera a);
- c) attività addestrative periodiche;
- d) sorveglianza sanitaria;
- e) utilizzo dei dispositivi di protezione individuale.

La formazione, l'informazione e l'addestramento ricevuti, l'ottemperanza alle disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria nonché l'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale assicurano la piena capacità operativa del personale del Dipartimento della protezione civile.

### **Formazione, informazione ed addestramento**

Al datore di lavoro incombe l'obbligo di formazione, informazione ed addestramento sul corretto utilizzo dei dispositivi di protezione individuale, nonché il controllo della loro conformità. Incombe inoltre al datore di lavoro l'accertamento dell'idoneità del personale abilitato all'uso ed alla conduzione degli automezzi di servizio del Dipartimento della protezione civile. In sede di prima applicazione, entro 90 giorni dalla predisposizione delle procedure di previste dall'articolo 8, comma 2 del regolamento, con decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile viene definito un piano di formazione, informazione ed addestramento del personale sul corretto utilizzo dei dispositivi di protezione individuale.

### **Sorveglianza sanitaria**

Le funzioni di Medico competente sono svolte dal Medico competente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in possesso dei titoli e requisiti di cui all'articolo 38 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni.

Entro 90 giorni dalla pubblicazione del regolamento, il Medico competente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri programma ed effettua la sorveglianza sanitaria per il personale del Dipartimento della protezione civile. Quando per lo svolgimento di specifici accertamenti medico-clinici, strumentali e di laboratorio relativi all'attività di sorveglianza sanitaria sia richiesta una specializzazione di cui il personale non sia in possesso, gli accertamenti stessi sono svolti, mediante convenzione, da medici aventi la specializzazione richiesta o da strutture sanitarie qualificate. Nei casi emergenziali, la comunicazione degli infortuni sul lavoro viene inoltrata all'Autorità competente ai sensi della normativa vigente.

### **Vestiario, strumenti e attrezzature di lavoro, dispositivi di protezione individuali**

I dispositivi di protezione individuali sono forniti dal datore di lavoro ed utilizzati in ragione della specifica tipologia di rischio, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lett. d) del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni, e l'acquisizione dei medesimi può avvenire anche sulla base di speciali capitolati d'opera. Il Dipartimento della protezione civile si può avvalere della specifica competenza degli organi tecnici di controllo, aventi compiti in materia di tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, per le attività di accertamento e controllo tecnico dei dispositivi in questione.

Al personale del Dipartimento della protezione civile è fatto obbligo di utilizzare i dispositivi di protezione individuali forniti dal datore di lavoro in ragione della specifica tipologia di rischio. In caso di eventi di cui all'articolo 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e all'articolo 5-bis, comma 5 del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, caratterizzati dal manifestarsi di scenari di rischio non prevedibili e dalle conseguenze non preventivamente valutabili e, quindi, in ragione di ciò non oggetto di specifiche iniziative si continuano a ritenere idonei i dispositivi di protezione individuali forniti dal datore di lavoro e già in uso in ragione della specifica tipologia di rischio.

### **Valutazione dei rischi**

Il datore di lavoro effettua la valutazione dei rischi di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 81 del 2008 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il datore di lavoro ottempera all'obbligo di cui sopra mediante l'elaborazione, entro 90 giorni dalla pubblicazione del regolamento, di apposite procedure operative specificatamente predisposte per tipologia di evento emergenziale, elaborate anche sulla base delle pregresse esperienze di gestione delle attività sopra richiamate, in relazione alle condizioni di rischio presumibili e alla tipologia di evento, individuando le misure generali di tutela ritenute opportune per garantire la salute e la sicurezza del personale. Dette procedure sono portate a conoscenza degli operatori contestualmente alla loro adozione.

Le sedi provvisorie di servizio e le aree operative, ivi comprese quelle di emergenza allestite per il soccorso e l'assistenza alla popolazione, in cui il personale del Dipartimento della protezione civile è impegnato non costituiscono luoghi di lavoro ai sensi del Titolo II e dell'Allegato IV del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni.

Nelle attività di formazione, addestramento ed esercitazioni a cui il personale è chiamato a partecipare, l'obbligo previsto dall'articolo 17, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni, è ottemperato con le stesse modalità sopra indicate. Le aree nelle quali si svolgono le predette attività non costituiscono luoghi di lavoro ai sensi del Titolo II e dell'Allegato IV del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni. Tali attività devono in ogni caso essere condotte, laddove direttamente organizzate e gestite dal Dipartimento della protezione civile, soltanto dopo una preventiva pianificazione e garantendo l'informazione del personale sulla natura dei rischi e sulle attività da compiere.

Nelle attività di cui all'articolo 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in cui si trovino a cooperare soggetti che non hanno alcun rapporto di impiego con il Dipartimento della protezione civile, il personale del medesimo Dipartimento, investito di compiti di coordinamento ed indirizzo, non è responsabile delle violazioni commesse, in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro, dal personale coordinato e, nei confronti del predetto personale, è esonerato dagli adempimenti previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni, in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro, che rimangono a carico dei soggetti titolari delle posizioni di garanzia nei confronti del personale operante, così come individuati dai rispettivi ordinamenti e dalle specifiche disposizioni di settore.

Nei casi in cui il personale sia impegnato in attività di protezione civile ai sensi dell'articolo 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, poste in essere per fronteggiare eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) della medesima legge, ai fini dell'aggiornamento delle procedure di valutazione dei rischi, il datore di lavoro redige, entro 120 giorni dal termine dell'impegno in emergenza del Dipartimento della protezione civile, un Rapporto conclusivo dei rischi peculiari che si sono presentati nel corso dell'attività svolta, indicando le misure di prevenzione e protezione che possono essere adottate in occasione di analoghe successive situazioni. I competenti uffici del Dipartimento della protezione civile, in collaborazione con il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni e con il Medico competente, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), del medesimo decreto legislativo, effettuano e valutano i resoconti delle attività svolte durante le attività emergenziali, analizzando le criticità riscontrate, soprattutto in occasione di infortuni, e apportando modifiche di volta in volta migliorative sulle quali attivare un attento monitoraggio.

**Cantieri temporanei e mobili ex Titolo IV del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81**

Nelle attività di cui al titolo IV del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni, poste in essere dalle strutture coordinate dal Dipartimento della protezione civile, in attività poste in essere per fronteggiare eventi di cui all'articolo 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, rientrano gli interventi da eseguire con immediatezza e speditezza, anche con affidamenti eccezionali, che non consentono la redazione preliminare né del progetto di tali interventi né del Piano della sicurezza e coordinamento. In tal caso la committenza è esonerata dalla redazione del Piano della sicurezza e coordinamento ma è tenuta alla nomina immediata di un Coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione che provvede a coordinare lo svolgimento delle varie attività di competenza. Il Coordinatore per la sicurezza assicura una presenza continua in cantiere e si avvale di assistenti. Il Coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, sebbene esonerato dalla redazione del Piano della sicurezza e coordinamento, è tenuto, in ogni caso, alla redazione del fascicolo di cui all'articolo 91, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni, anche se successivamente alla realizzazione dell'opera prevista.

Il Coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, nei casi di cui sopra, in considerazione dei compiti e delle mansioni affidatigli ai sensi dell'articolo 92 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni, al fine di rendere più efficace la propria azione di coordinamento, tenuto conto dell'esigenza di assicurare una presenza più assidua nel cantiere, può limitare le procedure di cui al citato articolo 92 alla sola verbalizzazione delle situazioni di rischio grave ed imminente ovvero passibili di sospensione delle attività del cantiere derivanti da rischi propri delle singole imprese, nonché da rischi interferenti tra le diverse imprese.

Nei casi di cui sopra, la notifica formale prevista dall'articolo 99 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni, può essere inoltrata all'organo di vigilanza anche successivamente all'inizio dei lavori, purché si provveda a darne informazione con qualsiasi mezzo, appena possibile, in ragione della particolarità e peculiarità dell'attività svolta nell'ambito del relativo scenario di emergenza.

Le aree di accoglienza e ogni luogo connesso alle attività di assistenza alla popolazione colpita da eventi di cui all'articolo 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, i luoghi temporanei destinati al coordinamento e alla gestione dei medesimi eventi, non si considerano cantieri temporanei e mobili ex Titolo IV del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni.

(Avv. Pierpaolo Masciocchi)

**■ Thyssen, legali studiano una causa contro le rsu**

TORINO

A più di quattro anni dalla tragedia nello stabilimento torinese della ThyssenKrupp in cui persero la vita sette operai, gli avvocati che hanno seguito le famiglie delle vittime – risarcite dall'azienda prima del dibattimento – stanno lavorando a un possibile procedimento, in sede civile, contro le rsu. Una iniziativa che, però, ha destato la reazione degli stessi familiari degli operai deceduti i quali, attraverso un comunicato, hanno preso le distanze. « Non abbiamo dato alcun mandato ad avvocati per denunciare le rappresentanze sindacali che lavoravano all'interno delle Acciaierie ThyssenKrupp di Torino – scrivono – per eventuali loro manchevolezze. I responsabili della morte dei nostri cari sono già stati individuati e condannati dalla Corte d'Assise di Torino. Sono: Herald Espenhahn, Marco Pucci, Gerald Priegnitz, Daniele Moroni, Raffaele Salerno e Cosimo Cafueri».

L'iniziativa, sottolinea l'avvocato Antonio Mencobello, è ancora in fase embrionale: « Stiamo vagliando la possibilità di poter procedere in sede civile contro le rsu, che hanno tra i loro compiti quello di tutelare i lavoratori. Entro giugno saremo in grado di valutare la fattibilità di tale procedimento, che sarebbe comunque una causa pilota». A quel punto, aggiunge l'avvocato, «chiederemo ai nostri assistiti di darci mandato a procedere». La sostenibilità del procedimento, spiega Mencobello, si giocherà sulla mancanza o meno di segnalazioni da parte dei rappresentanti sindacali in tema di sicurezza. « In fase di processo è emerso una carenza a tal proposito che approfondiremo» conclude. Una ipotesi contro cui prende una posizione molto netta Antonio Boccuzzi, deputato del Pd che all'epoca dell'incidente era rappresentante sindacale nello stabilimento e rimase ferito durante il rogo: « Durante il processo è emerso esattamente il

contrario – sottolinea – e lo stesso Cafueri, uno dei condannati, ha testimoniato delle segnalazioni in tema di anomalie e malfunzionamenti dei macchinari che venivano regolarmente fatte dal sottoscritto e dai rappresentanti dei lavoratori. Sostenere che non siano state prese iniziative nasce da una disinformazione di fondo». L'appello per la Thyssen è atteso in primavera mentre la procura, con il coordinamento del sostituto procuratore Raffaele Guariniello, sta portando avanti un secondo filone d'inchiesta per accertare le eventuali responsabilità della Asl.  
(Filomena Greco, Il Sole 24 Ore – Quotidiano, 24.02.2012, p.49)

# SMART24 RIFIUTI



**Aggiornato al D.lgs 205/2010**

**Le istruzioni personalizzate per gestire tutte le fasi della vita dei rifiuti.**

- Adempimenti e approfondimenti
- Modulistica
- Check-List
- Guide pratiche
- Materiali didattici
- Glossario
- Schede attività
- Schede rifiuto
- Codici CER
- Chiedi all'Esperto

[www.smart24.ilsole24ore.com](http://www.smart24.ilsole24ore.com)

**Clicca qui per maggiori informazioni!**

GRUPPO24ORE

# Rassegna di normativa

(G.U. 29 febbraio 2012, n. 50)

## Sicurezza ed igiene del lavoro

### **DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 28 novembre 2011, n. 231**

Regolamento di attuazione dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro", relativamente all'individuazione delle particolari esigenze connesse all'espletamento delle attività del Dipartimento della protezione civile, nel conseguimento delle finalità proprie dei servizi di protezione civile. (12G0017)

(GU n. 32 del 08-02-2012)



#### **Art. 2 Campo di applicazione**

1. Il presente regolamento si applica al personale così come definito all'articolo 1, comma 1, lett. b), nei casi in cui lo stesso personale sia impegnato in attività di protezione civile ai sensi dell'articolo 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e successive modificazioni ed integrazioni, prestate fuori dall'ordinaria sede di servizio e poste in essere per fronteggiare eventi di cui all'articolo 2 della medesima legge ovvero di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.



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

### **DECRETO-LEGGE 9 febbraio 2012, n. 5**

Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo. (12G0019) (Suppl. Ordinario n. 27)

(GU n. 33 del 09-02-2012)



#### **Art. 12 Semplificazione procedimentale per l'esercizio di attività economiche**

1. Fermo restando quanto previsto dalle norme di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese e tenendo conto anche dei risultati del monitoraggio di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, le Regioni, le Camere di commercio industria agricoltura e artigianato, i comuni e le loro associazioni, le agenzie per le imprese ove costituite, le altre amministrazioni competenti e le organizzazioni e le associazioni di categoria interessate possono stipulare convenzioni, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata Stato regioni ed autonomie locali, per attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio, in ambiti delimitati e a partecipazione volontaria, anche mediante deroghe alle procedure ed ai termini per l'esercizio delle competenze facenti esclusivamente capo ai soggetti partecipanti, dandone preventiva ed adeguata informazione pubblica. 2. Nel rispetto del principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica privata in condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, che ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali

della Repubblica, il Governo adotta uno o piu' regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l'attivita' di impresa secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative, anche mediante la previsione della conferenza di servizi telematica ed aperta a tutti gli interessati, e anche con modalita' asincrona; b) previsione di forme di coordinamento, anche telematico, attivazione ed implementazione delle banche dati consultabili tramite i siti degli sportelli unici comunali, mediante convenzioni fra Anci, Unioncamere, Regioni e Portale nazionale impresa in un giorno, in modo che sia possibile conoscere contestualmente gli oneri, le prescrizioni ed i vantaggi per ogni intervento, iniziativa ed attivita' sul territorio; c) individuazione delle norme da abrogare a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti e di quelle tacitamente abrogate ai sensi della vigente normativa in materia di liberalizzazione delle attivita' economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese. 3. I decreti di cui al comma 2 sono adottati entro il 31 dicembre 2012, tenendo conto dei risultati della sperimentazione di cui al comma 1 e di quanto previsto dai regolamenti di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previo parere dell'Autorita' garante della concorrenza e del mercato che si intende reso in senso favorevole decorsi trenta giorni dalla richiesta. 4. Con i regolamenti di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, sono altresì individuate le attivita' sottoposte ad autorizzazione, a segnalazione certificata di inizio di attivita' (SCIA) con asseverazioni o a segnalazione certificata di inizio di attivita' (SCIA) senza asseverazioni ovvero a mera comunicazione e quelle del tutto libere. 5. Le Regioni, nell'esercizio della loro potesta' normativa, disciplinano la materia oggetto del presente articolo nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 29 della legge 7 agosto 1990 n. 241, dall'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e dall'articolo 34 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. A tale fine, il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, promuovono anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi, o intese ai sensi dell'articolo 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59. 6. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente articolo i servizi finanziari, come definiti dall'articolo 4 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, nonché i procedimenti tributari e in materia di giochi pubblici per i quali restano ferme le particolari norme che li disciplinano.

#### **LEGGE 17 febbraio 2012, n. 10**

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, recante disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile. (12G0025)  
(GU n. 42 del 20-02-2012)

#### **LEGGE 24 febbraio 2012, n. 14**

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative. (12G0031) (Suppl. Ordinario n. 36)  
(GU n. 48 del 27-02-2012)

**SMART**<sup>24</sup>SOLUTION

**SMART**<sup>24</sup>SOLUTION

 **Chimica e alimentare**
**MINISTERO DELLA SALUTE****DECRETO 13 gennaio 2012**

Elenco dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva bacillus thuringensis sottospecie kurstaki revocati ai sensi dell'articolo 2, commi 2 e 3 del decreto 22 aprile 2009 relativo all'iscrizione della sostanza attiva stessa nell'allegato I del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194. (12A00970)

(GU n. 26 del 01-02-2012)

**MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI****DECRETO 17 ottobre 2011**

Modifica del decreto 29 ottobre 2010 sulle disposizioni per l'individuazione dei requisiti minimi delle procedure di prelievo di campioni di prodotti biologici da analizzare in attuazione dei Regolamenti (CE) n. 834/2007, n. 889/2008, n. 1235/2008 e successive modifiche riguardanti la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici. (12A01147)

(GU n. 34 del 10-02-2012)

**MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI****DECRETO 10 novembre 2011**

Programma di sostegno al settore vitivinicolo - Ripartizione della dotazione finanziaria relativa all'anno 2012. (12A01563)

(GU n. 44 del 22-02-2012 )

 **Ambiente, suolo e territorio**
**DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 19 ottobre 2011, n. 227**

Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. (12G0013)

(GU n. 28 del 03-02-2012)

**Semplificazione degli adempimenti amministrativi in materia ambientale**

*L'art. 49, comma 4-quater, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modifiche, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, prevedeva che, al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese, il Governo era autorizzato ad adottare uno o più regolamenti per la semplificazione normativa e lo sviluppo economico, volti a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese.*

**Novità** - *In attuazione della norma sopra citata, con apposito Dpr è stato ora emanato il regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, norma che avrà vigore a partire dal prossimo 18 febbraio 2012. Le imprese interessate sono quelle individuate dall'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005, che ha definito i criteri di individuazione delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese, in base al numero degli addetti e al fatturato annuo. In base all'art. 1 del Dpr, le imprese attestano l'appartenenza a tali categorie mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione. Le nuove disposizioni concernono: 1) i criteri di assimilazione alle acque reflue domestiche delle acque provenienti da insediamenti produttivi aventi le caratteristiche identificate dalle apposite tabelle nonché quelle provenienti da insediamenti in cui si svolgono attività di produzione di beni e prestazione di servizi i cui scarichi terminali provengono esclusivamente da servizi igienici, cucine e mense; 2) le procedure per il rinnovo dell'autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali; 3) la semplificazione della documentazione di impatto acustico, con esclusione dalla presentazione per le attività a bassa rumorosità. Tutta la documentazione eventualmente richiesta (istanze di autorizzazione, dichiarazioni e altre attestazioni) deve essere*

presentata esclusivamente per via telematica allo Sportello unico per le attività produttive competente per territorio.

(Il Sole 24 ORE - Guida al Lavoro, 17.02.2012, n. 8, p. 111)

#### **DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 8 febbraio 2012**

Dichiarazione dell'eccezionale rischio di compromissione degli interessi primari a causa delle eccezionali avversità atmosferiche che stanno colpendo il territorio nazionale nel mese di febbraio 2012, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 4 novembre 2002, n. 245, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 2002, n. 286. (12A01610)

(GU n. 36 del 13-02-2012)

#### **ORDINANZA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 febbraio 2012**

Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare i danni conseguenti agli eccezionali eventi alluvionali che hanno colpito il territorio dell'isola d'Elba il giorno 7 novembre 2011. (Ordinanza n. 4002). (12A01995)

(GU n. 46 del 24-02-2012)



**Art. 1** 1. Al fine di attuare le iniziative necessarie volte a fronteggiare i danni conseguenti alle eccezionali avversità atmosferiche che hanno colpito il territorio dell'isola d'Elba il giorno 7 novembre 2011, il Commissario delegato - Presidente della regione Toscana, nominato ai sensi dell'articolo 1 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3974 del 5 novembre 2011, provvede con i poteri, le deroghe, nonché le risorse umane ivi previste. 2. Il Commissario delegato procede, con ogni consentita urgenza, all'individuazione dei Comuni danneggiati dagli eventi calamitosi di cui al comma 1. 3. Il Commissario delegato predispone, sulla base delle risorse di cui all'art. 3, un Piano degli interventi secondo i criteri e le modalità individuate dall'art. 1 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3974 del 5 novembre 2011.

#### **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

##### **DECRETO 10 novembre 2011**

Adozione del Sistema di riferimento geodetico nazionale. (12A01799) (Suppl. Ordinario n. 37)

(GU n. 48 del 27-02-2012)



##### **Art. 2 Sistema di Riferimento Geodetico Nazionale**

1. A decorrere dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del presente decreto, il Sistema di riferimento geodetico nazionale adottato dalle amministrazioni italiane e' costituito dalla realizzazione ETRF2000 - all'epoca 2008.0 - del Sistema di riferimento geodetico europeo ETRS89, ottenuta nell'anno 2009 dall'Istituto Geografico Militare, mediante l'individuazione delle stazioni permanenti l'acquisizione dei dati ed il calcolo della Rete Dinamica Nazionale.

#### **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

##### **DECRETO 10 novembre 2011**

Regole tecniche per la definizione delle specifiche di contenuto dei database geotopografici. (12A01800) (Suppl. Ordinario n. 37)

(GU n. 48 del 27-02-2012)



##### **Art. 3 Formazione e contenuto dei database geotopografici**

1. I database geotopografici rispettano la struttura, le specifiche di contenuto e le regole di interpretazione approvate dal Comitato e riportate negli allegati 1 e 2. I database topografici e i singoli strati che lo compongono, in modo da poter essere interoperabili a livello europeo, sono compatibili con Regolamento (UE) n. 1089/2010 della Commissione del 23 novembre 2010

recante attuazione della direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'interoperabilità dei set di dati territoriali e dei servizi di dati territoriali. 2. A decorrere dalla data di pubblicazione del presente decreto sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, le amministrazioni che producono, acquisiscono o validano una o più classi degli strati informativi che costituiscono il contenuto dei database geotopografici adottano le specifiche di contenuto e le regole di interpretazione di cui al comma 1.

## **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

### **DECRETO 10 novembre 2011**

Regole tecniche per la definizione del contenuto del Repertorio nazionale dei dati territoriali, nonché delle modalità di prima costituzione e di aggiornamento dello stesso. (12A01801) (Suppl. Ordinario n. 37)  
(GU n. 48 del 27-02-2012)



### **Art. 2 Principi generali e funzioni del Repertorio**

1. Il Repertorio di cui all'articolo 59, comma 3, del decreto legislativo n. 82 del 2005, costituisce il catalogo nazionale dei metadati riguardanti i dati territoriali ed i servizi ad essi relativi, disponibili presso le pubbliche amministrazioni. 2. Il Repertorio eroga i servizi di ricerca di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32. 3. Il Repertorio costituisce parte integrante dell'infrastruttura nazionale per l'informazione territoriale e del monitoraggio ambientale di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32, relativamente alla raccolta dei metadati per i dati territoriali ed i relativi servizi.

## **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

### **DECRETO 10 novembre 2011**

Regole tecniche per la formazione, la documentazione e lo scambio di ortofoto digitali alla scala nominale 1:10000. (12A01802) (Suppl. Ordinario n. 37)  
(GU n. 48 del 27-02-2012)

## **ORDINANZA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 23 febbraio 2012**

Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare i danni conseguenti alle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi dal 4 all'8 novembre 2011 nel territorio della regione Piemonte ed a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli eccezionali eventi atmosferici che hanno colpito il territorio della regione Piemonte nel mese di marzo 2011. (Ordinanza n. 4005). (12A02270)  
(GU n. 49 del 28-02-2012)



### **Appalti**

## **AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE**

### **DELIBERAZIONE 14 dicembre 2011**

Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012. (Deliberazione n. 111). (12A00975)  
(GU n. 26 del 01-02-2012)

### **DECRETO LEGISLATIVO 29 dicembre 2011, n. 228**

Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche. (12G0015)  
(GU n. 30 del 06-02-2012)



### **Art. 1 Campo di applicazione e finalità**

1. I Ministeri sono tenuti a svolgere le attività di valutazione ex ante ed ex post di cui al

presente decreto al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, di seguito "opere pubbliche", a valere sulle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente. 2. Le predette attività di valutazione sono obbligatorie per le opere finanziate a valere sulle risorse iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri ovvero oggetto di trasferimento da parte degli stessi a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati, in forza di specifica delega. Le predette attività sono altresì obbligatorie per le opere pubbliche che prevedono emissione di garanzie a carico dello Stato.

#### **DECRETO LEGISLATIVO 29 dicembre 2011, n. 229**

Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti. (12G0016)

(GU n. 30 del 06-02-2012)



#### **Art. 1 Ambito di applicazione**

1. Le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e i soggetti destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, nell'ambito della propria attività istituzionale sono tenute a: a) detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento ed allo stato di attuazione di tali opere ed interventi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere; b) detenere ed alimentare un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna transazione posta in essere per la realizzazione delle opere ed interventi, idoneo ad assicurare la relativa evidenza e tracciabilità; c) prevedere specifici vincoli, anche sulla base di quanto specificato nell'ambito del decreto di cui all'articolo 5, per assicurare la raccolta e la comunicazione dei dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale da parte delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori, come previsto dal presente decreto e dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, ai fini dell'inoltro all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, subordinando l'erogazione dei finanziamenti pubblici all'effettivo adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al presente articolo; d) garantire che, nell'ambito dei sistemi di cui al presente articolo, l'opera sia corredata, ai fini dell'ottenimento dei relativi finanziamenti pubblici, del Codice unico di progetto (CUP) che deve figurare già nella fase di presentazione ed in tutte le successive transazioni, anche ai sensi della legge 13 agosto 2010, n. 136. Il Codice identificativo di gara non può essere rilasciato dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nei confronti di contratti finalizzati alla realizzazione di progetti d'investimento pubblico sprovvisti del Codice unico di progetto obbligatorio ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, e successive modificazioni. 2. Resta fermo quanto previsto dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88.

#### **AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE**

##### **DELIBERAZIONE 21 dicembre 2011**

Attuazione dell'articolo 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per l'anno 2012. (12A01192)

(GU n. 30 del 06-02-2012)



#### **Art. 1 Soggetti tenuti alla contribuzione**

1. Sono obbligati alla contribuzione a favore dell'Autorità, nell'entità e con le modalità previste dal presente provvedimento, i seguenti soggetti pubblici e privati: a) le stazioni

appaltanti e gli enti aggiudicatori di cui agli articoli 32 e 207 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche nel caso in cui la procedura di affidamento sia espletata all'estero; b) gli operatori economici, nazionali e esteri, che intendano partecipare a procedure di scelta del contraente attivate dai soggetti di cui alla lettera a); c) gli organismi di attestazione di cui all'art. 40, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

## Energia

### MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE DECRETO 23 gennaio 2012

Sistema nazionale di certificazione per biocarburanti e bioliquidi. (12A01145)  
(GU n. 31 del 07-02-2012)



#### Art. 1 Finalità del decreto

1. Ai fini di cui all'art. 7-bis, comma 5, del decreto legislativo 21 marzo 2005, n.66, come introdotto dal comma 6 dell'art. 1 del decreto legislativo 31 marzo 2011, n.55, di cui agli articoli 24, 33, 38 e 39, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, e allo scopo di garantire che la attendibilità delle informazioni che concorrono alla dimostrazione del rispetto dei criteri di sostenibilità di biocarburanti e bioliquidi e delle informazioni sociali e ambientali fornite dagli operatori economici appartenenti alla filiera di produzione degli stessi sia accertata tramite un adeguato livello di verifica indipendente, il presente decreto stabilisce ai sensi del comma 6 dell'art. 2 del decreto legislativo 31 marzo 2011 n. 55: a) le modalità di funzionamento del Sistema nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi; b) le procedure di adesione allo stesso sistema; c) le procedure per la verifica degli obblighi di informazione di cui all'art. 7-quater, comma 5, del decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 66, come introdotto dal comma 6 dell'art. 1 del decreto legislativo 31 marzo 2011 n. 55; d) le disposizioni che gli operatori ed i fornitori devono rispettare per l'utilizzo del sistema di equilibrio di massa di cui all'art. 7-quater, comma 4, del decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 66, come introdotto dal comma 6 dell'art. 1 del decreto legislativo 31 marzo 2011 n. 55.

### MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO DECRETO 14 gennaio 2012

Approvazione della metodologia che, nell'ambito del sistema statistico nazionale in materia di energia, e' applicata per rilevare i dati necessari a misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi nazionali in materia di quote dei consumi finali lordi di elettricità, energia per il riscaldamento e il raffreddamento, e per i trasporti coperti da fonti energetiche rinnovabili. (12A01451) (Suppl. Ordinario n. 28)  
(GU n. 37 del 14-02-2012)



#### Art. 1 Oggetto

1. In attuazione dell'art. 40, comma 4, del decreto legislativo n. 28 del 2011, e nel rispetto delle finalità di cui al medesimo art. 40, comma 1, e' approvata la metodologia riportata nell'Allegato 1 che forma parte integrante del presente decreto. La metodologia e' applicata, nell'ambito del sistema statistico nazionale in materia di energia, per rilevare i dati necessari a misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi nazionali in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili per il riscaldamento e il raffrescamento sul consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti. 2. Per il settore elettrico, la metodologia di rilevazione e' basata: a. per quanto riguarda il solare fotovoltaico e gli impianti di potenza inferiore ai 200 kW, sugli archivi amministrativi o rilevazione diretta del GSE relativi agli incentivi e alle certificazioni di impianto; b. per quanto riguarda tutte le altre forme di generazione elettrica da fonti rinnovabili, su dati rilevati direttamente da Terna presso gli operatori che Terna stessa e' tenuta a trasmettere annualmente al GSE. 3. Per il settore termico e dei trasporti, la metodologia e' articolata nei seguenti dieci temi statistici, riportati nell'allegato 1, a ciascuno dei quali corrisponde una specifica scheda: 1. Calore derivato, ovvero prodotto da impianti del settore della trasformazione di fonti primarie e ceduto a

terzi; II. Energia geotermica; III. Energia solare termica; IV. Rifiuti; V. Biomasse solide; VI. Bioliquidi; VII. Biogas; VIII. Pompe di calore; IX. Biocarburanti e biometano; X. Energia elettrica nei trasporti. 4. I dati e le informazioni raccolti dal GSE in applicazione della metodologia di cui al comma 1 sono utilizzati per l'elaborazione del Bilancio energetico nazionale, per le altre statistiche del sistema statistico nazionale afferenti le fonti rinnovabili di energia nonché per le statistiche energetiche nazionali da inviare all'Ufficio statistiche della Commissione europea.



## **Pubblico Impiego**

### **DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 28 ottobre 2011**

Autorizzazione ad avviare procedure di reclutamento a tempo indeterminato e determinato in favore rispettivamente del Ministero dell'economia e delle finanze ed altre amministrazioni, ai sensi dell'articolo 35, commi 4 e 4-bis, del decreto legislativo n. 165/2001. (12A00971)  
(GU n. 26 del 01-02-2012)

### **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

#### **DIRETTIVA 5 agosto 2011**

Indirizzi sull'applicazione del D.P.C.M. 26 ottobre 2010, per l'accesso, tramite concorso pubblico per titoli ed esami, alla qualifica di dirigente di prima fascia. (Direttiva n. 11/2011). (12A00972)  
(GU n. 26 del 01-02-2012)

### **MINISTERO DELL'INTERNO**

#### **DECRETO 10 febbraio 2012**

Distintivi di qualifica del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. (12A02030)  
(GU n. 50 del 29-02-2012)



## **Antincendio e prevenzioni incendi**

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

#### **DECRETO 20 gennaio 2012**

Adozione del Piano antincendi boschivi (piano AIB) del Parco nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano con periodo di validità 2009-2013. (12A01121)  
(GU n. 28 del 03-02-2012)

### **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

#### **DECRETO 19 gennaio 2012**

Ripartizione delle risorse da assegnare per l'anno 2010 per le finalità di cui alla legge 21 dicembre 2000, n. 353, per lo svolgimento da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano delle funzioni conferite ai fini della conservazione e della difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale. (12A01122)  
(GU n. 28 del 03-02-2012)

Soluzioni professionali integrate

**SISTEMA** **24** **APPALTI**

**Edilizia e urbanistica****MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI****DECRETO 19 dicembre 2011**

Riparto delle risorse del «Piano nazionale di edilizia abitativa», allegato al DPCM 16 luglio 2009. (12A01766)

(GU n. 41 del 18-02-2012)

**Art. 1 Ripartizione delle risorse**

*1. Per quanto indicato nelle premesse, le risorse pari ad euro 116.228.083,84, appostate sul capitolo 7440 «Fondo per l'attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa» dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono ripartite, sulla base dei coefficienti stabiliti dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 marzo 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 giugno 2003, secondo l'allegata tabella che forma parte integrante del presente decreto.*

**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE****DECRETO 3 febbraio 2012**

Commissione onnicomprensiva da riconoscere alle banche per gli oneri connessi con le operazioni di credito agevolato per il settore fondiario-edilizio, per l'anno 2012. (12A02115)

(GU n. 49 del 28-02-2012)



*La commissione onnicomprensiva da riconoscere alle banche per gli oneri connessi alle operazioni di credito agevolato previste dalle leggi citate in premessa e' fissata per l'anno 2012 nelle seguenti misure: a) 0,88 per cento per i contratti condizionati stipulati nel 2012; b) 0,88 per cento per i contratti definitivi stipulati nel 2012 e relativi a contratti condizionati stipulati fino al 2011. Il presente decreto sara' pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.*

**Pubblica Amministrazione****DIGITPA****CIRCOLARE 29 dicembre 2011, n. 59**

Modalita' per presentare la domanda di accreditamento da parte dei soggetti pubblici e privati che svolgono attivita' di conservazione dei documenti informatici di cui all'articolo 44-bis, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. (12A01204)

(GU n. 32 del 08-02-2012)

**CONSIGLIO DI STATO****REGOLAMENTO 6 febbraio 2012**

Regolamento recante l'esercizio dell'autonomia finanziaria da parte della Giustizia Amministrativa. (12A01896)

(GU n. 43 del 21-02-2012)

**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE****DECRETO 21 febbraio 2012**

Comunicazione della data in cui sono resi disponibili sul sito internet della Societa' per gli studi di settore - SOSE S.p.A. tre questionari per la raccolta dei dati contabili e strutturali di comuni e di province ai fini della determinazione del fabbisogno standard. (12A02150)

(GU n. 47 del 25-02-2012 )



**Art. 1** 1. Sono resi disponibili sul sito internet della societa' per gli studi di settore -

SOSE S.p.a., all'indirizzo <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard>, i questionari di cui all'art. 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, denominati FC03U - Funzioni di istruzione pubblica, per i comuni, nonché i questionari FP02U - Funzioni di istruzione pubblica e FP04U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio, per le province. 2. I questionari di cui al comma 1 dovranno essere restituiti alla società per gli studi di settore - SOSE S.p.a., da parte dei comuni e delle province, interamente compilati con i dati richiesti e sottoscritti sia dal legale rappresentante che dal responsabile economico finanziario dell'ente. 3. La restituzione dei questionari dovrà avvenire entro sessanta giorni decorrenti dalla data di pubblicazione del presente provvedimento nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana mediante invio a mezzo telematico, secondo le modalità che saranno rese note nel sito informatico di cui al comma 1. In caso di mancato rispetto del termine di cui al periodo precedente, si applica la sanzione di cui all'art. 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, secondo la procedura stabilita dall'accordo sancito dalla conferenza Stato-città e autonomie locali nella seduta del 27 luglio 2011.

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

### CIRCOLARE 11 novembre 2011, n. 13

Indicazioni per la destinazione alla contrattazione integrativa delle economie conseguite dalle amministrazioni per effetto dell'art. 61, comma 17, del decreto-legge n. 112/2008 e dell'art. 16 del decreto-legge n. 98/2011. (12A02146)  
(GU n. 48 del 27-02-2012)

# Ora anche su facebook!

Novità legislative, interviste agli esperti, anticipazioni, segnalazioni di eventi, pubblicazioni, ecc.: questo e altro sulla nuova pagina di **Ambiente&Sicurezza** su Facebook, vero e proprio punto di prima informazione accessibile a tutti.

**CON AMBIENTE&SICUREZZA  
SEMPRE AGGIORNATI  
E SEMPRE INFORMATI.**

**DIVENTA FAN**

Per iscriversi e ricevere tutti gli aggiornamenti è sufficiente digitare la parola **Ambiente&Sicurezza - Il Sole 24 ORE** nella riga di ricerca di Facebook e cliccare sul tasto "Diventa fan"


# Rassegna di giurisprudenza

## Ambiente, suolo e territorio

### ■ CASSAZIONE CIVILE, Sezione II, 23 dicembre 2011, n. 28653, Pres. Oddo, Rel. Giusti

#### **ACQUE REFLUE - Scarichi - Impianto di depurazione - Limiti di accettabilità - Superamento - Manutenzione e gestione - Controllo - Delega - Responsabilità - Solidarietà passiva**

In tema di violazioni amministrative, in particolare per il superamento dei limiti di accettabilità degli scarichi delle acque reflue da depuratore, con riferimento al principio della solidarietà di cui all'articolo 6, legge del 1981, n. 689, la delega delle funzioni, nel caso di affidamento della gestione dell'impianto a terzi, ove regolarmente conferita, comporta l'assoggettamento a responsabilità del solo soggetto delegato.

 **Nota** *Il ricorso presentato alla Suprema Corte è stato proposto da un Comune al fine di ottenere la cassazione della sentenza con cui il Tribunale aveva rigettato l'opposizione proposta avverso un'ordinanza emessa dalla ASL.*

*La ASL aveva ingiunto al suddetto ente il pagamento di una somma di denaro a titolo di sanzione amministrativa per la violazione dell'articolo 54, comma 4 e articolo 62, comma 12, D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152 "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento" per non avere adottato tutte le misure necessarie a evitare un aumento, anche temporaneo, dell'inquinamento.*

*Il giudice di primo grado non aveva condiviso la tesi difensiva del Comune facendo riferimento all'articolo 6, legge 24 novembre 1981, n. 689, che configura una solidarietà passiva tra il proprietario della cosa che servi o fu destinata a commettere la violazione e l'autore della violazione medesima: istituto posto a solo vantaggio del creditore che può scegliere a sua discrezione il soggetto nei cui confronti agire.*

*Non aveva, dunque, il giudice considerato determinante il fatto che il Comune aveva affidato il servizio di manutenzione e gestione degli impianti di depurazione a una società specializzata e aveva anche contestato alla suddetta società gli inconvenienti riscontrati.*

*La Cassazione, al contrario, non ha condiviso la decisione del primo giudice e ha considerato fondato il motivo addotto dal Comune ricorrente secondo cui il Tribunale non aveva tenuto conto del fatto che la manutenzione e la gestione tecnico-operativa dell'impianto di depurazione erano stati affidati in appalto alla società e che in tal caso la responsabilità dell'ente pubblico concedente avrebbe dovuto essere esclusa, anche perché il Comune, al quale non poteva essere addebitata nessuna colpa in vigilando, si era tempestivamente attivato per contestare alla società appaltatrice del servizio gli inconvenienti riscontrati all'impianto di depurazione in questione.*

*In riferimento al principio di cui all'articolo 6, legge n. 689/1981, la Corte ha ritenuto necessario sottolineare che esclusivamente all'interno della struttura del soggetto delegato, e fuori dei casi di responsabilità dell'ente preponente - per colpa in vigilando, in eligendo o per altri eccezionali casi, quali la radicale e originaria deficienza tecnica degli impianti e omissione di intervento, o di sopravvenuta inadeguatezza degli stessi -, può operare il detto principio di solidarietà.*

*Una volta individuato nel soggetto gestore, persona fisica o giuridica, il detentore qualificato dell'impianto, solo lo stesso è obbligato al pagamento della sanzione in solido con l'autore dell'illecito, suo rappresentante o preposto.*

(Maria Melizzi, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 28.02.2012, n. 4, p. 71)

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sezione IV, 15 dicembre 2011, n. 6612, Pres. Numerico, Rel. Taormina**

**INQUINAMENTO - Impianti produttivi - Esalazioni insalubri - Pericolo per la salute degli abitanti - Distanze di sicurezza - Prescrizioni - Possibili deroghe**

L'articolo 216, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, nel prescrivere che le industrie insalubri di prima classe devono essere isolate dalle campagne e tenute lontane dall'abitazione, non fissa specifiche distanze; pertanto, se il titolare dimostra che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, l'esercizio dell'attività non reca nocimento alla salute del vicinato, le distanze eventualmente prescritte p.r.g. possono essere derogate.



**Nota** *Nel caso che ci riguarda l'appello è stato proposto dal Comune per la riforma della sentenza emessa dal TAR che aveva dichiarato improcedibile il ricorso proposto dal Comune stesso, ma aveva accolto quello proposto dalla società, odierna appellata, che mirava a ottenere l'annullamento dei provvedimenti reiettivi della propria richiesta di realizzazione di un impianto di disosso e lavorazione dei sottoprodotti della macellazione.*

*Il responsabile dell'ufficio tecnico del Comune aveva respinto la richiesta di permesso di costruire in quanto fondata su un parere sfavorevole dell'Autorità sanitaria locale, ma, a giudizio del TAR, non aveva preso in alcuna considerazione la mitigazione dell'impatto ambientale che sarebbe potuta derivare dalla realizzazione dell'impianto di depurazione funzionale all'opificio.*

*L'impianto era finalizzato a ridurre le emissioni nocive, quindi, facendo riferimento al disposto dell'articolo 216, comma 5, R.D. n. 1265/1934, laddove è prevista una deroga per "industria o manifattura" insalubre di prima classe, che può essere "permessa nell'abitato", la realizzazione dell'impianto sarebbe stato in regola se l'interessato avesse dimostrato che, per l'introduzione di metodi o cautele, il suo esercizio non avrebbe recato nocimento alla salute del vicinato.*

*Il Comune ha impugnato la sentenza del TAR mettendo in evidenza, innanzitutto, il fatto che l'ampliamento oggetto della richiesta da parte della società appellata riguardava l'impianto produttivo e non quello di depurazione e il fatto che, l'amministrazione comunale non avrebbe potuto rilasciare il permesso di costruire in presenza di un parere negativo da parte dell'autorità sanitaria locale; oltre al fatto che l'articolo 156 del regolamento d'igiene del Comune stesso aveva previsto che le industrie insalubri dovessero essere "isolate nelle campagne".*

*Il Consiglio di Stato ha accolto e ritenuto fondato l'appello proposto dal Comune.*

*Il parere negativo della ASL sotteso al provvedimento reiettivo reso dall'amministrazione comunale si è fondato sull'articolo 216, R.D. n. 1265/1934 che dispone: Le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti sono indicate in un elenco diviso in due classi: la prima comprende quelle che devono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni; la seconda quelle che esigono speciali cautele per la incolumità del vicinato.*

*Chiunque intende attivare una fabbrica o manifattura compresa nell'elenco suddetto, deve, dunque, darne avviso, quindici giorni prima, per iscritto al sindaco che, quando lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica, può vietarne l'attivazione o subordinarla a determinate cautele.*

*Tutto ciò premesso, il Collegio, però, non si esime dal chiarire e precisare che devono, comunque, essere disattesi alcuni argomenti contenuti nell'appello secondo cui il Comune non avrebbe potuto in via assoluta discostarsi dal parere preclusivo dell'Azienda sanitaria (Cons. Stato, sez. V, 19 aprile 2005, n. 1794).*

*Gli articoli 216 e 217, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, conferiscono al Comune ampi poteri in materia di industrie insalubri, anche prescindendo da situazioni di emergenza e dall'autorizzazione a suo tempo rilasciata, a condizione, però, che siano dimostrati, da congrua e seria istruttoria, gli inconvenienti igienici e che si sia vanamente tentato di eliminarli.*

*Precedenti decisioni del Consiglio di Stato hanno evidenziato casi analoghi a quello in esame in cui, pur a fronte di una determinazione favorevole dell'autorità sanitaria, l'amministrazione comunale era arrivata all'emissione di una ordinanza di natura inibitoria resa necessaria dal permanere di una grave situazione igienico-sanitaria.*

*Il Comune può sicuramente esercitare detto potere, discostandosi dal parere negativo dell'Autorità sanitaria in ipotesi che configurano veri e propri casi limite e che potrebbero sinteticamente indicarsi in una compresenza di due condizioni: l'assoluta insufficienza, carenza, approssimazione del parere negativo reso dall'azienda sanitaria, e la contemporanea sussistenza di allegazioni di parte - o comunque acquisite dall'amministrazione comunale - che provino oltre ogni dubbio l'inattendibilità del parere negativo e la sussistenza di comprovati elementi che escludano inconvenienti sanitari ascrivibili all'azienda.*

*Solo in presenza di tali condizioni l'amministrazione comunale potrebbe motivatamente discostarsi dal parere reso dall'autorità che ha competenza in materia.*

*Al contrario, laddove non si riscontrino tali condizioni, l'amministrazione comunale è tenuta ad attenersi alle prescrizioni dell'autorità sanitaria e da queste non si può discostare senza stravolgere l'ordine delle competenze e macchiare, a sua volta, di illegittimità la propria azione amministrativa.*

*In breve il Collegio ha ritenuto che l'amministrazione comunale sarebbe tenuta a un obbligo di stringente motivazione soltanto allorché intenda discostarsi dal parere (sia esso di natura favorevole, che negativo) reso dall'autorità sanitaria, mentre, laddove ne condivide gli approdi e a essi intenda conformarsi, potrebbe semplicemente richiamarlo.*

*Alla luce di tutto ciò si è evidenziata la conclusione del Collegio in relazione all'inesattezza della decisione impugnata laddove ha ravvisato il vizio di carenza motivazionale del diniego di permesso di costruire emesso dal Comune.*

*Laddove, come nel caso in esame, ci si trovi di fronte a un puro e semplice richiamo del parere negativo acquisito agli atti del procedimento, la verifica giudiziale - tesa ad accertare se vi sia stata una inottemperanza "sostanziale" all'obbligo di motivazione - deve spostare il fulcro della propria attenzione su ulteriori circostanze che potrebbero, eventualmente, far dubitare della ragionevolezza e coerenza del parere fornito dall'autorità sanitaria.*

*Ma niente di tutto ciò si è potuto riscontrare nel caso di specie in cui il parere negativo della ASL è stato preceduto da una serie di accertamenti, verifiche e sopralluoghi finalizzati a constatare la fondatezza delle numerose istanze e lamentele presentate dai cittadini abitanti nelle aree circostanti l'impianto a causa delle maleodoranti e nocive emissioni.*

*E' apparso, dunque, evidente, alla luce delle suddette argomentazioni, che il provvedimento reiettivo comunale, in quanto motivato dal richiamo al parere negativo dell'azienda sanitaria (e al contenuto dello stesso conformato) non è viziato da difetto di motivazione.*

(Maria Melizzi, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 28.02.2012, n. 4, p. 72)

## ■ TAR PIEMONTE, Sez. 1<sup>^</sup> - 26 gennaio 2012, n.112

### **INQUINAMENTO ATMOSFERICO – Industrie insalubri – Ubicazione – Art. 216 T.U. n. 1265/1934 – Tutela della salute pubblica dei residenti – Vigilanza e controllo.**

La ubicazione di uno stabilimento che effettui lavorazioni insalubri a distanza tale da escludere immissioni nocive ai sensi dell'art. 216 TU n. 1265/1934 deve intendersi realizzata quando lo stabilimento sia ubicato in zona che la pianificazione riserva alle attività industriali e che pertanto deve ritenersi isolata da una adeguata zona di rispetto dagli insediamenti di tipo residenziale. Ciò non significa che siano eluse le esigenze – a tutela della salute pubblica – dei residenti a ridosso dell'area in questione. Ma a tale proposito soccorrono gli obblighi di adottare ogni tipo di accorgimento tecnico in concreto necessario ad evitare rischi nel corso dello svolgimento della attività produttiva. La vigilanza e il controllo sono da effettuarsi quindi in concreto sulla attività che verrà effettuata. Tale obbligo ricade nella potestà dell'amministrazione comunale, dell'ARPA, dell'ASL, ma tale controllo successivo sulla attività e sul rispetto delle previste prescrizioni non incide sulla legittimità dell'iniziale provvedimento autorizzatorio. (Cons. Stato, Sez. 4<sup>^</sup>, n. n. 8689/2010).

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

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sez. 5<sup>^</sup> - 7 febbraio 2012, n. 655**

**VIA, VAS E AIA – VIA – Provvedimento positivo – Prescrizioni – Accettazione espressa intervenuta oltre il termine stabilito dall'amministrazione – Ipotesi di inefficacia temporanea della VIA e dei provvedimenti autorizzatori adottati a valle – Art. 4 d.lgs. n. 152/2006 (nel testo anteriore alle modifiche ex d.lgs. n. 4/08)**

L' accettazione delle prescrizioni intervenuta in un termine successivo rispetto a quello indicato dall'amministrazione nel provvedimento di V.IA., fermo restando l'obbligo di ottemperanza sostanziale alle prescrizioni medesime, determina soltanto un'inefficacia temporanea della VIA e, di riflesso, dei provvedimenti di autorizzazione ed approvazione adottati a valle di detta VIA. Una cosa è infatti quando un'autorizzazione, o un'approvazione, sopravviene in assenza di una preventiva VIA, vale a dire in totale carenza di una tale valutazione (cfr. art. 4, d.lgs. n. 152/2006, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/08), altro è quando una VIA c'è stata e ha avuto un esito favorevole, anche se con prescrizioni (accettate in un secondo tempo, comunque entro il termine di validità della pronuncia), e l'autorizzazione "a valle" è accordata in conformità. (Massima a cura della rivista giuridica [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it))

■ **TAR LAZIO, Roma, Sez. 2<sup>^</sup> bis – 2 febbraio 2012, n. 1141**

**INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Impianti di telecomunicazione – Autorizzazione all'installazione – Consenso del proprietario dell'area – Presupposto sostanziale.**

La necessità del consenso del proprietario dell'area ai fini dell'autorizzazione all'installazione di un impianto di telecomunicazioni risulta dalle disposizioni degli artt. 90, 91 e 92 del d. lgs. n. 259/2003, che postula in alternativa il ricorso all'esproprio: esso è presupposto sostanziale e non mero requisito documentale, nel rispetto dei principi generali in materia di gestione del territorio, in relazione alle garanzie previste in materia di proprietà privata.

**INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Impianti di reti di telecomunicazione elettronica – Regime sanzionatorio edilizio – Applicabilità – Fondamento.**

Non è condivisibile la prospettazione volta ad escludere *a priori* ogni possibile rilevanza, quantomeno concorrente, del regime sanzionatorio edilizio alla materia disciplinata dal d.lgs. n. 259/2003 e dalla L. n. 36/2001, in quanto il tipo di manufatto ivi previsto (impianti di reti di telecomunicazione elettronica) è potenzialmente suscettibile di incidere non solo sull'estetica e comunque sulla situazione del territorio, ma anche e in particolare sulla stabilità degli immobili. (Massime a cura della rivista giuridica [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it))

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3<sup>^</sup>, 25 gennaio 2012 (Ud. 19/12/2011) Sentenza n. 3087**

**INQUINAMENTO IDRICO - Molitura delle olive - Acque reflue - Scarico senza autorizzazione - Configurabilità del reato - Artt.137 e 101, c. 7°, lett.c) D.L.vo n.152/2006.**

Anche dopo l'entrata in vigore del D.L.vo 3 aprile 2006 n.152 è stato ribadito che lo scarico senza autorizzazione di acque reflue derivanti dall'attività di molitura delle olive integra il reato di cui all'art.137 del medesimo decreto (prima previsto dall'art.59 D.Lgs 11 maggio 1999 n.152), non essendo tali reflui assimilabili alle acque reflue urbane in base al di posto dell'art.101, comma settimo, lett.c) del D.Lgs. n.152 del 2006 (Cass. Sez.3 n.26524 del 20.5.2008). (Massima a cura della rivista giuridica [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it))

■ **TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. 5<sup>^</sup> – 10 febbraio 2012, n. 735**

**ACQUA E INQUINAMENTO IDRICO – Autorizzazione allo scarico – Superamento dei valori limite di emissione – Art. 133 d.lgs. n. 152/2006 – Atto di sospensione – Art. 130 – Presupposto della prova del pericolo per la pubblica incolumità – Ricorrenza – Necessità – Esclusione.**

L'atto di sospensione dell'autorizzazione allo scarico, conseguente all'illecito di cui all'art.133 c. 1 del d. lgs. 152/2006 (superamento dei valori limite di emissione) – il quale contiene una previsione di pericolo astratto, o, al più ,presunto - non presuppone, per la sua emanazione, la prova del pericolo per la pubblica incolumità, essendo sufficiente il solo riscontro del superamento dei valori: dato empirico e scientificamente rilevato, la cui palese evidenza non necessita di un riscontro in contraddittorio.

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

■ **TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. 1<sup>^</sup> - 8 febbraio 2012, n. 676**

**DANNO AMBIENTALE – Denuncia di danno ambientale – Art. 309 d.lgs. n. 152/2006 – Ministero dell'Ambiente - Obbligo di valutare le richieste di intervento – Discrezionalità sulle misure da intraprendere – Mancato riscontro – Silenzio inadempimento – Ricorso ex art. 310.**

La denuncia di danno ambientale con la quale si richiede l'intervento statale a tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 309 d.lgs. 152/06 determina a carico del Ministero dell'Ambiente un obbligo di «valuta [re] le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale», che non deve confondersi con l'assunzione doverosa e vincolata di azioni di precauzione, prevenzione o ripristino, imponendo semplicemente la verifica della effettiva ricorrenza dei presupposti per l'azione statale, salva ogni discrezionalità sulle misure più opportune da intraprendere a termini di legge: vale a dire l'obbligo di avvio di un procedimento che si chiude con una motivata decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione formulata dal privato istante. E' in questo senso che «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ... informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo» (art. 309 cit.), cioè dando loro comunicazione della decisione sulla denuncia, delle relative ragioni e, solo nel caso di esito positivo della stessa, degli interventi conseguentemente assunti. In caso di mancato riscontro della denuncia di danno ambientale nei termini predetti, si determina una ipotesi di silenzio inadempimento, avverso la quale è consentito il ricorso di cui all'art. 310 del medesimo decreto legislativo.

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

■ **TAR CAMPANIA, Salerno, Sez. 1<sup>^</sup>– 6 febbraio 2012, n. 174**

**BENI CULTURALI E AMBIENTALI – Zone gravate da usi civici – Interventi modificativi – Autorizzazione ex art. 146 d.lgs. n. 42/2004.**

Laddove non sia intervenuto un apposito piano paesaggistico regionale a disciplinare la materia, graduando quindi le fasce di tutela e gli interventi possibili, non è possibile alcun intervento modificativo sulle aree elencate all'art. 142 – tra le quali rientrano anche le zone gravate da usi civici - a meno che non vi sia la preventiva autorizzazione imposta dall'art. 146 d. lgs. 42 del 2004.

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

■ **CORTE DI GIUSTIZIA CE Sez.4<sup>^</sup> 16 febbraio 2012 Sentenza C-182/10**

**V.I.A. - Valutazione dell'impatto ambientale di progetti - Autorizzazione di un progetto in assenza di un'adeguata valutazione del suo impatto ambientale - Nozione di "atto legislativo" - DIRITTO PROCESSUALE EUROPEO - Accesso alle informazioni e alla giustizia in materia ambientale - Partecipazione del pubblico ai processi decisionali - Portata del diritto di ricorso - Guida all'applicazione della Convenzione di Aarhus - Funzione e portata forza vincolante - Esclusione - Dir. 2003/35/CE - Dir 85/337/CEE.**

L'articolo 2, paragrafo 2, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale e l'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27/6/1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26/5/2003, devono essere interpretati nel senso che sono esclusi dai rispettivi ambiti di applicazione di tali disposizioni soltanto i progetti adottati nei dettagli mediante un atto legislativo specifico, di modo che gli obiettivi delle citate disposizioni siano stati raggiunti tramite la procedura legislativa. Spetta al giudice nazionale verificare se tali due requisiti siano stati rispettati tenendo conto sia del contenuto dell'atto legislativo adottato sia di tutta la procedura legislativa che ha condotto alla sua adozione e, in particolare, degli atti preparatori e dei dibattiti parlamentari. Al riguardo, un atto legislativo che non faccia altro che «ratificare» puramente e semplicemente un atto amministrativo preesistente, limitandosi a constatare l'esistenza di motivi imperativi di interesse generale, senza il previo avvio di una procedura legislativa nel merito che consenta di rispettare detti requisiti, non può essere considerato un atto legislativo specifico ai sensi della citata disposizione e non è dunque sufficiente ad escludere un progetto dai rispettivi ambiti di applicazione di detta Convenzione e di detta direttiva, come modificata. Mentre, gli articoli 3, paragrafo 9, e 9, paragrafi 2-4, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale e l'articolo 10 bis della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, devono essere interpretati nel senso che: - qualora un progetto rientrante nell'ambito di applicazione di tali disposizioni sia adottato mediante un atto legislativo, la verifica del rispetto, da parte di quest'ultimo, dei requisiti stabiliti all'articolo 1, paragrafo 5, di tale direttiva, come modificata, deve poter essere sottoposta, in base alle norme procedurali nazionali, ad un organo giurisdizionale o ad un organo indipendente e imparziale istituito dalla legge; - nel caso in cui contro un simile atto non sia esperibile alcun ricorso della natura e della portata sopra rammentate, spetterebbe ad ogni organo giurisdizionale nazionale adito nell'ambito della sua competenza esercitare il controllo descritto al precedente trattino e trarne le eventuali conseguenze, disapplicando tale atto legislativo. L'articolo 6, paragrafo 9, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale e l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, devono essere interpretati nel senso che non prescrivono che la decisione stessa contenga le ragioni per le quali l'autorità competente ha deciso che essa era necessaria. Tuttavia, nell'ipotesi in cui una persona interessata lo chieda, l'autorità amministrativa competente ha l'obbligo di comunicarle i motivi per i quali tale decisione è stata assunta, ovvero le informazioni e i documenti pertinenti in risposta alla richiesta formulata. Infine, è da rilevare che, la Guida all'applicazione di detta Convenzione, non ha alcuna forza vincolante ed è priva della portata normativa propria delle disposizioni della citata Convenzione.

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

Soluzioni professionali integrate

**SISTEMA 24 AMBIENTE E SICUREZZA**

**■ CONSIGLIO DI STATO, Sez. 5<sup>^</sup> – 21 febbraio 2012, n. 928****ACQUA E INQUINAMENTO IDRICO – Giurisdizione del TSAP – Incidenza diretta dei provvedimenti impugnati sul regime delle acque.**

La giurisdizione di legittimità in unico grado attribuita al Tribunale superiore delle acque pubbliche con riferimento ai "ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche", sussiste quando i provvedimenti amministrativi impugnati incidano direttamente sul regime delle acque pubbliche, nel senso che concorrano, in concreto, a disciplinare la gestione e l'esercizio delle opere idrauliche o a determinare i modi di acquisto dei beni necessari all'esercizio e alla realizzazione delle opere stesse od a stabilire o modificarne la localizzazione o a influire nella loro realizzazione mediante sospensione o revoca dei relativi provvedimenti (cfr. Cass., Sez. Un., n. 27528/08 e 10848/09).

**ACQUA E INQUINAMENTO IDRICO – Giurisdizione del TSAP – Atti provenienti da organi non preposti alla cura del settore delle acque pubbliche.**

L'incidenza diretta del provvedimento amministrativo sul regime delle acque pubbliche, che radica la giurisdizione di legittimità del Tribunale superiore delle acque pubbliche, è configurabile non solo quando l'atto provenga da organo amministrativo preposto alla cura di pubblici interessi in tale materia e costituisca manifestazione dei poteri attribuiti a tale organo per vigilare o disporre in ordine agli usi delle acque, ma anche quando l'atto, ancorché proveniente da organi dell'amministrazione non preposti alla cura degli interessi del settore, finisca, tuttavia, con l'incidere immediatamente sull'uso delle acque pubbliche, in quanto interferisca con i provvedimenti relativi a tale uso, autorizzando, impedendo o modificando i lavori relativi. (Cassazione civile, sez. un., 26 luglio 2002, n. 11126).

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

 **Appalti****■ CONSIGLIO DI STATO, Sez. 6<sup>^</sup> – 7 febbraio 2012, n. 636****APPALTI – Giudizio di anomalia dell'offerta – Voci di prezzo eccessivamente basse – Dimostrazione, da parte dell'impresa, della presenza di altre voci sopravvalutate – Compensazione del maggior costo - Possibilità – Ipotesi consentite - Apodittica rimodulazione delle voci di costo – Violazione della par condicio.**

Fermo restando il principio che in un appalto l'offerta, una volta presentata, non è suscettibile di modificazione, pena la violazione della *par condicio* tra i concorrenti, e considerato che obiettivo della verifica di anomalia è quello di stabilire se l'offerta sia, nel suo complesso, e nel suo importo originario, affidabile o meno, il giudizio di anomalia deve essere complessivo e deve tenere conto di tutti gli elementi, sia quelli che militano a favore, sia quelli che militano contro l'attendibilità dell'offerta nel suo insieme: deve di conseguenza ritenersi possibile che, a fronte di determinate voci di prezzo giudicate eccessivamente basse e dunque inattendibili, l'impresa dimostri che per converso altre voci di prezzo sono state inizialmente sopravvalutate, e che in relazione alle stesse è in grado di conseguire un concreto, effettivo, documentato e credibile risparmio, che compensa il maggior costo di altre voci (Cons. St., sez. VI, 21 maggio 2009 n. 3146; Cons. St., sez. VI, 19 maggio 2000 n. 2908). In altri termini, ciò che si può consentire è: o una modifica delle giustificazioni delle singole voci di costo (rispetto alle giustificazioni già fornite), lasciando le voci di costo invariate; oppure un aggiustamento di singole voci di costo, che trovi il suo fondamento o in sopravvenienze di fatto o normative che comportino una riduzione dei costi, o in originari e comprovati errori di calcolo, o in altre ragioni plausibili. Quello che non si può invece consentire è che in sede di giustificazioni vengano apoditticamente rimodulate le voci di costo senza alcuna

motivazione, con un'operazione di finanza creativa priva di pezzi d'appoggio, al solo scopo di "far quadrare i conti" ossia di assicurarsi che il prezzo complessivo offerto resti immutato e si superino le contestazioni sollevate dalla stazione appaltante su alcune voci di costo.  
(Massima a cura della rivista giuridica [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it))

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sez. 5<sup>^</sup> – 2 febbraio 2012, n. 564**

**APPALTI – Bando di gara – Requisiti di partecipazione più rigorosi di quelli prescritti dalla legge – Legittimità.**

I bandi di gara di appalti pubblici possono contenere requisiti di partecipazione più rigorosi di quelli prescritti dalla legge, purché non discriminanti ed abnormi rispetto alle regole proprie del settore, e possono pertanto pretendere l'attestazione di requisiti di capacità diversi ed ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge, ciò rientrando nell'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione finalizzato a dare corretta attuazione ai principi di imparzialità e buon andamento predicati dall'articolo 97 della Costituzione. (C.d.S., sez. V, 4 agosto 2010, n. 5201; 19 novembre 2009, n. 7247; 6 aprile 2009, n. 2138)

**APPALTI – Documenti previsti a pena di esclusione – Omessa allegazione – Irregolarità sanabile – Inconfigurabilità.**

L'omessa allegazione di un documento o di una dichiarazione previsti a pena di esclusione non può essere qualificata come una mera irregolarità sanabile, non trattandosi di rimediare a vizi puramente formali, tanto più quando, come nel caso di specie, non sussistono (né sono stati addotti o evidenziati) equivoci o incertezze eventualmente generati dall'ambiguità della legge di gara.

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

■ **TAR PUGLIA, Lecce, Sez. 2<sup>^</sup> - 9 febbraio 2012, n. 262**

**APPALTI – Art. 115 d.lgs. n. 163/2006 – Contratti ad esecuzione periodica o continuativa – Revisione periodica del corrispettivo - Norma imperativa.**

L'art. 6 della Legge n° 537/1993 e ss.mm. (oggi l'art. 115 del Decreto Lgs. n°163/2006) è una norma imperativa, che si sostituisce di diritto ad eventuali pattuizioni contrarie (o mancanti) nei contratti pubblici (appalti di servizi e forniture) ad esecuzione periodica o continuativa (ex multis: Consiglio di Stato, V Sezione, 16 Giugno 2003 n° 3373; 8 Maggio 2002 n° 2461; 19 Febbraio 2003 n° 916), e ciò in quanto la clausola di revisione periodica del corrispettivo di tali contratti ha lo scopo di tenere indenni gli appaltatori della Pubblica Amministrazione da quegli aumenti dei prezzi dei fattori della produzione che, incidendo sulla percentuale di utile stimata al momento della formulazione dell'offerta, potrebbero indurre l'appaltatore a svolgere il servizio o ad eseguire la fornitura a condizioni deteriori rispetto a quanto pattuito o, addirittura, a rifiutarsi di proseguire nel rapporto, con inevitabile compromissione degli interessi pubblici.

**APPALTI – Art. 115 d.lgs. n. 163/2006 – Divieto di rinnovo tacito – Proroga del contratto – Possibilità – Rinnovo del contratto – Differenza - Immediata applicazione della clausola di revisione dei prezzi – Incompatibilità.**

L'art. 6 della Legge n° 537/1993 e ss.mm. (oggi l'art. 115 del Decreto Lgs. n°163/2006), nella parte in cui vieta in modo diretto ed assoluto l'effetto del rinnovo tacito, non impedisce, però la prorogabilità del contratto (Cfr.: Consiglio di Stato, V Sezione, 20 Ottobre 1998 n° 1508; VI Sezione, 29 Marzo 2002 n° 1767). A tanto consegue che alle mere proroghe contrattuali può applicarsi la clausola revisionale prevista dall'art. 6 (ora dall'art. 115 del Decreto Lgs. 12 Aprile 2006 n° 163), nel mentre, conclusione opposta vale con riferimento agli atti con cui, attraverso specifiche manifestazioni di volontà, sia stato dato corso tra le parti a distinti, nuovi ed autonomi rapporti giuridici, ancorché a contenuto analogo a quello originario (così: T.A.R. Lazio I Sezione, 31 Marzo 2005 n° 2367). La "ratio" di ciò è che, mentre la proroga del termine finale di un appalto pubblico di servizi sposta solo in avanti la scadenza conclusiva del rapporto, il quale resta regolato

dalla sua fonte originaria, il rinnovo del contratto comporta una nuova negoziazione tra i medesimi soggetti, ossia un rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale, che rende incompatibile l'immediata applicazione imperativa della clausola di revisione prezzi (per la durata del contratto pattuita).

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

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sez. 5<sup>^</sup> – 20 febbraio 2012, n. 888**

**APPALTI – A.T.I. - Divieto di modificazione soggettiva – Recesso di una delle imprese del raggruppamento – Possibilità – Verifica dei requisiti di capacità e moralità delle imprese.**

Il divieto di modificazione soggettiva non ha l'obiettivo di precludere sempre e comunque il recesso dal raggruppamento in costanza di procedura di gara, poiché il rigore di detta disposizione va temperato in ragione dello scopo che persegue, che è quello di consentire alla stazione appaltante, in primo luogo, di verificare il possesso dei requisiti da parte dei soggetti che partecipano alla gara e, correlativamente, di precludere modificazioni soggettive, sopraggiunte ai controlli, e dunque, in grado di impedire le suddette verifiche preliminari. E' quindi evidente come le uniche modifiche soggettive elusive del dettato legislativo siano quelle che portano all'aggiunta o alla sostituzione delle imprese partecipanti e non anche quelle che conducono al recesso di una delle imprese del raggruppamento; in tal caso, infatti, le esigenze succitate non risultano affatto frustrate purchè l'Amministrazione, al momento del mutamento soggettivo, abbia già provveduto a verificare i requisiti di capacità e di moralità dell'impresa o delle imprese che restano, sicché i rischi che il divieto mira ad impedire non possono verificarsi (Consiglio di Stato, sez. VI, 13 maggio 2009, n. 2964).

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



**Edilizia e urbanistica**

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez.3<sup>^</sup> 16 gennaio 2012, Sentenza n. 1193**

**BENI CULTURALI ED AMBIENTALI - DIRITTO URBANISTICO - Area soggetta a vincolo paesaggistico e a disciplina antisismica - Realizzazione Abusiva di un manufatto – Responsabilità del proprietario dell'area – Sussiste – Fattispecie: sequestro dell'area, violazioni sigilli, sanzioni penali, reclusione, multa, demolizione delle opere abusive e rimessione in pristino dei luoghi.**

In materia edilizia, si configura il reato di abusivismo anche sulla base del fatto che la proprietà del terreno e dell'immobile si trova in capo all'imputato e che l'intervento edilizio arricchisce la stessa, a nulla rilevando che la successiva istanza di condono sia stata proposta dal figlio. Nella specie, è stato individuato nel proprietario il committente dei lavori eseguiti e il responsabile della loro prosecuzione anche successivamente al sequestro del cantiere, del quale era stato nominato custode, colpevole di avere in concorso con ignoti realizzato abusivamente in area soggetta a vincolo paesaggistico e a disciplina antisismica un manufatto di due piani fuori terra, della superficie di base di circa 40 mq., proseguendo i lavori anche successivamente all'apposizione dei sigilli a seguito di sequestro dell'area. La sentenza disponeva, altresì, la demolizione delle opere abusive e la rimessione in pristino dei luoghi.

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE CIVILE Sez.3<sup>^</sup>, 18 gennaio 2012, Sentenza n. 689**

**ESPROPRIAZIONE - Pubblica utilità - Opposizione al decreto ingiuntivo - Sospensione della esecutorietà - Rigetto dell'opposizione – Effetti - Art. 623 cod. proc. Civ..**

In materia di espropriazione, il principio applicato dal giudice a quo, riferibile alla sospensione ed esterna dell'efficacia esecutiva di ogni titolo giudiziale posto a base di un processo esecutivo, va

ribadito e precisato, con riferimento al decreto ingiuntivo, nel senso che nel caso di coesistenza del processo esecutivo promosso sulla base di un decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo e del giudizio d'opposizione a decreto ingiuntivo, qualora il giudice dell'opposizione a decreto ingiuntivo disponga la sospensione della sua esecutorietà, si realizza l'ipotesi, prevista dall'art. 623 cod. proc. civ., di sospensione dell'esecuzione disposta dal giudice dinanzi al quale è impugnato il titolo esecutivo, con conseguente impedimento della prosecuzione del processo di esecuzione (Cass. n. 11378/02, n. 8217/04, n. 709/06, nonché ord. n. 20925/08); con il corollario che qualora il giudizio di primo grado si concluda con il rigetto dell'opposizione, cessano gli effetti della sospensione disposta dal giudice della cognizione e, perciò, della sospensione dell'esecuzione nel frattempo disposta dal G.E., in quanto il decreto ingiuntivo riprende forza di titolo esecutivo, con il consequenziale effetto della possibile riassunzione del procedimento esecutivo precedentemente sospeso (Cass. n. 18539/07, anche per l'applicabilità dello stesso principio nel caso in cui il successivo giudizio di appello, durante il quale sia stata disposta la sospensione della sentenza di rigetto dell'opposizione avverso il decreto ingiuntivo, con conseguente nuova sospensione del processo esecutivo, si sia concluso con il rigetto dell'appello).

### **ESPROPRIAZIONE - Intervento del creditore nel processo esecutivo - Condizioni di ammissibilità – Fattispecie - Sospensione cd. esterna del processo esecutivo - Artt. 563 e 564 c.p.c..**

In tema di espropriazione, la diversa considerazione da riservare all'intervento del creditore nel processo esecutivo come fenomeno della sua entrata in un processo già in corso ovvero come espressione del potere di agire, involge, le condizioni di ammissibilità dell'intervento ed implica che colui che validamente interviene nel processo per questo solo fatto ne è parte. Diversa è la questione del ruolo che i creditori intervenuti svolgono nel processo esecutivo. In sintesi, l'intervento provoca due effetti distinti, quali sono il diritto di concorrere alla distribuzione del ricavato ed il diritto di partecipare all'espropriazione provocandone i singoli atti. Sotto tale secondo aspetto, l'intervento del creditore si pone come una forma di esercizio dell'azione esecutiva, sia pure di tipo accessorio, che presuppone l'esistenza di un valido titolo esecutivo in capo all'interveniente. Nella specie, giova precisare che è in discussione il compimento di atti d'impulso che il creditore intervenuto può compiere sostituendosi al creditore pignorante. Poiché si tratta di una facoltà di surroga, è da ritenere che essa sia soggetta ai medesimi limiti, ma anche, con i dovuti adattamenti, ai medesimi principi applicabili all'esercizio dell'azione esecutiva da parte del creditore surrogato. Pertanto, valutato l'intervento come munito di titolo esecutivo nel momento in cui viene effettuato con il deposito del ricorso in cancelleria, questo non perde tale sua qualità per il solo fatto che il titolo esecutivo venga successivamente sospeso; così come, per il creditore pignorante munito di valido titolo esecutivo, il diritto di azione non viene meno per il solo fatto che l'efficacia esecutiva del titolo posto a base del pignoramento sia stata sospesa. In conseguenza, così come la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo di quest'ultimo determina, per i principi di cui sopra, la sospensione cd. esterna del processo esecutivo, impedendo temporaneamente al creditore pignorante il compimento di atti dell'espropriazione, si deve concludere che nello stesso senso anche nei confronti del creditore intervenuto titolato che a questi si voglia surrogare. In conclusione, la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo posto a base di un intervento nel processo esecutivo immobiliare, ove sopravvenuta dopo l'intervento, determina la sospensione cd. esterna del processo quando questo dovrebbe proseguire su impulso del creditore intervenuto che intenda avvalersi del suo titolo esecutivo ai sensi dell'art. 564, ultimo inciso, cod. proc. civ. (o dell'art. 566, ultimo inciso, cod. proc. civ.); in particolare, essa impedisce, nei confronti di quest'ultimo, soltanto temporaneamente il compimento di quegli atti di impulso del processo esecutivo che ha diritto di compiere surrogandosi al pignorante, che al processo esecutivo abbia rinunciato.

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3<sup>^</sup>, 2 febbraio 2012 (Ud. 20/12/2011) Sentenza n. 4436**

**DIRITTO URBANISTICO - PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - Silenzio della pubblica amministrazione - Effetti.**

In materia urbanistica, mai il silenzio della pubblica amministrazione, al pari della dichiarazione di conformità postuma emessa al di fuori della previsione prevista dall'art.32 d.l. 30 settembre 2003, n.269, convertito con legge 24 novembre 2003, n.326 o di quella prevista dal condono introdotto con la legge 15 dicembre 2004, n.308, può attribuire carattere di liceità postuma ad opere realizzate abusivamente (Cass. Sez.3<sup>^</sup>, sentenza n.15053 del 13/4/2007, Bugelli; Cass. sentenza n. 37318 del 10/10/2007, Carusotto e altro); né, tanto meno, può sottrarre al giudice la competenza esclusiva nell'accertamento dei reati commessi

**DIRITTO URBANISTICO - Natura precaria di un intervento edilizio – Nozione.**

La natura precaria di una costruzione non dipende dalla natura dei materiali adottati e quindi dalla facilità della rimozione, ma dalle esigenze che il manufatto è destinato a soddisfare e cioè alla stabilità dell'insediamento, indicativa dell'impegno effettivo e durevole del territorio, con la conseguenza che l'opera deve essere considerata unitariamente e non nelle sue singole componenti (Cass. Sez.3<sup>^</sup>, 7/02/2008, sentenza n.12428 Fioretti; Cons.Stato, Sez.V, sentenza n.3321 del 15/06/2000). La natura precaria di un intervento edilizio, dunque, non coincide con la temporaneità della destinazione soggettivamente data all'opera dal costruttore, ma deve ricollegarsi alla intrinseca destinazione materiale dell'opera ad un uso realmente precario e temporaneo, per fini specifici, contingenti e limitati nel tempo, con conseguente possibilità di successiva e sollecita eliminazione (Cass. Sez.3<sup>^</sup>, sentenza 27/05/2004, Polito).

**DIRITTO URBANISTICO - Opere abusive - Subordinare la sospensione condizionale alla rimozione delle opere e rimessione in pristino dei luoghi – Poteri del giudice.**

L'accertata realizzazione di opere abusive, che contrastano con la disciplina urbanistica, con quella sismica e con quella paesaggistica rende del tutto legittima e, anzi doverosa, la disposizione giudiziale che prevede la rimozione delle opere e la rimessione in pristino dei luoghi, così come è palesemente legittima la decisione dei giudici di merito di subordinare la sospensione condizionale della pena alla rimozione delle conseguenze dannose del reato (Cass. Sez.3<sup>^</sup>, sentenza n.38071/2007).

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



**Rifiuti e bonifiche**

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. 3<sup>^</sup> - 22 dicembre 2011, n. 47869**

**RIFIUTI – Discarica abusiva – Materiali da demolizione - Abbandono ripetuto anche se non abituale – Degrado dell'area.**

La realizzazione di una discarica può avvenire anche mediante un abbandono ripetuto (anche se non abituale) di materiali da demolizione (Terza Sezione Penale, sentenza n.8424 del 2004, rv 227951) allorché ciò comporti un accumulo di rifiuti non raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e dia causa al degrado dell'area (Terza Sezione Penale, sentenza n.41351 del 2008, rv 241553).

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3<sup>^</sup>, 17/01/2012 (Ud. 15/12/2011) Sentenza n. 1406**

**RIFIUTI - Emergenza rifiuti - Regione Calabria - Trasporto - Iscrizione all'Albo nazionale – Necessità - Art. 256, c. 1°, D. L.gs. n. 152/2006 – Applicazione del reato più grave - Art. 6 lett. d) L. n. 210/2008.**

Il trasporto di tali rifiuti richiede l'iscrizione all'Albo nazionale e la pacifica insussistenza di tale requisito integra, essendo stato il fatto commesso nella Regione Calabria, alla quale è stata estesa la disciplina emergenziale introdotta per la Regione Campania, non già il reato di cui all'art. 256, comma primo, d. L.gs. n. 152 del 2006, ma quello più grave di cui all'art. 6 lettera d) della legge n. 210/2008.

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

■ **TAR LAZIO, Roma, Sez. 2<sup>^</sup> bis – 2 febbraio 2012, n. 1136**

**RIFIUTI – Rifiuti di imballaggio – Disciplina - Obiettivi perseguiti – Tutela dell'ambiente – Tutela della concorrenza e del mercato - Complementarietà.**

La disciplina dei rifiuti di imballaggio riflette una pluralità di obiettivi, espressamente individuati dall'art. 217, comma 1 C. Amb. ("Il presente titolo disciplina la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sia per prevenirne e ridurne l'impatto sull'ambiente ed assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il funzionamento del mercato, nonché per evitare discriminazioni nei confronti dei prodotti importati, prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi e distorsioni della concorrenza e garantire il massimo rendimento possibile degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio"): obiettivi evidentemente polarizzati attorno ai due profili essenziali della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza e del mercato, anche sotto il profilo della non discriminazione intracomunitaria, nelle varie fasi del ciclo del prodotto e del ciclo di gestione degli imballaggi. Profili che non vanno considerati secondo una logica di mero bilanciamento di interessi contrapposti, ma secondo una logica di complementarità, trattandosi di finalità che possono anche essere perseguite – sotto determinati aspetti – in maniera congiunta.

**RIFIUTI – Rifiuti di imballaggio – CONAI – Natura – Scopo – Art. 224 d.lgs. n. 152/2006.**

Il Consorzio Nazionale Imballaggi è un consorzio obbligatorio con attività esterna, avente personalità giuridica privata, al quale partecipano "in forma paritaria" le imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi, che ha per scopo "il raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio" dei rifiuti di imballaggio fissati a livello comunitario e rafforzati dalla disciplina nazionale, assicurando nel contempo "il necessario coordinamento dell'attività di raccolta differenziata" dei rifiuti (art. 224, comma 1). Infatti, in linea generale "i produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti", adempiendo "all'obbligo del ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico della stessa natura e raccolti in modo differenziato".

**RIFIUTI – Rifiuti di imballaggio – Sistema di gestione – Adesione al CONAI – Alternative - Organizzazione autonoma – Sistema autosufficiente di restituzione dei propri imballaggi – Art. 221 d.lgs. n. 152/2006.**

In linea di principio, il sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio si basa sull'adesione al CONAI e correlativamente a "uno o più consorzi per ciascun materiale di imballaggio" (cd. "consorzi di filiera") . In alternativa (art. 221, c. 1 d.lgs. n. 152/2006), i produttori possono provvedere mediante l'organizzazione autonoma della gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale ovvero la messa in atto di un sistema autosufficiente di restituzione dei propri imballaggi. (Fattispecie relativa all'attivazione della procedura per il riconoscimento di un sistema autonomo – cd. progetto P.A.R.I. – per la gestione dei rifiuti di imballaggio in plastica flessibile – LDPE - da superficie privata su tutto il territorio nazionale)

**RIFIUTI – Rifiuti di imballaggio – Organizzazione autonoma ex art. 221, c. 3 d.lgs. n. 152/2006 – Disciplina attuativa ex art. 265, c. 5, cod. amb. – Necessità – Esclusione – Ragioni.**

La disposizione attuativa di cui all'art. 265, comma 5, del C.Amb. riflette la precedente originaria versione del d.lgs. n. 152/2006, che presupponeva una possibile pluralità di consorzi, ovvero una "transizione sistemica" complessa, la quale postulava l'emanazione di un'adeguata normativa con una duplice valenza attuativa e transitoria; lo stesso riferimento allo schema - tipo dello statuto approvato riguarda del resto i consorzi (art. 223, comma 2) e non ha senso ove applicato alla realtà dell'organizzazione autonoma di cui all'art 221, comma 3, lettera a) C. Amb.. In assenza di tale transizione sistemica, non basta perciò appellarsi al semplice riferimento testuale della norma transitoria alle "forme alternative" per sostenere la necessità di una disciplina transitoria/attuativa anche con riguardo a chi intende organizzare un proprio sistema di gestione ex art. 221, comma 3, lettera a) C. Amb.. Ma anche a voler in ipotesi ritenere che la norma transitoria non sia stata implicitamente abrogata o non sia comunque applicabile solamente ai consorzi di cui agli artt. 223 e 224 C. Amb., e che quindi essa non sia superata ma rimanga formalmente in piedi per la parte relativa ai sistemi alternativi, occorre comunque rilevare che la non necessità della disciplina attuativa risulta anche da considerazioni più generali. Le previsioni dei commi 3 e 5 dell' art. 221 C. Amb. soddisfano infatti i criteri di legalità e tipicità enucleando i fondamentali presupposti, contenuti ed effetti del riconoscimento del sistema, anche in ordine ai parametri di riferimento. Sotto il profilo della conformità alla normativa di fonte comunitaria (artt. 1 e 7 della Dir. 94/62 CE che valorizza, oltre alla tutela ambientale, anche i principi di concorrenza e non discriminazione nel funzionamento del mercato), inoltre, è evidente come l'interpretazione che fa leva sulla non necessità della disciplina attuativa si presenti inequivocabilmente più adeguata, consentendo l'immediata attuazione dei principi di cui trattasi nella gestione del settore dei rifiuti di imballaggio.

**RIFIUTI – Rifiuti di imballaggio – Art. 221, c. 3, lett. a) d.lgs. n. 152/2006 – Soppressione dell'inciso "anche in forma associata" – Interpretazione.**

La soppressione dell'inciso "anche in forma associata" nel testo dell'art. 221, c. 3, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006 - ad opera del d. lgs. n. 4/2008 - non vale ad escludere l'espletamento dell'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio - intesa come attività rientrante nell'organizzazione dell'impresa - in forma anche associata, sulla base dei principi generali del diritto comune e dell'autonomia imprenditoriale garantita, in ultima analisi, dall'art. 41 della Costituzione, purchè, ovviamente, l'esercizio associato non trasmodi nella vera e propria creazione di cripto-consorzi, con modalità tali da comportare la surrettizia reintroduzione nell'ordinamento del sistema pluriconsortile, con ciò disattendendo l'opzione di fondo del legislatore del 2008.

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3<sup>^</sup>, 23 gennaio 2012 (Ud. 12/10/2011), Sentenza n.2683**

**RIFIUTI - Stoccaggio e deposito temporaneo - Differenza - Art.183, lett. i) d.lgs. n.152/2006 - Configurabilità - Fattispecie.**

Quando i rifiuti non sono raggruppati nel luogo della loro produzione, ma in un luogo diverso, si è in presenza di un vero e proprio stoccaggio, ai sensi dell'art. 183, lettera i), del d.lgs. n. 152 del 2006, e non di deposito temporaneo (Cass. Sez. III, 9/12/2008, n. 45477). Nella fattispecie è stato integrato il reato di cui all'art. 256, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 152 del 2006, perché, nella sua qualità di assessore comunale, aveva autorizzato verbalmente una società di smaltimento di rifiuti ad utilizzare un'area del Comune per lo stoccaggio di rifiuti non pericolosi rientranti nella categoria "altro rifiuto non compostabile".

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. III del 8 febbraio 2012 (Cc. 17/01/2012) Sentenza n. 4948**

**RIFIUTI - Reati di traffico illecito di rifiuti e di trasporto illecito - Confisca obbligatoria del mezzo di trasporto - Terzo proprietario del mezzo di trasporto - Buona fede - Confisca - Esclusione - Art. 444 c.p.p. - Artt.256, 258 e 259 D.Lgs n.152/2006.**

L'art. 259, comma 2, del D. Lgs n. 152/2006 stabilisce, che alla sentenza di condanna o a quella emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p. consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto con riferimento a reati di traffico illecito di rifiuti e di trasporto illecito di cui agli art. 256 e 258, comma 1, del medesimo decreto legislativo. Tuttavia, deve essere esclusa la confisca nei confronti del terzo proprietario del mezzo di trasporto allorché questi dimostri la sua buona fede e cioè che l'uso illecito della *res* gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente (Cass. sez. III, 4.11.2008 n. 46012, Castellano; Cass. sez. III, 20.5.2008 n. 26529, Torre; Cass. sez. III, 24.6.2004 n. 33281, Datola).

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



**Energia**

■ **TAR CAMPANIA, Salerno, Sez. 1<sup>^</sup> – 13 febbraio 2012, n. 201**

**DIRITTO DELL'ENERGIA – LEGITTIMAZIONE PROCESSUALE – Autorizzazione all'installazione e gestione di un impianto eolico – Proprietario di un'abitazione ubicata in prossimità del sito interessato – Legittimazione ad agire – Prova dell'esistenza del danno.**

Ai fini della legittimazione ad agire, a fronte dell'autorizzazione unica all'installazione e gestione di un impianto eolico, il ricorrente che sia proprietario di un'abitazione ubicata nei pressi del sito ove è prevista l'installazione, deve necessariamente provare l'esistenza del danno che subisce nella sua sfera giuridica a causa del provvedimento di approvazione dell'impianto o per il fatto che la localizzazione di quest'ultimo riduce il valore economico del fondo di sua proprietà situato nelle vicinanze o perché le prescrizioni dettate dall'autorità competente in merito alle modalità di gestione dell'impianto non sono idonee a salvaguardare la salute di coloro che vivono nelle vicinanze (Cons. Stato, sez. V, 14.6.2007, n. 3192; Cons. Stato, sez. IV, 2.10.2006 n. 5760; T.A.R. Toscana, Firenze, sez. II, 25 giugno 2007, n. 939; Sez. III, 5 maggio 2006, n. 1953).

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

■ **TAR CAMPANIA, Salerno, Sez. 1<sup>^</sup> – 6 febbraio 2012, n. 174**

**DIRITTO DELL'ENERGIA – Beni di uso civico – Mutamento di destinazione d'uso – Utilità ricavabile – Realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica – Utilità astratta – Insufficienza – Previo espletamento di una gara pubblica.**

L'istanza di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso di un bene di uso civico non può prescindere dal previo espletamento di una gara pubblica, la quale è funzionalmente proiettata a selezionare le migliori modalità di sfruttamento del bene. Non è pertanto assentibile un mutamento di destinazione d'uso sulla sola base delle utilità ricavabili dalla tipologia del nuovo utilizzo, quale può essere la realizzazione, l'esercizio e la gestione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, occorrendo invece un progetto determinato che deve essere valutato con riguardo ai reali risvolti favorevoli che la sua realizzazione può assumere sulla comunità.

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

■ **TAR PUGLIA, Bari, Sez. 1<sup>^</sup> – 10 febbraio 2012, n.340**

**DIRITTO DELL'ENERGIA – Obbligo di concludere il procedimento di autorizzazione unica - Comunicazione di avvio del procedimento – Idoneità ad escludere lo stato di inerzia sulla domanda – Insufficienza.**

Al fine dell'accertamento della violazione dell'obbligo di concludere il procedimento non rileva la comunicazione dell'avvio del procedimento effettuata dalla Regione, poiché la formazione del silenzio rifiuto non è preclusa in presenza di atti endoprocedimentali meramente preparatori - quali la mera comunicazione dell'avvio del procedimento di autorizzazione unica di cui all'art 12 d. lgs. n. 387/2003 senza la convocazione della conferenza di servizi - dovendosi escludere l'idoneità a far venir meno lo stato di inerzia sulla domanda (*ex multis* T.A.R. Piemonte Torino, sez. II, 29 febbraio 2008, n. 362, T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 29 ottobre 2007, n. 10190, T.A.R. Puglia Bari, sez. II, 17 settembre 2009, n. 2100).

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

■ **TAR SARDEGNA, Sez. 1<sup>^</sup> - 20 febbraio 2012, n.135**

**DIRITTO DELL'ENERGIA – Impianti a biomassa e impianti fotovoltaici – Autorizzazione – Dimostrazione della disponibilità del suolo – Art. 27, c. 42 L. n. 99/2009.**

L'art. 27, comma 42, della legge 23 luglio 2009, n. 99, nel modificare l'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, ha inserito il comma 4-bis prevedendo che «Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto». Costituisce, a tal fine, titolo idoneo l'atto pubblico di costituzione di servitù.

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

■ **TAR PIEMONTE, Sez.1<sup>^</sup> - 15 febbraio 2012, n. 237**

**DIRITTO DELL'ENERGIA – Conferenza di servizi ex art. 12 d.lgs. n. 387/2003 – Natura decisoria – D.M. 10/09/2012.**

Il d.M. sviluppo economico 10 settembre 2010, recante linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili contiene elementi testuali che confermano la natura decisoria della conferenza di servizi ex art. 12, d.lgs. n. 387/2003, in particolare laddove esso prevede, all'art. 15.1, che "l'autorizzazione unica, conforme alla determinazione motivata di conclusione assunta all'esito dei lavori della conferenza di servizi, sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni coinvolte".

**DIRITTO DELL'ENERGIA – Autorizzazione ex art. 12 d.lgs.n. 387/2003 – Scelte urbanistiche comunali – Conferenza di servizi – Variante allo strumento urbanistica – Motivazione.**

Le scelte urbanistiche compiute dai comuni non hanno la capacità di porre assolute preclusioni alla realizzazione degli impianti alimentati da energie rinnovabili in determinate zone del loro territorio, poiché l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387/2003 attribuisce all'autorizzazione unica, ove occorra, l'efficacia di variante allo strumento urbanistico. Quest'ultima previsione, però, non autorizza a ritenere che le esigenze connesse all'approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili consentano semplicemente di "azzerare" le scelte programmatiche degli enti locali, dovendo le stesse essere comunque prese in considerazione e ponderate nell'ambito della Conferenza di servizi ed, eventualmente, essere superate sulla scorta di una motivazione adeguata atta a rendere conto delle ragioni per cui l'impianto è stato ritenuto, nel confronto dialettico dei vari interessi pubblici, comunque compatibile con le caratteristiche dell'area interessata dall'insediamento (cfr. TAR Piemonte n. 1342/2011).

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

 Sicurezza ed igiene del lavoro

■ **CASSAZIONE PENALE, Sez. IV, 4 maggio 2011, n. 17232**

**PREVENZIONE INFORTUNI - Apparecchi di sollevamento e di trasporto - Autoarticolato - È tale - Applicabilità della normativa in materia - Condizioni**

Le disposizioni dell'art. 182 del D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547 (Attuale All. V, parte II, Punto 3.1.13 del D.Lgs. n. 81/2008) si riferiscono non soltanto ai «mezzi e apparecchi di sollevamento», ma anche ai «mezzi di trasporto», in quanto la congiunzione "e" di tale espressione "non denota necessaria duplicità della funzione del singolo mezzo o apparecchio, ma ha funzione puramente aggiuntiva" (fattispecie relativa a container sbarcato da una nave e caricato per il trasporto sul pianale di un autoarticolato, composto da trattore e da semirimorchio).



**Nota** *In area portuale un trattorista addetto alla guida di un autoarticolato (composto da un trattore e da un semirimorchio) per il trasporto di un container (sbarcato da una nave e direttamente caricato sul pianale del semirimorchio trainato dal trattore), nell'effettuare una manovra, in conseguenza del ribaltamento del container e dell'impennamento del trattore, aveva subito un violento sobbalzo che lo aveva fatto urtare violentemente con varie parti del corpo, dapprima contro la parte superiore della cabina, quindi, nella ricaduta, contro altre parti dell'abitacolo, riportando lesioni gravi e postumi permanenti. Erano stati tratti a giudizio e condannati per violazione dell'art. 169, D.P.R. n. 547/1955, e del D.Lgs. n. 272/1999 l'amministratore delegato e il terminal manager della società committente i lavori alla cooperativa portuale. I Giudici di merito avevano statuito che la responsabilità dell'incidente non poteva essere attribuita alla condotta di guida del conducente (velocità di circa 24 km orari, a fronte di quella prudenziale di 15 km), bensì alla non corretta collocazione del container (lungo circa sei metri) sul pianale del semirimorchio (che aveva una lunghezza di oltre dodici metri), cioè sull'estremità anteriore dello stesso, invece, che in posizione centrale (che avrebbe consentito una migliore distribuzione del peso), nonché nel mancato fissaggio del container al pianale. Se il carico fosse stato correttamente posizionato e convenientemente assicurato al pianale, esso non si sarebbe ribaltato e di conseguenza l'incidente sarebbe stato evitato. Con il ricorso per Cassazione gli imputati avevano ribadito che causa dell'incidente era stata, non il posizionamento del container, ma l'inadeguata condotta di guida del veicolo. La Suprema Corte ha ritenuto l'infondatezza dei ricorsi, giacché l'ipotesi relativa alla velocità poteva essere risolta in una mera congettura, non accompagnata da idonea giustificazione tecnica né da concreti riscontri. Al contrario, le valutazioni del consulente del PM, relative all'errata collocazione del container e al suo mancato fissaggio al pianale, sono state ritenute logicamente coerenti con la dinamica dell'incidente e tecnicamente corrette. Queste circostanze di posizionamento avevano in realtà accentuato l'instabilità del container, pieno di ferramenta, il quale si era trovato a gravare sulla ralla e sul perno per il traino, cioè sulla parte agganciata al trattore. Era stato proprio il mancato fissaggio del container, in uno con il decentramento del materiale posto al suo interno, a causare, nel corso della manovra di svolta intrapresa dall'autoarticolato per accedere alla corsia di pertinenza, il ribaltamento e la fuoriuscita del carico dal semirimorchio, con conseguente modifica dell'assetto del trattore che, libero dal peso del container, ebbe un violento sussulto con proiezione del corpo del conducente verso l'alto della cabina di guida, e la sua successiva ricaduta verso il basso. A questo riguardo, le guide laterali esistenti sul pianale erano assolutamente inadeguate ad assicurare la stabilità del carico, in considerazione della loro limitata altezza (cm 10, a fronte dei m 2,5 del container). A questo doveva essere aggiunta l'ulteriore circostanza che il sedile del trattore non era dotato di cinture di sicurezza, la qual cosa aveva impedito la trattenuta del conducente al sedile. Quanto all'invocata non applicabilità dell'art. 169, D.P.R. n. 547/1955 (poiché la norma ha richiamato i «mezzi di sollevamento e di trasporto», quali gru e altri apparecchi che sollevano e trasportano il carico, tra i quali non potrebbe essere annoverato l'autoarticolato de quo), la Suprema Corte ha rilevato che il trasporto del container nell'area di sosta del piazzale non era un intervento a sé stante, bensì parte di una più complessa operazione iniziata con lo scarico del container dalla nave,*

proseguita con il caricamento dello stesso sull'autoarticolato e con il trasporto sul piazzale e terminata con l'ulteriore scarico e posizionamento in terra. È stata richiamata la precedente Giurisprudenza della Cassazione (Cass. pen., sez. IV, 5 luglio 1990), secondo la quale le disposizioni dell'art. 182, D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547 (attuale Allegato V, Parte II, punto 3.1.13, D.Lgs. n. 81/2008), sono riferite non soltanto ai «mezzi e apparecchi di sollevamento», ma anche ai «mezzi di trasporto», in quanto la congiunzione «e» di questa espressione «non denota necessaria duplicità della funzione del singolo mezzo o apparecchio, ma ha funzione puramente aggiuntiva». È opportuno ricordare che, inoltre, secondo la Cassazione, l'art. 182, D.P.R. n. 547/1955, «tutela la sicurezza del posto di manovra dei mezzi e apparecchi di sollevamento anche contro l'ipotesi, tutt'altro che eccezionale, del ribaltamento del mezzo conseguente a suo sbilanciamento» (Cass. pen., sez. IV, 23 marzo 1994).

(a cura di Pierguido Soprani, Il Sole 24 ORE – Ambiente & Sicurezza, 14.02.2012, n. 3, p. 101)

## ■ CASSAZIONE PENALE, Sez. IV, 5 maggio 2011, n. 17443

### SICUREZZA SUL LAVORO - Soggetti responsabili - RSPP - Valutazione È responsabile - Casistica

Il RSPP, ancorché sia privo di poteri decisionali e di spesa, può, tuttavia, essere ritenuto corresponsabile del verificarsi di un infortunio ogni qual volta questo sia oggettivamente riconducibile a una situazione pericolosa che egli avrebbe avuto l'obbligo di conoscere e segnalare, dovendosi presumere, nel sistema elaborato dal legislatore, che alla segnalazione avrebbe fatto seguito l'adozione, da parte del datore di lavoro, delle necessarie iniziative idonee a neutralizzare detta situazione. La mancata individuazione e segnalazione dei fattori di rischio delle lavorazioni, la mancata elaborazione delle procedure di sicurezza, nonché la mancata informazione e formazione dei lavoratori, possono integrare un'omissione "sensibile" in capo al RSPP.



**Nota** *Un operaio civile era stato trovato privo di vita, schiacciato sotto un cancello di ferro, del peso di 900 kg, posto all'ingresso del magazzino della locale Marina Militare, che lo aveva travolto, mentre, sceso dall'auto, cercava di avviare al suo cattivo funzionamento. Dagli accertamenti risultavano macroscopiche irregolarità concernenti l'installazione del cancello, in particolare, la rotaia metallica su cui scorreva il cancello era quasi completamente immersa nel cemento e mancava il fermo idoneo a interrompere l'avanzata delle due ante e a bloccarle. Una tavoletta di legno, sita nel punto finale della rotaia, aveva interrotto poi la corsa di apertura dell'anta destra e ne aveva consentito la ripartenza. La dinamica dell'incidente era stata ricostruita, il lavoratore, uscito dal cancello con l'autovettura, premendo l'apposito pulsante aveva azionato la chiusura di entrambe le ante. Quella più pesante, però, aveva subito un inceppamento prima di giungere al punto di chiusura, mentre quella piccola si era chiusa completamente. A questo punto il lavoratore, sceso dall'auto e portatosi all'interno del piazzale, aveva agito in qualche modo per disimpegnare l'anta, azionando anche col telecomando l'impulso di apertura di entrambe le ante. L'anta grande, però, non avendo effettuato interamente la corsa di chiusura, era partita in tal senso. Quindi, l'impulso dato dalla vittima dopo aver disincagliato l'anta, da un lato, aveva generato l'apertura dell'anta corta ma aveva azionato, dall'altro, l'ulteriore chiusura dell'anta grande che, non trovando a fine percorso il fermo corsa costituito dall'anta più piccola, che funzionava da battente, era sfuggita alla guida dei rulli e, nel proseguire la corsa, era rovinata addosso al lavoratore, travolgendolo e determinandone la morte per schiacciamento. La causa dell'inceppamento dell'anta era dovuta ai ripetuti carichi di cemento ai bordi della rotaia di scorrimento del cancello, effettuati allo scopo di agevolare il transito degli automezzi e che avevano comportato una diminuzione della sporgenza della rotaia stessa. Conseguentemente, non toccando più sul metallo ma sul cemento, le rotelle delle ante trovavano resistenza fino a bloccarsi. Inoltre, la rimozione del fermo meccanico sul quale battevano le ante in fase di chiusura, aveva fatto mancare un fondamentale elemento volto ad assicurare il corretto funzionamento del cancello, ossia il bloccaggio delle ante. I Giudici di merito avevano rilevato che l'anomalia strutturale di funzionamento, era conosciuta o quantomeno conoscibile, posto che, circa un mese prima dei fatti,*

un addetto alla vigilanza del magazzino sito in prossimità del cancello aveva annotato sul registro che il cancello era malfunzionante e che necessitava di interventi. In questo modo era stata affermata la penale responsabilità, per il delitto di omicidio colposo aggravato, del datore di lavoro (capitano di fregata), del RSPP, del dirigente responsabile dei magazzini e del legale rappresentante della ditta che aveva installato il cancello. In particolare, con riferimento a quest'ultimo, era stata riscontrata la violazione delle norme di sicurezza relative all'installazione del cancello (mancata realizzazione di un sistema di arresto meccanico in fase di chiusura delle due ante, scorretta posa in opera della rotaia, con sporgenza variabile dal terreno e tale da determinare attrito tra le ante e il suolo, omessa predisposizione di una rete di protezione su entrambi i lati delle ante, mancanza di un battente fisso e, quindi, di un freno meccanico, omessa predisposizione del fascicolo tecnico dell'impianto, del manuale d'uso e del registro di manutenzione). Con riguardo agli altri imputati, era stata contestata:

- l'omessa corretta informazione dei lavoratori circa le modalità d'uso del cancello elettrico e dei rischi nell'utilizzo;
  - la mancata predisposizione di un manuale d'uso;
  - il persistente consenso all'utilizzo del cancello nonostante la violazioni delle norme di sicurezza.
- Il datore di lavoro dell'infortunato, sebbene assunto in carica dopo l'installazione originaria del cancello, era presente durante la sua utilizzazione per oltre un anno prima dell'incidente. Il RSPP aveva omesso di valutare i fattori di rischio concernenti il mal funzionamento del cancello. Il responsabile della sicurezza del magazzino dove era installato il cancello (il cui ufficio distava meno di dieci metri) non aveva tenuto nel debito conto la segnalazione delle anomalie di funzionamento fatte dall'addetto alla vigilanza. Con il ricorso per Cassazione, gli imputati avevano dedotto:
- il datore di lavoro, di non essere tale, ma che lo era l'ammiraglio comandante ai sensi del D.M. 1° febbraio 1997 e della successiva Circolare dello Stato Maggiore della Marina, il quale non si era ribellato alla illegittima nomina, tenuto conto del contesto militare gerarchico nell'ambito di cui questa era stata conferita;
  - il RSPP di non essere tale, bensì solo "capo ufficio" di questo servizio, figura diversa da quella sovraordinata del "direttore responsabile" e che solo con la disciplina dettata dal D.Lgs. n. 195/2003 il RSPP è divenuto titolare di una posizione di garanzia con specifici obblighi di agire, laddove il fatto era accaduto nel 2002, quando tale figura aveva la funzione di "consulente" del datore di lavoro;
  - il responsabile della sicurezza del magazzino che:
    - l'assenza del manuale d'uso del cancello e l'omissione di informazioni erano circostanze causalmente irrilevanti, trattandosi di macchinario semplice e di uso comune;
    - le anomalie di scorrimento del cancello erano occasionali e dovute alla presenza di detriti, evento questo del tutto ingovernabile;
    - la responsabilità tecnica del funzionamento e della manutenzione del cancello, da effettuare ogni sei mesi, era stata demandata alla ditta vincitrice della gara di appalto.

Quest'ultima aveva lamentato, invece, che il collaudo del cancello non aveva evidenziato alcuna anomalia e che sulla dinamica dell'infortunio avevano inciso i successivi interventi modificativi della funzionalità del cancello (per esempio, la rimozione del fermo). La Cassazione ha rigettato tutti i ricorsi, a esclusione di quello del legale rappresentante della ditta installatrice. Quanto alla posizione del datore di lavoro, la Suprema Corte ha rilevato che per datore di lavoro nelle amministrazioni pubbliche è inteso il "dirigente" al quale spettano poteri di gestione ovvero il "funzionario" avente qualifica dirigenziale preposto a un ufficio avente autonomia gestionale. Con questa disposizione è stata legata la qualifica di "datore", non necessariamente alla circostanza di essere capo di una struttura, ma a quella di essere dirigente dotato di autonomia gestionale. Questo aveva trovato conferma nella circostanza che l'imputato, qualificandosi «vice comandante e datore di lavoro», aveva informato l'ispettorato del lavoro e l'ASL circa l'avvenuta nomina del RSPP. Quanto al RSPP, in base a ordini di servizio precedenti, era risultato che allo stesso era stata conferita la direzione dell'ufficio e, pertanto, la connessa responsabilità prevenzionistica. Inoltre, anche con riferimento a fatti anteriori al 2003, la Cassazione ha confermato l'orientamento già espresso (Cass. pen., sez. IV, n. 15226/2007) secondo cui il RSPP, ancorché sia privo di poteri decisionali e di spesa, può essere ritenuto corresponsabile del verificarsi di un infortunio ogni qual volta questo sia oggettivamente riconducibile a una situazione pericolosa che egli avrebbe avuto

*l'obbligo di conoscere e di segnalare, dovendosi presumere, nel sistema elaborato dal legislatore, che alla segnalazione avrebbe fatto seguito l'adozione, da parte del datore di lavoro, delle necessarie iniziative idonee a neutralizzare questa situazione. Disattendendo la tesi difensiva secondo la quale, laddove non vi siano poteri di amministrazione attiva in materia di adeguamento dei luoghi di lavoro e segnatamente di intervento e di spesa, non possa, per ciò solo, esservi responsabilità per colpa in connessione al verificarsi di un infortunio, i Giudici di legittimità hanno ritenuto che la mancata individuazione e segnalazione dei fattori di rischio delle lavorazioni, la mancata elaborazione delle procedure di sicurezza, nonché la mancata informazione e formazione dei lavoratori, possono integrare un'omissione "sensibile" in capo al RSPP. Quanto al responsabile della sicurezza del magazzino, a lui era stato comunicato il cattivo funzionamento del cancello nei cui pressi era sito il suo ufficio; la cura del varco era sotto la sua responsabilità, tant'è che era stato proprio l'imputato a conferire alla ditta esterna l'incarico di manutenzione ordinaria. Pertanto non avrebbe dovuto colpevolmente limitarsi ad attendere lo svolgimento della manutenzione semestrale, ma avrebbe dovuto avviare subito all'affogamento del binario del cancello nel cemento (non nell'occasionale deposito di detriti), alla mancanza del fermo e alle altre anomalie riscontrate. Quanto al legale rappresentante della ditta installatrice, avendo la perizia appurato che il cancello aveva patito rilevanti manomissioni, quali la rimozione del fermo delle ante scorrevoli, l'apposizione di una tavola di legno di fine corsa e, soprattutto, il ricarico di cemento lungo la corsa dei binari (che aveva determinato l'attrito delle rotelle con il terreno e il pericolo di fuoriuscita dai binari), la sentenza di appello è stata censurata. Invero, i Giudici di merito non hanno spiegato se le manomissioni erano state da sole idonee a determinare l'evento, né se, in assenza di esse, le irregolarità costruttive del cancello avrebbero ugualmente esposto a rischio gli utenti. Inoltre, non era stata indicata l'epoca delle manomissioni né se erano già presenti all'atto degli sporadici interventi manutentivi della ditta installatrice.*

(a cura di Pierguido Soprani, Il Sole 24 ORE – Ambiente & Sicurezza, 14.02.2012, n. 3, p. 102)

■ **CASSAZIONE PENALE, Sez. IV, 31 ottobre 2011, n. 39258**

**SICUREZZA SUL LAVORO - Circolazione interna a uno stabilimento industriale – Investimento di un ciclista – Inadeguata valutazione del rischio – Assenza di presidi di sicurezza e di misure di cooperazione e di coordinamento tra appaltante e appaltatore – Responsabilità di entrambi – Valutazione – Sono responsabili – Violazione delle regole cautelari di riferimento – Rilevanza causale – Valutazione – Condizioni**

In tema di responsabilità colposa, non è necessario che tutte le regole cautelari contestate abbiano avuto efficacia causale in ordine alla produzione dell'evento (fattispecie di investimento di ciclista all'interno di uno stabilimento industriale).



**Nota** *Intorno alle sei del mattino il dipendente di uno stabilimento industriale, accortosi al momento di entrare in reparto di non avere con sé il casco di protezione, si era diretto con la propria bicicletta verso l'immobile dove si trovavano gli spogliatoi, distante circa 200 metri dal reparto, per recuperarlo. Nel percorrere questo tragitto, attraversando l'ampio piazzale interno allo stabilimento, era stato investito da un autocarro di proprietà della ditta che aveva in appalto il servizio di evacuazione degli scarti di lavorazione, in uscita dal capannone denominato "carico zona 8", riportando gravi fratture craniche rivelatesi mortali. Erano stati imputati e condannati per il delitto di omicidio colposo commesso con violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro, il delegato per la sicurezza dello stabilimento, il legale rappresentante della ditta appaltatrice e l'autista dell'automezzo. La bicicletta della vittima era priva di dispositivi di illuminazione e il lampeggiante giallo della porta del capannone, che aveva segnalato il movimento della saracinesca (ad apertura verticale) e, quindi, l'entrata e l'uscita dei veicoli, era spento poiché la porta era bloccata in posizione di apertura. Al datore di lavoro era stato contestato di:*

- *non avere predisposto, per i pedoni e i lavoratori in transito a bordo di biciclette, una distanza di sicurezza tra il loro percorso e quello dei veicoli a motore;*
- *non avere evidenziato il tracciato delle vie di circolazione in corrispondenza del capannone dove si era verificato l'incidente;*

- non avere segnalato la zona di pericolo e di non avere fatto ricorso alla segnaletica stradale;
- non avere imposto che le biciclette adoperate dai dipendenti all'interno dello stabilimento fossero munite di dispositivi di segnalazione visiva;
- non avere valutato e fronteggiato il rischio costituito dagli spostamenti dei lavoratori in bicicletta all'interno del perimetro aziendale. Inoltre, al medesimo quale committente, in uno con l'appaltatore, era stata contestata l'omessa cooperazione sull'attuazione delle misure di prevenzione e di protezione dai rischi connessi con il contratto di appalto, con riguardo alla mancata organizzazione degli spostamenti di mezzi e di uomini all'interno dello stabilimento.

Condannati nei due gradi del giudizio di merito, con il ricorso per Cassazione gli imputati avevano dedotto che:

- l'incidente si era verificato per l'eccessiva velocità con la quale il conducente dell'autocarro, che ben sapeva di dover procedere "a passo d'uomo", era uscito dal capannone, pur avendo tempestivamente notato la presenza della bicicletta;
- che erano state previste precise regole di comportamento, idonee a disciplinare il transito degli automezzi e a evitare incidenti, tra le quali quella, imposta ai conducenti di veicoli, di percorrere le strade dello stabilimento a velocità moderata, di 40 o 20 km orari nelle strade, rispettivamente, esterne o interne di scorrimento, e addirittura "a passo d'uomo" nei capannoni e in caso di scarsa visibilità. Regole che erano state indicate nel documento contenente le informazioni di sicurezza, consegnato alle ditte esterne operanti nello stabilimento, con allegata una piantina che aveva illustrato il piano di circolazione interno;
- valutando il punto d'impatto tra la vittima e l'autocarro, era stato il mancato utilizzo del casco protettivo la causa efficiente esclusiva dell'evento;
- il diniego della perizia cinematica sulla velocità tenuta dalla bicicletta e dall'autocarro al momento dell'impatto e alla reciproca visibilità dei due mezzi, aveva impedito di individuare le regole cautelari la cui violazione aveva causato l'incidente.

La Cassazione ha ritenuto infondati entrambi i ricorsi. Erano presenti condizioni di rischio per chiunque transitasse nell'area dello stabilimento, al cui interno, senza seguire percorsi prestabiliti e obbligatori, potevano circolare, oltre ai pedoni, una pluralità di mezzi in condizioni approssimative di manutenzione (dai veicoli di trasporto del materiale alle biciclette, utilizzate comunemente dai lavoratori per i loro spostamenti interni). Per di più il transito era reso difficoltoso anche dalle sconessioni del terreno e dalla presenza di binari e sostanzialmente affidato alla prudenza e al buon senso di ciascuno. Gran parte delle biciclette in circolazione, compresa quella utilizzata dal lavoratore vittima dell'infornuto, erano prive di dispositivi di illuminazione e di catarifrangenti, mentre lo stesso camion investitore presentava pneumatici fortemente usurati. Inoltre, davanti al portone d'ingresso del capannone dal quale era sbucato l'autocarro, non erano stati apposti segnali di alcun genere (se non due strisce bianche perpendicolari al portone, volte a segnalare il percorso di uscita dei mezzi pesanti), non un cartello di pericolo, non uno specchio parabolico che consentisse al conducente degli autocarri in uscita di accertare preventivamente l'eventuale presenza di pedoni o di altri veicoli in transito, evitando allo stesso di avventurarsi all'esterno "alla cieca", e neppure un dissuasore di velocità, che obbligasse, quindi, il camionista a uscire all'esterno a velocità adeguata. Lo stesso portone era privo di segnali luminosi e acustici che avvertissero all'esterno dell'approssimarsi dei camion all'uscita, veicoli della cui presenza, quindi, chi transitava sul piazzale aveva contezza solo allorché questi uscivano all'esterno. Proprio la mancanza di questi segnali è stata stigmatizzata dai giudici, anche perché il portone era provvisto sia di cellule fotoelettriche sia di dispositivo luminoso esterno capace di segnalare la salita e la discesa della porta e, dunque, il passaggio dei camion, ma di fatto era stato lasciato costantemente bloccato in apertura (coprendo le cellule fotoelettriche), sicché la lampada esterna rimaneva costantemente spenta, e l'approssimarsi all'uscita dei veicoli non era in alcun modo visibile dal piazzale. Della presenza delle biciclette non si faceva neanche cenno nel documento di valutazione dei rischi, benché fosse a tutti noto che i dipendenti erano soliti spostarsi quotidianamente all'interno con delle biciclette, presenti in gran numero, tanto che era stato messo a disposizione dei lavoratori un apposito parcheggio. A questa iniziale incompleta e inadeguata valutazione dei rischi si era aggiunta l'inerzia dell'imputato sulla predisposizione di interventi che avrebbero potuto riportare più ordine nella circolazione interna e almeno ridurre il pericolo di incidenti. Sul piano causale, sia il mancato funzionamento del sistema di sicurezza costituito dalla segnalazione luminosa

dell'apertura della porta del capannone dal quale uscivano i camion, sia la mancata installazione di uno specchio e di dissuasori, ebbero un ruolo indiscutibile nella produzione dell'evento, poiché questi congegni, da un lato, avrebbero obbligato il camionista ad avanzare più lentamente, dall'altro, gli avrebbero consentito di avvedersi tempestivamente della presenza del ciclista e non solo dopo essere uscito all'esterno del capannone. Il mancato svolgimento della perizia cinematica era poi giustificato dal fatto che le parti si erano tutte avvalse di consulenti tecnici di parte, esaminati in contraddittorio durante il processo. Quanto al mancato uso del casco, si trattava di un presidio di sicurezza il cui utilizzo nessuno aveva previsto e imposto e che conseguentemente non poteva essere ritenuto causa efficiente esclusiva dell'evento, valutando anche che secondo l'imputato lo stesso avrebbe dovuto essere obbligatoriamente indossato seppur per un tragitto di appena 200 metri, corrispondente alla distanza intercorrente tra gli spogliatoi e il padiglione industriale in cui la vittima doveva recarsi.

(a cura di Pierguido Soprani, *Il Sole 24 ORE – Ambiente & Sicurezza*, 14.02.2012, n. 3, p. 104)

■ **CASSAZIONE CIVILE, Sez. lav., 22 dicembre 2011, n. 28205, Pres. De Renzi**

**INFORTUNIO - Prevenzione - Cautele necessarie - Esistenza del danno - Lavoratore infortunato - Datore di lavoro - Onere probatorio - Risarcimento**

Non è il lavoratore infortunato a dover dimostrare nel giudizio per la richiesta di risarcimento del danno le misure di sicurezza in dotazione. Spetta al datore di lavoro. Infatti, la responsabilità del datore di lavoro ex art. 2087 c.c. è di carattere contrattuale, atteso che il contenuto del contratto individuale di lavoro risulta integrato per legge, ai sensi dell'art. 1374 c.c., dalla disposizione che impone l'obbligo di sicurezza e lo inserisce nel sinallagma contrattuale. Da ciò deriva che il riparto degli oneri probatori nella domanda di danno da infortunio sul lavoro si pone negli stessi termini dell'art. 1218 c.c. circa l'inadempimento delle obbligazioni. Insomma, "il lavoratore il quale agisca per il riconoscimento del danno differenziale da infortunio sul lavoro deve allegare e provare l'esistenza dell'obbligazione lavorativa, l'esistenza del danno e il nesso causale tra quest'ultimo e la prestazione, mentre il datore di lavoro deve provare la dipendenza del danno da causa a lui non imputabile e, cioè, di aver adempiuto interamente all'obbligo di sicurezza, apprestando tutte le misure per evitare il danno". Dunque non è lecito porre a carico del lavoratore infortunato (in una situazione nella quale sono pacifiche l'esistenza dell'obbligazione lavorativa, l'esistenza del danno e il nesso causale tra quest'ultimo e la prestazione) l'onere di indicare le misure che il datore di lavoro avrebbe dovuto adottare, la cui osservanza avrebbe impedito l'evento infortunistico



**Nota** La Corte di Cassazione ha accolto il ricorso proposto da un lavoratore che aveva visto rigettata la propria domanda di risarcimento del danno da infortunio sul lavoro.

Il lavoratore, nello svolgimento delle proprie mansioni, aveva subito un grave infortunio mentre stava effettuando le operazioni di montaggio di una passerella su una rampa.

L'INAIL gli aveva riconosciuto una rendita vitalizia rapportata a una riduzione permanente della sua capacità lavorativa pari al 34%, successivamente elevata al 58%.

Alla luce dei fatti, l'infortunato aveva chiesto, dunque, il risarcimento del danno biologico, morale ed esistenziale al datore di lavoro che aveva ritenuto responsabile per non avergli fornito la necessaria dotazione di sicurezza.

La Corte d'Appello, confermando la decisione di primo grado, aveva ritenuto infondata la domanda del lavoratore osservando che quest'ultimo aveva posto in essere un comportamento imprudente, che questo comportamento non era stato imposto dalla società datrice di lavoro, che la rampa era dotata delle prescritte protezioni e che il ricorrente aveva in dotazione il casco protettivo, i guanti e le scarpe antiscivolo.

Inoltre, i giudici dell'appello, trattandosi di domanda risarcitoria formulata ai sensi dell'art. 2087, c.c., avevano concluso che sarebbe spettato al lavoratore l'onere di indicare le misure che il datore di lavoro avrebbe dovuto adottare per impedire l'evento infortunistico.

La Suprema Corte, riconoscendo assolutamente fondati i motivi addotti dal ricorrente, non ha condiviso la posizione assunta dalla Corte territoriale e ha cassato la sentenza impugnata ritenendola non conforme agli ormai consolidati principi di diritto espressi in materia.

La responsabilità del datore di lavoro ex art. 2087, c.c., è di carattere contrattuale, atteso che il contenuto del contratto individuale di lavoro è integrato per legge, ai sensi dell'art. 1374, c.c., dalla disposizione che ha imposto l'obbligo della sicurezza e lo ha inserito nel sinallagma contrattuale. Ne consegue che il riparto degli oneri probatori nella domanda di danno da infortunio sul lavoro è posto negli stessi termini dell'art. 1218, c.c., circa l'inadempimento delle obbligazioni, derivandone che il lavoratore che agisca per il riconoscimento del danno differenziale da infortunio sul lavoro deve allegare e provare l'esistenza dell'obbligazione lavorativa, l'esistenza del danno e il nesso causale tra quest'ultimo e la prestazione, mentre il datore di lavoro deve provare la dipendenza del danno da causa a lui non imputabile e, cioè, di avere adempiuto interamente all'obbligo di sicurezza, apprestando tutte le misure per evitare il danno.

La sentenza impugnata, al contrario, ha posto a carico del lavoratore infortunato (pur essendo assodati l'esistenza dell'obbligazione lavorativa, l'esistenza del danno e il nesso causale tra quest'ultimo e la prestazione) l'onere di indicare le misure che il datore di lavoro avrebbe dovuto adottare, la cui osservanza avrebbe impedito l'evento infortunistico.

La stessa sentenza, inoltre, ha escluso ogni responsabilità del datore di lavoro ai sensi dell'art. 2087, c.c., facendo leva sul fatto che il lavoratore aveva posto in essere una condotta imprudente e che questa non era stata richiesta dal responsabile del cantiere.

Quest'ultima conclusione ha evidenziato ancora di più quanto i giudici dell'appello si siano discostati dalla consolidata giurisprudenza secondo cui le norme dettate in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro sono dirette a tutelare il lavoratore non solo dagli incidenti derivanti dalla sua disattenzione, ma anche da quelli ascrivibili a imperizia, a negligenza e a imprudenza dello stesso, con la conseguenza che il datore di lavoro è sempre responsabile dell'infortunio occorso al lavoratore, sia quando ometta di adottare le idonee misure protettive, sia quando non accerti e vigili che di queste misure venga fatto effettivamente uso da parte del dipendente, non potendo attribuirsi alcun effetto esimente, per l'imprenditore, all'eventuale concorso di colpa del lavoratore, la cui condotta può comportare l'esonero totale del medesimo imprenditore da ogni responsabilità solo quando presenti i caratteri dell'abnormità ed esorbitanza rispetto al procedimento lavorativo e alle direttive ricevute, così da porsi come causa esclusiva dell'evento, essendo necessaria, a tal fine, una rigorosa dimostrazione dell'indipendenza del comportamento del lavoratore dalla sfera di organizzazione e dalle finalità del lavoro, e, con essa, dell'estraneità del rischio affrontato a quello connesso alle modalità e alle esigenze del lavoro che deve essere svolto.

(Maria Melizzi, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 28.02.2012, n. 4, p. 69)

#### ■ CASSAZIONE CIVILE, Sez. III, 22 dicembre 2011, n. 28299, Pres. Segreto

##### **INFORTUNIO - Cantiere - Segnalazioni e protezioni necessarie - Responsabilità - Risarcimento - Comportamento del danneggiato - Eccezionalità e imprevedibilità - Nesso causale tra attività pericolosa ed evento dannoso**

In un sistema in cui il nesso causale tra il fatto e l'evento svolge un ruolo centrale, diventa fondamentale accertare se l'evento, eziologicamente, derivi in tutto o in parte dal comportamento dello stesso danneggiato, valutandone, quindi, l'eventuale apporto causale.



**Nota** La Suprema Corte ha espresso il proprio giudizio relativamente a un particolare caso di risarcimento richiesto da una cittadina.

L'infortunata aveva chiesto che gli fossero risarciti i danni subiti in seguito alla caduta in una voragine, che non era né protetta né segnalata, aperta nel manto stradale nei pressi di un cantiere. Dopo il rigetto della domanda risarcitoria sia da parte del Tribunale che della Corte d'Appello la cittadina ha proposto il ricorso per cassazione.

La ricorrente ha chiesto la revoca della sentenza impugnata per avere, innanzitutto, la Corte d'Appello ritenuto la ricorrenza del caso fortuito malgrado che nella specie difettassero i requisiti della eccezionalità e dell'imprevedibilità, alla luce di comportamenti, analoghi a quelli della ricorrente, ripetutamente tenuti da altri soggetti che avevano compiuto il medesimo percorso.

*I giudici, inoltre, a giudizio della ricorrente, avrebbero ritenuto irrilevanti circostanze fondamentali quali la porta di sicurezza aperta sul cantiere, il precedente accesso di altre persone e il fatto che l'ingresso al cantiere fosse solo segnalato, ma non impedito, da due pannelli e da una rete in plastica amovibile da chi quotidianamente percorreva il tragitto.*

*La Corte di Cassazione non ha ritenuto fondati i motivi addotti dalla ricorrente e ha rigettato il ricorso ritenendo la decisione impugnata assolutamente non meritevole di alcuna censura.*

*La Corte d'Appello ha fondato la propria decisione sulle risultanze emerse dal verbale di accertamento dei carabinieri secondo cui la strada, dalla parte in cui la ricorrente era penetrata nel cantiere, era delimitata da una recinzione in reticolato di plastica, chiusa ai due estremi con tavole inchiodate ai fabbricati confinanti; erano presenti due cartelli indicanti il pericolo generico relativo a uno scavo aperto; la ricorrente, per accedere al cantiere aveva necessariamente divelto la rete di recinzione.*

*Alla luce di tutto questo, dunque, si è giunti alla conclusione che l'infortunata, introducendosi consapevolmente in un luogo chiuso presegnalato come pericoloso, abbia senza dubbio interrotto il nesso di causalità tra l'evento e i danni.*

*Relativamente all'esercizio di attività pericolosa di cui all'art. 2050, c.c., la cui violazione e falsa applicazione viene adottata dalla ricorrente, il consolidato orientamento della Suprema Corte ha ritenuto che anche nell'ipotesi in cui l'esercente non abbia adottato tutte le misure idonee a evitare il danno, realizzando, in tal modo, una situazione astrattamente idonea a fondare una sua responsabilità, la causa efficiente sopravvenuta, che abbia i requisiti del caso fortuito e sia idonea a causare da sola l'evento, recide il nesso eziologico tra quest'ultimo e l'attività pericolosa, producendo effetti liberatori, e questo anche quando sia attribuibile al fatto di un terzo o del danneggiato stesso.*

*Perché il fattore esterno ed estraneo sia idoneo a recidere il nesso eziologico tra l'evento e l'attività pericolosa è necessario che sia adeguato alla natura e alla pericolosità della cosa, sicché quanto meno la stessa è intrinsecamente pericolosa e quanto più la situazione di possibile pericolo è suscettibile di essere prevista e superata attraverso l'adozione delle normali cautele da parte dello stesso danneggiato, tanto più incidente deve considerarsi l'efficienza causale del comportamento imprudente del medesimo nel dinamismo causale del danno, fino a interrompere il nesso eziologico tra cosa e danno e a escludere la responsabilità del custode.*

*Il dovere del custode di segnalare il pericolo connesso all'uso della cosa si arresta di fronte a un'ipotesi di utilizzazione impropria la cui pericolosità è talmente evidente e immediatamente apprezzabile da chiunque, tale da renderla del tutto imprevedibile, sicché l'imprudenza del danneggiato che abbia riportato un danno a seguito di questa impropria utilizzazione, ha integrato un caso fortuito.*

*In questo caso la condotta della danneggiata è stata ritenuta, dai giudici di merito, sufficiente da sola a determinare l'evento, escludendo ogni rapporto di causalità di cause precedenti, non conta affatto la circostanza che anche altri sarebbero stati autori di uguale condotta improvvida, ma rileva soltanto il fatto che il comportamento intrinsecamente pericoloso del danneggiato, abnorme e improprio rispetto a ogni ragionevole previsione circa il modello comportamentale che dovrebbe essere adottato in un determinato contesto, costituisca causa determinante, in via esclusiva, dell'evento dannoso.*

(Maria Melizzi, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 28.02.2012, n. 4, p. 70)



## Pubblica Amministrazione

### ■ CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. 6<sup>^</sup> - 22 novembre 2011, n. 43108

**RESPONSABILITA' DA REATO DEGLI ENTI - Enti pubblici - Natura pubblicistica - Condizione sufficiente per l'esonero dalla disciplina ex d.lgs. n. 231/2001 - Esclusione - Necessaria ricorrenza dell'ulteriore requisito dell'assenza di attività economica.**

L'art. 1, comma 3, D.Lgs. n. 231 del 2001 esclude dall'ambito della disciplina sulla responsabilità da reato lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti pubblici non economici e gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale. La natura pubblicistica di un ente non è tuttavia condizione

sufficiente per l'esonero dalla disciplina di cui al D.Lgs. n. 231 del 2001, dovendo verificarsi anche l'ulteriore condizione dell'assenza di un'attività economica (fattispecie relativa ad una società d'ambito: la cassazione ha ritenuto sussistere lo svolgimento di "attività di impresa, che sebbene abbia ricadute indirette su beni costituzionalmente protetti, si caratterizza per un servizio impostato su criteri di economicità")

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

■ **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. 3<sup>^</sup>, 23 gennaio 2012 (Ud. 12/10/2011), Sentenza n.2683**

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - Ordinanze di necessità e urgenza - Obbligo della forma scritta e di un'adeguata motivazione - Art. 54, c. 4, testo unico sugli enti locali - D.lgs. n. 267/2000 – L. n. 241/1990 .**

L'art. 54, comma 4, del testo unico sugli enti locali autorizza il sindaco - o l'assessore che lo sostituisce a norma del successivo comma 8 - ad adottare ordinanze di necessità e urgenza, provvedimenti che devono necessariamente essere dotati di forma scritta e di un'adeguata motivazione. Si tratta di requisiti richiesti, in via generale, per tutti gli atti amministrativi dalla legge n. 241 del 1990 e viepiù necessari in presenza dell'attitudine dei provvedimenti contingibili e urgenti a derogare alle leggi (in forza della previsione dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000). Sicché, il potere esercitabile dal sindaco ai sensi del citato art. 54 presuppone una situazione di pericolo effettivo, da esternare con congrua motivazione, che non possa essere affrontata con nessun altro tipo di provvedimento, e può essere utilizzato per risolvere una situazione comunque temporanea e mai per esigenze prevedibili e ordinarie. (Consiglio di Stato, sez. V, 16/02/2010, n. 868; CdS sez. IV, 24/03/2006, n. 1537).

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



## **Pubblico Impiego**

■ **TRIBUNALE MILANO, Sezione Lavoro civile Sentenza 16 gennaio 2012, n. 163**

**CONTRATTI A TERMINE NELL'AMBITO DEL PUBBLICO IMPIEGO - contratto a tempo determinato - accordo quadro - attuazione direttiva comunitaria - vigenza dell'art. 36, d.lgs. N. 165 del 2001 - pubblico impiego - divieto di conversione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato - diritto al risarcimento del danno per il lavoratore leso - conformità con i principi di equivalenza e non discriminazione che permeano l'ordinamento comunitario**

La previsione normativa di cui all'art. 11, D.Lgs. n. 368 del 2001, nella parte in cui ha sancito, alla data della sua entrata in vigore, l'abrogazione della L. n. 230 del 1962, dell'art. 8-bis della L. n. 79 del 1983, dell'art. 23 della L. n. 56 del 1987 e di tutte quelle disposizioni di legge comunque incompatibili con il provvedimento, non ha, tuttavia, comportato l'abrogazione dell'art. 36, D.Lgs. n. 165 del 2001. Quanto innanzi discende, in particolare, da un triplice ordine di considerazioni, poiché da un lato la menzionata previsione costituisce *lex specialis* e, come tale, è insuscettibile di essere sostituita da una legge generale successiva, quale il D.Lgs. n. 368 del 2001; dall'altro, successivamente alla emanazione di tale ultimo provvedimento il legislatore è intervenuto in sostituzione e modifica dell'art. 36 citato, per cui non può che muoversi dal presupposto della sua perdurante vigenza; da ultimo, non vi è elemento che consenta di affermare che la disciplina di cui all'art. 36, D.Lgs. n. 165 del 2001 sia incompatibile con le previsioni di cui al D.Lgs. n. 368 del 2001. Ad ogni modo la previsione di cui al più volte citato art. 36, nella parte in cui espressamente vieta, nel pubblico impiego, la conversione del contratto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, si pone sulla stessa linea della Direttiva 1999/70 CE della quale il D.Lgs. n. 368 del 2001 costituisce attuazione. In tal senso, invero, poiché nella previsione di cui all'art. 36, D.Lgs. n. 165 del 2001 il divieto di conversione del rapporto si accompagna all'espressa previsione di un diritto al risarcimento del danno per il lavoratore leso dall'illegittimo ricorso al

contratto di lavoro a tempo determinato, astrattamente considerata, e interpretata in conformità ai principi di equivalenza e non discriminazione che permeano l'ordinamento comunitario, la norma risulta del tutto compatibile con il disposto dell'ordinamento comunitario e con la normativa nazionale che vi ha dato attuazione. Quanto ai rapporti fra i due impianti normativi, non può revocarsi in dubbio che il D.Lgs. n. 368 del 2001 debba trovare applicazione anche nel settore pubblico, in quanto si pone quale unica regolamentazione della materia sotto il profilo strettamente precettivo.

(Massima redazionale, Il Sole 24 Ore, Mass. Repertorio Lex24)



## Lavoro, previdenza e professione

### ■ CORTE DI GIUSTIZIA CE Sez.2^ 26 gennaio 2012 Sentenza C-586/10

**DIRITTO DEL LAVORO - Clausola 5, p. 1, lett. a), dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato Direttiva 1999/70/CE - Contratti di lavoro successivi a tempo determinato - Ragioni obiettive che possono giustificare il rinnovo di contratti siffatti - Normativa nazionale che giustifica il ricorso a contratti a tempo determinato in caso di sostituzione temporanea - Necessità permanente o ricorrente di personale sostitutivo - Considerazione di tutte le circostanze sottese al rinnovo di contratti successivi a tempo determinato.**

La clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che compare in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che l'esigenza temporanea di personale sostitutivo, prevista da una normativa nazionale come quella controversa nella causa principale, può, in linea di principio, costituire una ragione obiettiva ai sensi di detta clausola. Il solo fatto che un datore di lavoro sia obbligato a ricorrere a sostituzioni temporanee in modo ricorrente, se non addirittura permanente, e che si possa provvedere a tali sostituzioni anche attraverso l'assunzione di dipendenti in forza di contratti di lavoro a tempo indeterminato non comporta l'assenza di una ragione obiettiva in base alla clausola 5, punto 1, lettera a), di detto accordo quadro, né l'esistenza di un abuso ai sensi di tale clausola. Tuttavia, nella valutazione della questione se il rinnovo dei contratti o dei rapporti di lavoro a tempo determinato sia giustificato da una ragione obiettiva siffatta, le autorità degli Stati membri, nell'ambito delle loro rispettive competenze, devono prendere in considerazione tutte le circostanze del caso concreto, compresi il numero e la durata complessiva dei contratti o dei rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi in passato con il medesimo datore di lavoro.

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

### ■ TRIBUNALE BOLOGNA SEZ. LAVORO, 15 dicembre 2011 Sentenza n. 1068

**DIRITTO DEL LAVORO - Mobbing - Nozione - Datore di lavoro - Configurabilità della condotta lesiva Elementi Soggettivi ed oggettivi costitutivi del mobbing - Molteplicità dei comportamenti a carattere persecutorio - Evento lesivo della salute o della personalità del dipendente - Intento persecutorio - Mobbing e dequalificazione ex art. 2103 c.c. - Differenza - Protrazione nel tempo.**

Per "mobbing" si intende comunemente una condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico, sistematica e protratta nel tempo, tenuta nei confronti del lavoratore nell'ambiente di lavoro, che si risolve in sistematici e reiterati comportamenti ostili, che finiscono per assumere forme di prevaricazione o di persecuzione psicologica, da cui può conseguire la mortificazione morale e l'emarginazione del dipendente, con effetto lesivo del suo equilibrio fisiopsichico e del complesso della sua personalità. Ai fini della configurabilità della condotta lesiva del datore di lavoro sono pertanto rilevanti i seguenti elementi: a) la molteplicità dei comportamenti a carattere persecutorio, illeciti o anche leciti se considerati singolarmente, che siano stati posti in essere in modo miratamente sistematico e prolungato contro il dipendente con intento vessatorio e che

devono essere oggetto di una valutazione complessiva da parte del giudice, dovendo essere inseriti nel contesto dinamico evolutivo del mobbing; b) l'evento lesivo della salute o della personalità del dipendente; c) il nesso eziologico tra la condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico e il pregiudizio all'integrità psico - fisica del lavoratore; d) la prova dell'elemento soggettivo, cioè dell'intento persecutorio. Gli elementi costitutivi del mobbing sono dunque uno di tipo oggettivo (ripetuti soprusi patiti dalla vittima) e uno di tipo soggettivo (dolo generico e specifico di nuocere psicologicamente al lavoratore al fine di emarginarlo ed allontanarlo dall'azienda (Cass. civ. lav. n. 4774/2006; Cass. civ. lav. 22893/2008; Cass. civ. lav. n. 22858/2008; Cass. civ. n. 3785/2009). Lo specifico intento persecutorio che sorregge il mobbing e la sua protrazione nel tempo lo distinguono da singoli atti illegittimi quali la dequalificazione ex art. 2103 c.c..

### **DIRITTO DEL LAVORO - Mobbing e responsabilità del datore di lavoro - Onere per il lavoratore della prova - Condotte oggettive e soggettive vessatorie e mobbizzanti - Art. 2087 e 2049 c.c. - Fattispecie: cambio password del computer e cambio della serratura dell'ufficio.**

Il fondamento dell'illegittimità del mobbing è costituito dall'obbligo datoriale ex art. 2087 c.c. di adottare le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore, sussiste la responsabilità del datore di lavoro - su cui incombono gli obblighi ex art. 2049 c.c. - anche ove la condotta di mobbing provenga da altro dipendente posto in posizione di supremazia gerarchica rispetto alla vittima, qualora lo stesso datore di lavoro sia rimasto colpevolmente inerte nella rimozione del fatto lesivo, dovendosi escludere la sufficienza di un mero (e tardivo) intervento pacificatore, non seguito da concrete misure e da vigilanza (Cass. civ. lav. n. 22858/2008). Sul lavoratore incombe l'onere di provare i fatti costitutivi ovvero l'elemento oggettivo e soggettivo delle condotte vessatorie e "mobbizzanti", l'effettività del danno ed il nesso causale. Fattispecie: modifica della password di supervisione dell'utilizzo del computer (della ricorrente) e blocco dell'utilizzo, inoltre, disattivazione del cellulare della ricorrente e cambio della serratura del suo ufficio, infine, invito agli impiegati a disattendere sistematicamente le direttive impartite dalla ricorrente.

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



# Approfondimenti



## Parte la lotta ai gas serra, per la riduzione delle emissioni disponibili 600 mln in tre anni

*La Cassa depositi e prestiti gestirà un fondo rotativo triennale di circa 600 milioni di euro (200 milioni l'anno) che finanzierà un'ampia gamma di interventi volti alla riduzione delle emissioni nocive. In questo numero il Vademecum predisposto da Cdp.*

Bianca Lucia Mazzei, Il Sole 24 ORE - Edilizia e Territorio, 24.02.2012, n. 7, p. 3

Conto alla rovescia per l'operatività del fondo da 600 milioni di euro (200 milioni l'anno per tre anni) istituito presso la Cassa depositi e prestiti e finalizzato a finanziare interventi che riducano le emissioni di gas serra, in attuazione del Protocollo di Kyoto.

A meno di sorprese dell'ultima ora, il primo marzo verrà pubblicata sulla «Gazzetta Ufficiale» la circolare del ministero dell'Ambiente che costituisce il punto di riferimento per l'invio delle richieste di finanziamento. Dal giorno dopo (e cioè dal 2 marzo) sarà infatti possibile accreditarsi, mentre a partire dalle ore 12,00 del 16 marzo (il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione) potranno essere inviate le domande on line. Per il 2012 i fondi a disposizione ammontano a 200 milioni di euro.

La platea dei soggetti che potranno beneficiare delle risorse è molto ampia e comprende cittadini, condomini, imprese, persone giuridiche private e soggetti pubblici. Così come molto ampio è il ventaglio degli interventi finanziabili.

Si tratta quindi di un'occasione importante, in vista della quale, la Cassa depositi e prestiti in collaborazione con «Edilizia e Territorio» ha deciso di fornire un Vademecum che illustri in maniera chiara ed esaustiva le modalità, i criteri e le procedure per la richiesta e l'ottenimento dei fondi.

Tutta la normativa di riferimento, oltre a essere sempre reperibile sul sito della Cassa depositi e prestiti ([www.cassaddpp.it](http://www.cassaddpp.it)), sarà inoltre racchiusa in un altro fascicolo di «Edilizia e Territorio» che uscirà lunedì 5 marzo.

### I soggetti beneficiari

Le domande possono essere presentate da soggetti pubblici, imprese (tra cui le ESCo - Energy Service Company), le persone fisiche, le persone giuridiche private (comprese le associazioni e le fondazioni), i condomini e le comunioni.

Per quanto riguarda le imprese, è necessario che, al momento di presentazione della domanda, posseggano tre requisiti:

- 1) siano già iscritte al registro delle imprese;
- 2) si trovino in regime di contabilità ordinaria e non siano sottoposte a procedure concorsuali o ad amministrazione controllata;
- 3) abbiano depositato presso il registro delle imprese almeno due bilanci su base annuale (questo requisito riguarda ovviamente solo i soggetti obbligati).

Per le comunioni e i condomini, l'amministratore o il rappresentante comune agisce (mediante procura notarile) in nome e per conto di tutti i proprietari, mentre in caso di comproprietà il contratto verrà contestato a tutti i comproprietari che ne risultano, quindi, responsabili in solido.

## Le misure finanziabili

I fondi possono riguardare un vasto spettro di interventi. Le domande potranno infatti riguardare la costruzione e l'installazione di impianti di microgenerazione ad alto rendimento elettrico e termico, con potenza nominale fino a 50 kW<sub>e</sub> (elettrici), che utilizzino come fonti energetiche: gas naturale, biomassa vegetale solida, biocombustibili liquidi di origine vegetale, bio-gas e in cocombustione gas naturale-biomassa.

C'è poi il capitolo che riguarda gli impianti rinnovabili e interessa la costruzione e l'installazione di impianti di piccola taglia che utilizzano fonti rinnovabili per la generazione di elettricità o di calore. In questo ambito le tipologie finanziabili sono:

- impianti eolici e idroelettrici con potenza nominale compresa tra 1 kW<sub>p</sub> e 200 kW<sub>p</sub>;
- impianti solari termici con superfici di apertura non superiori a 200 metri quadrati;
- impianti termici a biomassa vegetale solida (pellets e cippato) di potenza nominale termica compresa tra 50 kW<sub>t</sub> e 450 kW<sub>t</sub>;
- impianti fotovoltaici integrati o parzialmente integrati negli edifici con potenza nominale compresa tra 1 kW<sub>p</sub> e 40 kW<sub>p</sub>.

Ai finanziamenti potranno accedere inoltre gli interventi che puntano al risparmio energetico e a incrementare l'efficienza negli usi finali dell'energia. In questo campo rientrano vari tipi di misure:

- interventi sull'involucro degli edifici esistenti (che possono riguardare strutture opache verticali, orizzontali o inclinate, chiusure trasparenti, compresi infissi e vetri, porte, porte-finestre, purché delimitino il volume riscaldato sia verso l'esterno che verso vani non riscaldati);
- la climatizzazione diretta tramite teleriscaldamento da impianti di cogenerazione di potenza nominale fino a 500 kW elettrici, alimentati da gas naturale, biomassa vegetale solida, biocombustibili vegetali liquidi, biogas e in co-combustione gas naturale-biomassa. L'intervento deve però riguardare la realizzazione sia dell'impianto di cogenerazione che della rete di teleriscaldamento abbinata, inclusi gli allacciamenti agli edifici;
- la climatizzazione degli edifici con impianti geotermici a bassa entalpia fino a 1 MW termico;
- impianti di cogenerazione di potenza nominale fino a 5 MW elettrici alimentati da gas naturale, biomassa vegetale solida, biocombustibili vegetali liquidi, biogas e in cocombustione gas naturale-biomassa.

È possibile anche presentare un unico progetto di investimento che contempli l'integrazione di più interventi a patto che vengano realizzati nello stesso sito e che comprendano solo misure di cogenerazione diffusa, impianti rinnovabili e interventi per gli usi finali (risparmio energetico).

Le risorse possono infine essere richieste per la sostituzione di motori elettrici superiori a 90 kW con motori ad alta efficienza (per questa misura le risorse ammontano a 15 mln di euro); per gli interventi sui cicli produttivi delle imprese che producono acido-adipico e delle imprese agro-forestali (5 milioni di euro); per le attività di ricerca per lo sviluppo di tecnologie innovative (5 milioni); per i progetti regionali volti a ridurre il depauperamento dello stock di carbonio nei suoli forestali e nelle foreste (10 milioni di euro).

## La domanda

Le domande dovranno essere prima, presentate e compilate on line, e poi spedite via posta. I soggetti devono disporre delle credenziali di accesso che vengono rilasciate tramite la procedura di accreditamento disponibile in un'apposita sezione del sito della Cassa depositi e prestiti ([www.cassaddpp.it](http://www.cassaddpp.it)).

L'accredito potrà essere effettuato dal giorno successivo alla data di pubblicazione della circolare del ministero dell'Ambiente sulla «Gazzetta Ufficiale» (che dovrebbe avvenire il primo marzo e quindi la possibilità di accreditarsi scatterebbe dal 2 marzo).

Sul sito della Cassa depositi e prestiti è disponibile un Applicativo Web che permette ai soggetti accreditati di inserire i dati relativi alla domanda e definisce subito l'ordine cronologico di presentazione delle richieste.

La compilazione delle domande on line potrà essere effettuata a partire dalle ore 12,00 del quindicesimo giorno dalla data di pubblicazione della circolare del Ministero sulla «Gazzetta» (che dovrebbe essere quindi il 16 marzo) e fino al centotrentacinquesimo giorno sempre a partire da tale data di pubblicazione.

Conclusa la compilazione on line, la domanda dovrà essere stampata e inviata a Cassa depositi e prestiti con tutta la documentazione: sul sito della Cassa sono disponibili e prelevabili tutti i documenti necessari.

### Il ruolo delle banche

I soggetti beneficiari devono scegliere una banca tra quelle aderenti alla convenzione Abi-Cdp (l'elenco è disponibile sul sito della Cassa depositi e prestiti).

Compito degli istituti di credito è predisporre i parametri di affidabilità da allegare alla domanda, produrre la fideiussione bancaria pari al 30% del finanziamento agevolato richiesto, raccogliere la documentazione necessaria alla stipula del contratto di finanziamento e stipulare il contratto stesso. Possono inoltre concedere un finanziamento bancario per la quota residua.

**archinfo.it**

PH: DANIELE DIMENICALLI.COM

Home Page Progettazione Architettonica Approfondimenti Laboratori della Efficienza Energetica Progetti LEON Riviste Eventi

**L'ARCHITETTURA VISTA DAL WEB**  
IL MAGAZINE ONLINE  
DEDICATO ALLA PROGETTAZIONE.

+ EVENTI  
+ TREND

+ OPERE  
+ DETTAGLI

+ MATERIALI  
+ TECNOLOGIE

Business Media

GRUPPO24ORE

[www.archinfo.it](http://www.archinfo.it)



## I profili giuridici del CPI

*Il D.P.R. 1° agosto 2011, n. 151, ha richiesto che per l'esercizio di alcune attività soggette ai controlli dei Vigili del Fuoco siano rispettate le prescrizioni fornite dalla normativa di prevenzione incendi e la sussistenza dei requisiti di sicurezza. Questa rispondenza alle normative in materia di antincendio è attestata dal certificato di prevenzione incendi disciplinato dall'art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 139/2006. Tuttavia, proprio per l'entrata in vigore del regolamento n. 151/2011, è opportuno che siano chiarite alcune ambiguità sulla natura dello stesso CPI, infatti, la sua stessa definizione di certificato ha fatto pensare a questo atto come a un atto amministrativo di mera certificazione.*

Pasquale Labate, *Il Sole 24 ORE – Ambiente & Sicurezza*, 14.02.2012, n. 3, p. 65

Con l'entrata in vigore del nuovo regolamento di prevenzione incendi è necessario chiarire alcune ambiguità che da sempre hanno caratterizzato la natura giuridica del certificato di prevenzione incendi che, è opportuno ricordarlo, ai sensi dell'art. 16, comma 1, D.Lgs. 8 marzo 2006, n. 139, ha attestato «*il rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione incendi e la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio*» che sono richiesti oggi per l'esercizio delle attività soggette ai controlli dei Vigili del Fuoco di cui all'Allegato I, categoria "C", D.P.R. 1° agosto 2011, n. 151[1].

Questa definizione di primo acchito lascerebbe intendere che a caratterizzare il certificato sia la sua efficacia meramente dichiarativa, in particolare, l'atto sembrerebbe costituire un'attestazione di scienza o di mero acclaramento circa la sussistenza di presupposti di fatto che, descritti analiticamente dalla legge, sono da questa richiesti per il realizzarsi di un effetto costitutivo di una situazione giuridica in capo a un soggetto, pubblico o privato, avente la consistenza di un diritto.

Tra l'altro, lo stesso termine usato dal legislatore (certificato) per indicare questo provvedimento ha ingenerato e continua a ingenerare, purtroppo ancora oggi, anche tra gli addetti ai lavori, una certa confusione; infatti, questo può far pensare, dopo una superficiale lettura della definizione fornita, che il certificato di prevenzione incendi rientri tra gli atti amministrativi di mera certificazione, ovvero in una dichiarazione di scienza esternata in un documento in funzione di attestazione della sussistenza di determinate condizioni o fatti giuridici.

Nella realtà, questa convinzione semplicemente non corrisponde alla sostanza giuridica del certificato di prevenzione incendi, proprio perché si tratta di una particolare specie di "certificato tecnico" che, a dispetto dell'improprietà terminologica adottata, è un documento attestante l'insieme delle operazioni tecnico-amministrative che un organo tecnico, nella specie il Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, deve espletare al fine di comprovare la conformità delle misure antincendio, adottate dall'attività soggetta a controllo, alle regole tecnico normative vigenti.

I Vigili del Fuoco, infatti, durante l'esame prodromico, sono supportati dalle regole tecniche di settore, valutando se in concreto queste siano osservate a livello progettuale e applicate efficacemente nella successiva fase di controllo. Al riguardo, è opportuno comunque ricordare che l'art. 14, D.P.R. 29 luglio 1982, n. 577[2], ancora vigente, ha demandato ai Comandi provinciali VVF il compito, non solo della verifica della rispondenza alle norme e ai criteri tecnici di prevenzione incendi, ma anche della valutazione dei fattori di rischio, la quale, soprattutto a fronte di "attività non normate", quindi, prive della regola tecnica di riferimento, ha costituito il parametro di relazione al quale subordinare l'emissione dell'atto tecnico-amministrativo.

Esiste in questo caso, dunque, oltre a una "attività complessa", anche una "riserva di valutazione tecnica" a favore dell'amministrazione, nel senso che, dovendo il provvedimento trovare rispondenza nel pubblico interesse, inteso quale salvaguardia dell'incolumità delle persone e dei beni, la norma ha affidato in ogni caso all'Autorità concedente di accertare, al momento del rilascio o del rinnovo, se quella rispondenza sussista.

Pertanto, per esempio, qualora in sede di esame dei documenti connessi a un procedimento in cui è richiesto il rinnovo periodico del certificato di prevenzione incendi il Comando dovesse nutrire dubbi sull'idoneità dei mezzi di protezione antincendio riportati sull'attestazione di conformità, può legittimamente eseguire un sopralluogo al fine di verificare direttamente i fattori di rischio connessi alla tipologia di attività e richiedere, se ritenuto necessario, l'adeguamento di misure e di mezzi antincendio.

In sostanza, la considerazione di "dati tecnici" ha implicato un'operazione, più o meno complessa, di applicazione di un sapere specialistico, che ha presupposto l'esatta conoscenza dei principi e dei contenuti della stessa materia tecnica di specie, al fine di realizzare una fedele rappresentazione e valutazione della realtà analizzata, con metodo scientifico, adoperando parametri universalmente accettati dai professionisti del campo specialistico.

Questa valutazione è scaturita da un giudizio logico il cui presupposto è basato su una potestà esercitata in conformità a una scelta tecnica, quale espressione di una scienza specialistica che, in questo ambito, è rappresentata dalla prevenzione incendi.

La valutazione tecnica così concepita sarà diversa in relazione all'opera da eseguire e anche a seconda delle soluzioni indicate. Così, in presenza di diverse soluzioni tecniche prospettate, il parametro di giudizio sarà complesso, in quanto ci si deve accertare che la singola valutazione tecnica è stata svolta secondo le regole della specifica disciplina antincendio.

### **Approfondimenti sui profili giuridici del CPI**

Proprio questo tipo di attività espletata dagli organi del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, basandosi su una valutazione dell'interesse pubblico, può avere come oggetto soltanto atti discrezionali, non certo attività vincolate, per cui il certificato di prevenzione incendi è rientrato, più specificamente, nel genere degli atti pubblici, quindi, nelle attestazioni di fatti compiuti direttamente dal pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni e costitutivi di diritti per i privati e di obblighi per la pubblica amministrazione, ovvero diretti a provare l'adempimento di attività compiute direttamente dal pubblico ufficiale o da terzi in sua presenza e, in particolare, nella specie delle cosiddette "autorizzazioni amministrative discrezionali a contenuto tecnico", cioè di atti idonei a documentare quei negozi di diritto pubblico capaci di rimuovere, temporaneamente o permanentemente, i limiti imposti dalla legge all'esercizio di un diritto soggettivo o a determinate attività dei singoli.

Più precisamente, questa **discrezionalità** può essere ricompresa nella tipologia di modello "misto" in cui l'autorità procedente esegue una prima verifica tecnica attraverso l'esame progetto, già di per sé discrezionale, in quanto valutativo dell'osservanza delle prescrizioni tecniche antincendio in termini di pericolosità di una certa attività, non è vincolata all'atto che deve essere adottato, ma ha discrezionalità, potendo scegliere l'atto più idoneo alla cura dell'interesse pubblico; per esempio, tra il semplice rilascio o il diniego dell'autorizzazione antincendio.

In questo caso la discrezionalità non può assumere sempre la stessa estensione, poiché, a seconda degli interessi tutelati e della pericolosità dell'attività sottoposta a controllo e ad autorizzazione, la normativa ha fornito all'autorità alla quale è commesso l'apprezzamento discrezionale poteri maggiori o minori. Infatti, non tutte le attività sottoposte al controllo di prevenzione incendi sono normate, quindi, non esistono regole tecniche specifiche alle quali fare riferimento durante l'elaborazione di un progetto, quindi, è instaurato il fenomeno che ha generato, in capo ai Vigili del Fuoco, un ampio uso del potere discrezionale legato all'indicazione delle misure antincendio più appropriate; pertanto, in molti casi i criteri di prevenzione incendi sono stabiliti, caso per caso, dai Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, i quali possono fare riferimento, per analogia, ad altre normative esistenti, nonché all'esperienza professionale maturata.

In proposito, però, occorre aggiungere che, anche ove le regole tecniche esistono, quindi, l'attività è normata, queste non possono essere ricondotte a criteri rigidi, cristallizzati in norme giuridiche e derivanti da scienze esatte, tali da comportare un'utilizzazione per sua natura priva di qualunque margine valutativo o di opinabilità, in quanto questo ridurrebbe l'attività di prevenzione incendi a un mero "accertamento tecnico". È opportuno ricordare che, infatti, nell'accertamento tecnico il momento valutativo è estraneo in quanto l'esame dei fatti, condotto sulla base di scienze esatte, porta a risultati non opinabili dai quali esula ogni margine valutativo.

Quindi, è una decisione provvedimentoale basata su una valutazione pertinente ai principi della prevenzione incendi, compiuta dai Vigili del Fuoco che ne sono, appunto, i maggiori esperti in materia, in quanto costituiscono un centro privilegiato di elaborazione delle tecniche e delle discipline che presiedono all'applicazione della stessa.

Questo avviene con maggiore intensità, non solo in tutte quelle attività in cui non esiste una specifica regola tecnica di prevenzione incendi alla quale fare riferimento, cosiddette "attività non normate", ma anche in tutti quei casi in cui è rilasciato un parere di conformità "condizionato" sul progetto o di istanza motivata di "deroga", in cui i soggetti obbligati tenuti a richiedere i controlli non possano rispettare integralmente la normativa di prevenzione incendi, ma devono indicare, in alternativa, misure di sicurezza suppletive che compensino il mancato rispetto della norma considerata.

### **Il CPI come provvedimento prescrittivo**

Dai motivi giuridici analizzati è possibile ritenere che, quindi, il certificato di prevenzione incendi è un provvedimento che può essere tecnicamente qualificato come "prescrittivo", in quanto il contenuto precettivo dell'ordine in esso contenuto è espresso in un complesso regolamento degli interessi, adottato dall'amministrazione antincendi a seguito di un procedimento identicamente complesso, in cui è stata svolta la congrua ponderazione dei medesimi.

Il procedimento ha previsto per i destinatari delle prescrizioni l'obbligo di conformarsi, infatti, proprio nell'adempimento dell'obbligo consiste il beneficio che la collettività può ricevere dalla disciplina attuata in questo determinato settore, fermo restando, naturalmente, quanto previsto dalle prescrizioni in materia di prevenzione incendi a carico dei soggetti responsabili delle attività e a carico dei soggetti responsabili di progetti e della documentazione tecnica richiesta.

Tra l'altro, partendo dal presupposto che l'obiettivo primario della sicurezza antincendi è quello di perseguire la tutela dell'incolumità delle persone dal rischio di incendio rispetto alla riduzione del danno prodotto ai beni materiali, è possibile affermare che l'ottimizzazione del risultato è affidata, solo in parte, alla semplice esecuzione delle regole tecniche che devono essere considerate, sempre dal punto di vista tecnico, requisiti minimi essenziali dalla cui osservanza obbligatoria è derivato il rilascio dell'autorizzazione antincendi.

Queste regole sono servite, in primo luogo, a dare un'indicazione sulle condizioni di accettabilità del rischio di incendio, hanno aiutato nella valutazione del suo livello e sulla sua tollerabilità, il loro rispetto risulta condizione minima indispensabile per raggiungere un livello di rischio ammissibile; è necessario comunque valutare se è possibile fare di più, per raggiungere un migliore e più adeguato livello di sicurezza antincendio.

In linea generale, per le attività soggette a controllo da parte dei Vigili del Fuoco, per le quali esistono specifiche regole tecniche di sicurezza antincendio, se sono seguite le regole tecniche generali o specifiche del settore, si ha già un'attestazione di un livello di sicurezza antincendio sufficiente. Ma, accanto a norme di tipo "deterministico", che hanno fissato con precisione la qualità e quantità dell'adempimento e che costituiscono la base tassativa di riferimento dalla quale non è possibile discostarsi senza incorrere nelle relative sanzioni (amministrative e penali), sono vigenti norme non codificate come le "prescrizioni", frutto di valutazioni complesse, impartite dall'organo tecnico competente (Comando dei VVF), il cui contenuto non è tecnicamente predeterminabile, ma concerne l'esame di specifiche situazioni in cui l'adattamento della norma al caso concreto non può prescindere da una valutazione discrezionale basata sull'esperienza professionale maturata dai Vigili del Fuoco. Consistendo, pertanto, queste prescrizioni in valutazioni discrezionali, devono essere come tali adeguatamente motivate, specie se impositive di disposizioni particolarmente gravose a carico degli interessati.

In tal caso, il Comando dei VVF deve rispettare i cosiddetti "principi di leale collaborazione e proporzionalità", in virtù del quale non può imporre obblighi e restrizioni agli interessati in misura superiore a quella strettamente necessaria a quella finalizzata alla realizzazione degli interessi pubblici perseguiti dallo stesso; pertanto, il Comando deve rispettare la sfera giuridica dei privati, comprimendola solo in presenza di giusti motivi.

Questa loro natura le ha configurate alla stregua di veri e propri "provvedimenti discrezionali" che, come tali, possono essere impugnati davanti al TAR entro 60 giorni dal rilascio del CPI, cioè dell'atto definitivo che li contiene.

Esiste, quindi, un notevole, forse eccessivo, margine di flessibilità, specie nelle attività non regolamentate, che ha consentito di determinare e di applicare i criteri di valutazione tecnica di sicurezza antincendio nella misura ritenuta più idonea per ogni singolo caso, secondo l'esperienza e la discrezionalità dell'organo preposto all'esame e controllo; così, grazie alla "proporzionalità", alla quale è stato legato l'esercizio discrezionale del potere amministrativo, è fornito al giudice un metro di valutazione per l'eccesso di potere.

### **I principi e i criteri della normativa tecnica**

Lo scopo della prevenzione incendi è, dunque, quello di ottimizzare gli interventi per la sicurezza, questo a conferma del fatto che non è sufficiente garantire il livello minimo di protezione sancito dalla legislazione, dovendo la sicurezza antincendio, in ossequio al principio generale della «*massima sicurezza tecnologicamente possibile*» di cui all'art. 2087, c.c., porsi come un obiettivo al quale continuamente si tende e verso il quale devono costantemente essere orientate le scelte aziendali in modo tale da assicurare, nel lungo periodo, il più alto livello di sicurezza possibile.

Le norme tecniche sono soggette, pertanto, a continui aggiornamenti e modifiche proprio in virtù del progresso tecnologico che le rende precocemente obsolete, tanto da richiedere l'impiego di una fonte normativa in grado di soddisfare le esigenze di efficacia, rapidità e snellezza, ma nello stesso tempo di validità per tutti gli operatori del particolare settore della prevenzione incendi.

Lo strumento giuridico previsto dall'ordinamento italiano e utilizzato allo scopo è il "decreto ministeriale o interministeriale", che in sostanza racchiude i caratteri dell'atto amministrativo.

Non è infrequente, inoltre, a causa di circostanze particolari inerenti allo stato dei luoghi, imbattersi in "deroghe" alle norme tecniche così stabilite, mediante il ricorso a semplici circolari di emanazione ministeriale.

È possibile parlare, dunque, di "misure compensative" che devono essere intese come criteri tecnici o linee guida di sicurezza antincendio capaci di poter sostituire, oltre alle altre misure di sicurezza previste dalle norme, anche di assicurare un livello di sicurezza equivalente almeno pari a quello prefigurato dalle norme medesime. Ovviamente, il raggiungimento del primario obiettivo della sicurezza antincendio è possibile attraverso la ricerca del giusto equilibrio tra la tipologia del rischio considerato e un livello di sicurezza ritenuto accettabile, passando per un giusto bilanciamento tra costi e benefici.

Tutto questo può condurre alla conclusione che la prevenzione incendi deve essere percepita non come coercizione al rispetto delle regole, ma piuttosto come un processo che, partendo dal principio del conseguimento del massimo livello di protezione per le persone, attui questo fine adottando misure che interagiscano in modo da consentire un soddisfacente livello di sicurezza cosiddetto "equivalente", evitando così una rigida reimpostazione delle opere basata solo sui requisiti minimi essenziali di sicurezza richiesti dalla norma e perseguendo scelte ponderate, non solo dal punto di vista progettuale, ma anche economico.

La "sicurezza equivalente", specie in assenza di normative antincendio applicabili, è ottenuta seguendo strade distinte rispetto a quelle codificate, ma dall'efficacia analoga, grazie all'applicazione della combinazione di diverse misure di sicurezza.

Tra queste spiccano i divieti e le limitazioni di esercizio, nonché le cosiddette misure di protezione attiva, come i sistemi antincendio, la vigilanza aziendale ecc.

Tutte misure di carattere sostitutivo rispetto a quelle previste dalle regole tecniche di prevenzione incendi e che trovano nel D.M. 10 marzo 1998[3], la loro principale fonte di ispirazione.

### **La natura negoziale dell'autorizzazione antincendi**

Quindi, è possibile affermare che l'autorizzazione antincendio rilasciata dai Vigili del Fuoco ha, quindi, natura negoziale, in quanto manifestazione di volontà dell'autorità e, di qui, discrezionale non solo nell'*an*, cioè nella decisione circa l'emanazione o meno di un determinato provvedimento, ma anche nel *quid*, quindi, nel contenuto del provvedimento determinato liberamente ovvero entro precisi limiti, specie qualora sia impositiva di clausole particolari (**prescrizioni**) che delimitano in concreto l'estrinsecazione dell'attività individuale autorizzata.

Si pensi al rilascio condizionato all'osservanza di prescrizioni motivate da una più alta affidabilità in termini di sicurezza.

Pertanto, sotto il profilo del contenuto, vista la possibilità per il Comando dei VVF di poter aggiungere "prescrizioni speciali", è possibile far rientrare questa autorizzazione tra le cosiddette "modali", cioè tra quelle che per ragioni di pubblico interesse è consentito all'autorità amministrativa di inserire, nel provvedimento permissivo, prescrizioni limitative, oltre le condizioni stabilite dalla legge.

Generalmente, queste ultime sono prescrizioni che solitamente sono aggiunte nel certificato di prevenzione incendi e che costituiscono null'altro che la riproduzione di un obbligo già previsto in una norma di legge o regolamentare, riproduzione che è operata allo scopo di richiamare quell'obbligo alla particolare attenzione dell'interessato per convincerlo della sua importanza e per ottenerne l'osservanza.

Inoltre, il provvedimento autorizzatorio, oltre a rivestire un carattere ricognitivo, in quanto ha determinato l'attribuzione di idoneità di un progetto e, quindi, una qualificazione giuridica conforme alla normativa in seguito a un accertamento tecnico-valutativo, ha anche una funzione di controllo in quanto consiste, essenzialmente, in un giudizio e nella relativa misura. Con il "giudizio", l'autorità decidente deve valutare la rispondenza a regole tecnico giuridiche della concreta esplicazione dell'attività individuale sottoposta ad autorizzazione; la "misura" deve consistere, invece, nel provvedimento autorizzatorio, ovvero, in caso di non rispondenza, del suo diniego.

Dopo il rilascio, il provvedimento deve assumere una funzione di "programmazione", cioè una finalità volta a coordinare l'attività individuale con le prescrizioni contenute in esso; infatti, per effetto dell'autorizzazione, si è creato un vero e proprio rapporto giuridico tra l'autorità autorizzante e il soggetto autorizzato, in virtù del quale la prima assume poteri di vigilanza sull'attività che deve essere svolta, al fine di verificarne la conformità alle prescrizioni previste dalla legge o dallo stesso provvedimento.

### **Alcune contraddizioni giuridiche**

L'autorizzazione deve costituire, dunque, nella fattispecie rappresentata, uno strumento di controllo del potere pubblico sull'attività privata, specialmente nei casi in cui il suo esercizio indiscriminato, da parte di operatori non in possesso di certi requisiti minimi, nell'ambito di attività potenzialmente pericolose, possa comportare rischi, costi o svantaggi per l'ordinamento in generale.

È necessario ricordare che, inoltre, l'esercizio di attività in cui occorre il rilascio del certificato di prevenzione incendi, generalmente, deve essere considerato industriale o commerciale, pertanto, attività libere e depositarie di diritti, nonché portatrici di interessi. Occorre aggiungere, però, che queste posizioni giuridiche, alla luce della Carta costituzionale, devono essere considerate "secondarie" rispetto ai diritti fondamentali della persona, quali la "pubblica incolumità" e la "sicurezza personale".

La pubblica amministrazione, quindi, in presenza di queste situazioni, che devono essere tenute in debito conto nella scelta discrezionale, deve far sì che la cosiddetta "massimizzazione dell'interesse primario" (rappresentato dai diritti fondamentali della persona) resti possibile solo in assenza di eventi straordinari quali, per esempio, quelli che mettono a repentaglio la pubblica incolumità, la salute pubblica, la sicurezza.

D'altronde, il nostro ordinamento giuridico ha escluso il criterio della compatibilità finanziaria delle misure di sicurezza con l'attività alla quale ineriscono, anzi, è stato sempre ed espressamente affermato il contrario e non poteva essere diversamente atteso il chiaro dettato dell'art. 41, Costituzione, che ha subordinato, invece, le esigenze della produzione a quelle della sicurezza.

Nella realtà, purtroppo, le cose sono ben diverse; infatti, spesso sono accadute situazioni "contraddittorie", specie se il discorso era riferito al procedimento amministrativo previsto dallo "sportello unico", oggi regolato *ex novo* dal D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160[4], che ha ricondotto il certificato di prevenzione incendi tra gli atti cosiddetti di "benessere", cioè tra quegli atti che rientrano all'interno di un procedimento già avviato da altra amministrazione *leader*, in quanto unica competente e legittimata a conchiuderlo.

Il certificato di prevenzione incendi, in questo caso, è inteso come atto "interno strumentale" al procedimento; il suo inserimento in un procedimento già in atto gli impedisce di assumere, infatti, un suo autonomo rilievo in merito al rapporto amministrativo che sarà costituito solo con il provvedimento finale.

Questa condizione del certificato di prevenzione incendi, rispetto all'autorizzazione all'esercizio di una attività, quale atto finale del procedimento, ha configurato due istituti sostanzialmente diversi, che non dovrebbero essere riassunti nell'amedesima sfera nozionale. Infatti, il certificato di prevenzione incendi ha rivestito di per sé natura "provvedimentale", l'amministrazione antincendi compie, nell'esercizio discrezionale di un suo potere amministrativo diretto alla cura di uno specifico interesse pubblico, una ponderazione di interessi.

L'atto così adottato può essere considerato conclusivo di un autonomo "subprocedimento" che si inserisce nel procedimento principale.

In questo caso, però, l'atto, anche se in grado di esprimere una ponderazione parziale di interessi, considerati secondari, non potrà mai concorrere alla determinazione autoritativa del rapporto giuridico, rimanendo assorbito nel provvedimento autorizzatorio finale a causa della sua funzione strumentale. Tutto questo può invertire, però, la gerarchia dei beni che la Carta costituzionale ha tutelato; infatti, la ponderazione dell'interesse della sicurezza e della salute pubblica effettuato durante l'esame per il rilascio del certificato di prevenzione incendi è fatta tenendo presente l'altro interesse pubblico rappresentato dall'iniziativa economica, la quale assume carattere di primazia rispetto alla prima.

Il certificato di prevenzione incendi deve essere richiesto dall'amministrazione agente come elemento indispensabile per poter procedere alla definitiva ponderazione degli interessi in gioco.

L'interesse pubblico alla sicurezza e all'incolumità collettiva, così valutato, può intervenire nel procedimento, invece, come interesse secondario rispetto all'interesse all'iniziativa economica, assunto in questo caso come primario dalla amministrazione che ha richiesto e ottenuto il certificato di prevenzione incendi.

Il precetto contenuto nell'atto di prevenzione incendi è un precetto che ne ha sottolineato il carattere provvedimentale e consiste nel regolamento dell'interesse pubblico che, in quanto suo, è primario, diventando poi secondario una volta trasfuso nel procedimento principale.

Il certificato di prevenzione incendi è, comunque, un atto precettivo per l'amministrazione richiedente, poiché questa, nella sua ponderazione finale, non può modificarne l'assetto, cioè la valutazione offerta dal Comando provinciale dei Vigili del Fuoco che lo ha emanato.

Un eventuale rifiuto del rilascio del certificato di prevenzione incendi "dovrebbe" determinare anche un rifiuto dell'atto autorizzatorio all'esercizio dell'attività; il condizionale è d'obbligo perché nella realtà molte volte questo non accade, sebbene il certificato di prevenzione incendi conservi una sua precisa autonomia, in quanto espressione di un esercizio discrezionale di un potere amministrativo. Infatti, questo atto provvedimentale è capace di esprimere una, seppur parziale, ponderazione di interessi, costituendo così un rapporto amministrativo che rimarrà autonomo anche dopo l'emanazione (che potrebbe pure non intervenire) dell'atto autorizzatorio finale.

Pertanto, è possibile affermare che tra certificato di prevenzione incendi e autorizzazione all'esercizio di una qualsiasi attività sussiste una strumentalità funzionalizzata assai speculare, anche se in posizione rovesciata.

Tutto questo non ha comportato, comunque, che debbano essere i Vigili del Fuoco l'autorità amministrativa preposta al rilascio dell'eventuale autorizzazione finale all'esercizio dell'attività economica, attribuzione che è esulata, peraltro, dalle competenze istituzionali affidate al CNVVF, ma ha voluto solo dare rilievo al concetto che l'autorizzazione tecnica antincendi costituisce la *conditio sine qua non* senza la quale l'autorità politico amministrativa non può rilasciare l'autorizzazione all'esercizio di qualunque attività economica soggetta al controllo dei Vigili del Fuoco.

D'altra parte, chiunque intenda adibire un edificio o parte di esso a una attività industriale o commerciale, deve previamente richiedere il rilascio, al sindaco territorialmente competente, del "certificato di agibilità", il rilascio del quale, qualora si tratti di attività soggetta anche al controllo da parte del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, è subordinato al possesso del certificato di prevenzione incendi per quelle attività in cui il rischio di incendio è considerato più elevato.

In conclusione, il certificato di prevenzione incendi deve essere inteso, dunque, come un atto di vera e propria "valutazione tecnica" espressa nel corso del parere di conformità sull'esame progetto e confermato dal successivo controllo di accertamento sopralluogo del rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione incendi e dei requisiti di sicurezza antincendio richiesti, da

acquisire preventivamente rispetto a un provvedimento finale (autorizzazione, concessione, nullaosta, atto di assenso in genere ecc.) che deve essere rilasciato da parte dall'amministrazione interessata.

Qualora, viceversa, in fase di accertamento non dovessero sussistere le condizioni per il suo rilascio, la stessa amministrazione procedente dovrebbe negare il provvedimento finale.

Quindi, le valutazioni dell'amministrazione costituenti espressione di un potere tecnico-discrezionale, incidendo su diritti soggettivi, possono degradare quest'ultimi a interessi legittimi, la competenza dei quali appartiene al giudice amministrativo.

In conclusione, quindi, può essere affermato che la sottoposizione dell'esercizio dell'attività economica al preventivo regime amministrativo di carattere autorizzatorio è giustificato, sempre nel rispetto del principio di proporzionalità, dall'esistenza di interessi generali costituzionalmente rilevanti, come appunto sono la tutela della salute dei lavoratori, l'incolumità pubblica, nonché la salvaguardia dell'ambiente.

## **Il CPI come autorizzazione di polizia amministrativa**

È opportuno ricordare che, secondo la dottrina più accreditata, l'autorizzazione può essere definita come quello strumento con il quale è riconosciuto a singoli individui il diritto, già previsto in astratto dall'ordinamento giuridico, all'esercizio di determinate attività. Più esattamente, l'autorizzazione amministrativa è quel provvedimento mediante il quale la PA, nell'esercizio di un'attività discrezionale in funzione preventiva (normalmente a istanza dell'interessato), deve provvedere alla rimozione di un limite legale, che si frappone all'esercizio dell'attività, dopo che il soggetto ha dimostrato che il suo libero esercizio non ha leso gli interessi generali della comunità. L'autorizzazione ha costituito, pertanto, uno strumento utilizzato dall'autorità per impedire che alcune attività considerate pericolose possano costituire causa di turbamento per la pubblica incolumità.

Il certificato di prevenzione incendi ha costituito, quindi, una vera e propria autorizzazione, da rilasciare in via preventiva, in quanto, già secondo la giurisprudenza più risalente della Suprema Corte *«tutte le industrie pericolose soggette alla visita ed ai controlli di prevenzione antincendi non possono essere gestite senza che il comando dei Vigili del Fuoco abbia rilasciato la relativa autorizzazione»*[5].

È possibile desumere, indirettamente, un'ulteriore conferma, nonostante i dubbi non ancora dissipati, sorti a seguito dell'introduzione della "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA), anche dalla nuova normativa che ha orientato e guidato il processo legislativo di riforma in atto. Infatti, nell'ambito degli interventi amministrativi in materia di riassetto normativo e di semplificazione, il certificato di prevenzione incendi, regolato dal D.P.R. 1° agosto 2011, n. 151, ha continuato a costituire un atto autorizzatorio in quanto rivolto alla tutela della sicurezza pubblica nelle attività in cui è ritenuto più elevato il rischio di incendio e, come tale, non eliminato perché altrimenti questo avrebbe contrastato proprio con l'interesse pubblico.

Tra l'altro, è necessario rammentare che il CPI è rilasciato dopo un sopralluogo che abbia accertato con esito positivo la conformità delle opere alle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione degli incendi, nonché la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio di cui ai progetti eventualmente approvati e/o presentati; pertanto, lo stesso ha sostituito, ai fini autorizzatori di prevenzione incendi, definitivamente la SCIA che, a sua volta, nelle attività di categoria "C", nelle more del rilascio del CPI, ha costituito un'autorizzazione provvisoria all'esercizio dell'attività soggetta al controllo obbligatorio dei Vigili del Fuoco.

Inoltre, lo stesso art. 19, comma 1, legge n. 241/1990, nell'affermare che la SCIA deve riguardare *«ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato»*, ha richiamato i casi in cui l'attività oggetto di SCIA può essere solo quella *«il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge»*, cioè a una verifica vincolata e automatica, senza che sia necessario intervenire con valutazioni di carattere discrezionale, cosa che non inerte, invece, alla natura giuridica del CPI.

Il certificato ha costituito, quindi, ai soli fini antincendio, il nulla osta o autorizzazione all'esercizio dell'attività; quindi, i Vigili del Fuoco, mediante il provvedimento amministrativo di prevenzione incendi, devono attestare che, per quanto sia di loro competenza e salvo impedimenti di altra natura, nulla è di ostacolo all'esercizio per quel tipo di attività soggetta ai loro controlli. Più precisamente, le ragioni giuridiche per cui il certificato di prevenzione incendi debba essere considerato un'autorizzazione di polizia amministrativa può essere desunto, inoltre, dalla constatazione che in capo a tutte le attività in cui il certificato è richiesto per l'esercizio sussistono vari obblighi come, per esempio:

- la tenuta di appositi registri che devono essere messi a disposizione delle autorità di vigilanza;
- la produzione di particolari dichiarazioni, occasionali o periodiche;
- essere soggetti a prescrizioni o a limitazioni di esercizio;
- subire ispezioni nei propri locali;
- possibilità di subire, in caso di infrazioni, sanzioni amministrative, quali il divieto di prosecuzione o di esercizio delle attività economiche soggette alla prevista normativa tecnica, fino alla loro totale chiusura nei casi più gravi ecc.

A tutto questo può essere aggiunto l'ulteriore previsione normativa secondo la quale il certificato di prevenzione incendi, al pari di qualsiasi autorizzazione di polizia amministrativa, deve osservare una scadenza temporale ben definita (oggi corrispondente a 5 anni, salvo alcune eccezioni), rafforzando l'opinione che, essendo le varie attività soggette a mutamenti che possono determinare pericoli prima inesistenti, occorre una revisione periodica da parte dell'autorità amministrativa competente (Comando VVF) proprio al fine di accertare la persistenza dei requisiti richiesti dalla normativa.

Inoltre, qualora dagli accertamenti eseguiti emergessero l'inosservanza di norme o la mancanza dei requisiti di sicurezza richiesti o ancora l'alterazione delle preesistenti condizioni di sicurezza, il Comando provinciale, qualora sia possibile entro un termine di 45 giorni, può impartire delle prescrizioni che l'interessato è tenuto a osservare per conformarsi alla normativa antincendio, nonché ai criteri tecnici di prevenzione incendi.

Qualora, invece, non fosse possibile da parte dell'interessato adeguarsi dal punto di vista della prevenzione incendi, lo stesso Comando, motivando adeguatamente le eventuali cause del diniego al rilascio del certificato di prevenzione incendi, ne deve dare immediata comunicazione all'interessato e alle autorità competenti (sindaco, prefetto, autorità giudiziaria, autorità di pubblica sicurezza ecc.), ai fini dell'adozione dei **relativi provvedimenti** tra i quali rientra il divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi prodotti dalla stessa[6].

Sarà, quindi, sempre il Comando dei Vigili del Fuoco a comunicare anche all'autorità amministrativa, in questo caso al sindaco (o al SUAP), la situazione di mancato rilascio di CPI. A questo punto è in facoltà di quest'ultimo far chiudere o meno l'attività fino a che questa non si sia dotata di regolare certificato di prevenzione incendi e abbia regolarizzato, quindi la propria posizione.

La mancanza della validità o addirittura della presenza del CPI ha anche un'altra conseguenza non poco trascurabile. L'assicurazione dell'azienda in caso di incendio avrebbe un ottimo e ben giustificato motivo per non rifondere i danni materiali provocati da un eventuale incendio che sfortunatamente si fosse sviluppato. Inoltre, nel caso vi fossero danni a persone, sempre causati dal medesimo accadimento, il legale rappresentante dovrebbe rispondere dinanzi al magistrato della mancanza del CPI e, quindi, dovrebbe sostenere un peso accusatorio decisamente superiore, in quanto la mancanza del certificato costituisce una aggravante difficilmente confutabile.

Infine, qualora la ditta fosse sprovvista di CPI, oppure questo fosse scaduto, è passibile di sanzioni penali ai sensi dell'art.20, comma1, D.Lgs 8 marzo 2006, n. 139, secondo il quale «*chiunque, in qualità di titolare di una delle attività soggette al rilascio del certificato di prevenzione incendi, ometta di richiedere il rilascio o il rinnovo del certificato medesimo*» è punito con «*l'arresto sino ad un anno o con l'ammenda da 258 euro a 2.582 euro*», in tutte quelle «*attività che comportano la detenzione e l'impiego di prodotti infiammabili, incendiabili o esplosivi, da cui derivano in caso di incendio gravi pericoli per l'incolumità della vita e dei beni*». In tal caso, è stata attribuita al Prefetto, ai sensi dell'art. 20, comma 3, D.Lgs n. 139/ 2006, la facoltà «*ferme restando le sanzioni penali previste dalle disposizioni vigenti*», di disporre la «*sospensione dell'attività*» in tutte le

ipotesi in cui «i soggetti responsabili omettano di richiedere il rilascio ovvero il rinnovo del certificato di prevenzione incendi». Questa disposizione, alla luce del nuovo regolamento di prevenzione incendi, potrebbe essere applicata solo alle attività rientranti nella categoria "C" dell'Allegato I al D.P.R. n. 151/2011.

### **Il potere di autotutela dei Vigili del Fuoco**

Infine, dal carattere discrezionale dell'autorizzazione discende il potere di revocarla, di regola affidato alla stessa autorità che l'ha rilasciata, quando non sussiste più quella rispondenza al pubblico interesse che in essa deve sempre esistere. In tal caso, potrà essere lo stesso Comando provinciale dei Vigili del Fuoco a esercitare il potere di "autotutela", quindi, a eseguire d'ufficio, senza bisogno di intervento da parte del giudice, la revoca del certificato di prevenzione incendi.

Occorre precisare che, quindi, nell'ambito del generale potere di autotutela della PA, il provvedimento, come tutti gli atti amministrativi, è soggetto al principio del *contrarius actus* in base al quale l'atto di ritiro deve rientrare nella stessa competenza del provvedimento sul quale incide e deve essere applicato solo in relazione all'autotutela provvedimento che è, appunto, quella che è esercitata mediante atti di ritiro (revoca, decadenza, annullamento, abrogazione).

In questo modo assume rilevanza il ritiro (o revoca) del provvedimento autorizzatorio, il quale è adottato dall'Amministrazione sul presupposto dell'inadempimento del destinatario, connesso all'accertamento del venir meno dei requisiti di idoneità richiesti dalla legge al momento dell'emanazione dell'atto.

La norma ha definito il "mutamento della situazione di fatto"[7], infatti, il ritiro dell'atto è imposto da un diverso apprezzamento della situazione che aveva dato luogo alla sua emanazione, tanto da sussistere un interesse pubblico concreto e attuale alla sua eliminazione.

In particolare, l'amministrazione deve congruamente motivare il provvedimento, specificando quale sarebbe lo svantaggio per la collettività, visto che deve sacrificare o modificare una facoltà dei destinatari.

La revoca deve determinare la inidoneità del provvedimento ritirato a produrre ulteriori effetti. Quindi, ha efficacia *ex nunc*.

Il potere di ritiro compete esclusivamente al Comando VVF che lo ha rilasciato, visto che si tratta di un atto definitivo.

Inoltre, trattandosi di atto di natura afflittiva, occorre assicurare anche qui una garanzia al privato; di solito questa consiste nella predisposizione di un atto di contestazione seguito o preceduto da diffida o messa in mora e solo successivamente dall'adozione dell'atto di sospensione o ritiro.

Concludendo, mentre l'annullamento in autotutela del provvedimento può determinare l'invalidazione dello stesso con effetti *ex tunc*, quello di revoca, invece, spiegherà i suoi effetti solo *ex nunc*. In sintesi, si avrà annullamento d'ufficio, con effetti *ex tunc* (quindi, con efficacia retroattiva), quando sarà lo stesso organo di vigilanza che ha emanato il provvedimento o altro organo previsto dalla legge a ritirare l'atto perché valutato illegittimo (per violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza relativa)[8]; mentre si avrà revoca, con effetti *ex nunc* (quindi, con efficacia non retroattiva), quando a ritirare l'atto, dopo averne meglio valutato la legittimità e il merito, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario (quindi, per motivi di opportunità), sarà lo stesso organo di vigilanza che ha emanato il provvedimento o altro organo previsto dalla normativa[9].

Si è in presenza non certo di una vera e propria sanzione amministrativa, che è tale quando è volta a colpire il responsabile dell'illecito attraverso la comminatoria di una punizione che ha esulato dalla soddisfazione diretta dell'interesse leso e ha mirato a ottenere dai consociati il rispetto dell'ordine giuridico, ma di un procedimento di sospensione o di ritiro posto in essere sulla base non già della funzione di revisione e di riesame, quanto, piuttosto, dall'esigenza di cura dell'interesse pubblico nascente dall'inosservanza di obblighi particolari da parte dell'autorizzatario.

Pur essendo presente l'aspetto afflittivo, consistente nell'eventuale perdita di situazioni giuridiche soggettive di vantaggio nascenti dall'atto sospeso o ritirato, ha prevalso, però, l'aspetto di cura diretta dell'interesse pubblico.

L'atto autorizzativo non è sospeso per punire, ma piuttosto, per evitare il protrarsi della lesione all'interesse pubblico derivante dall'inadempimento.

- 1) «Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4<sup>quater</sup>, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», *nella Gazzetta Ufficiale del 22 settembre 2011, n. 221.*
- 2) «Approvazione del regolamento concernente l'espletamento dei servizi di prevenzione e vigilanza antincendi», *nella Gazzetta Ufficiale del 20 agosto 1982, n. 229.*
- 3) «Criteri generali di sicurezza antincendio e per la gestione dell'emergenza nei luoghi di lavoro», *in S.O. n. 64 alla Gazzetta Ufficiale del 7 aprile 1998, n. 81.*
- 4) «Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133», *in S.O. n. 227 alla Gazzetta Ufficiale del 30 settembre 2010, n. 229.*
- 5) *Si veda Cass. Pen., sez. VI, 11 marzo 1975, n. 2780. Nello stesso senso si veda anche Cass. Pen., sez. VI, 21 settembre 1971, n. 627, e Cass. Pen., sez. VI, 13 dicembre 1969, n. 2134.*
- 6) *Si veda il combinato disposto degli artt. 16, comma 5, D.Lgs. 8 marzo 2006, n. 139, e 4, comma 3, D.P.R. 1° agosto 2011, n. 151.*
- 7) *Si veda l'art. 21-quinquies, legge 7 agosto 1990, n. 241.*
- 8) *Si veda l'art. 21-novies, legge 7 agosto 1990, n. 241.*
- 9) *Si veda l'art. 21-quinquies, legge 7 agosto 1990, n. 241.*

## QUATTRO GUIDE PRATICHE E DI GRANDE VALORE, INDISPENSABILI PER I PROFESSIONISTI DEL SETTORE.

GRUPPO24ORE



### PREZZARIO DELLE OPERE DI RECUPERO

Autore: L. Grosso

L'opera contiene una guida pratica che spiega la corretta utilizzazione dei dati ed illustra il momento di mercato e il criterio di stima utilizzati per elaborare i vari capitoli che compongono la banca dati. Il software online consente la consultazione del listino degli oneri per le opere di recupero, la visualizzazione delle relative analisi e il computo metrico.

VOLUME SINGOLO  
Pagine 200 - Codice 7988 -  
archivio € 49,00

SCONTO  
15%

€ 41,65

### PREZZARIO DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE

Autore: L. Grosso

L'opera contiene una guida pratica che spiega la corretta utilizzazione dei dati ed illustra il momento di mercato e il criterio di stima utilizzati. Il software on line, disponibile all'indirizzo [www.prezzari.it/sole24ore.com](http://www.prezzari.it/sole24ore.com) e riservato agli acquirenti del volume, consente la consultazione del listino degli oneri, la visualizzazione delle relative analisi e il computo metrico (calcolo del preventivo). I prezzi e le analisi sono relativi all'intero mercato nazionale e suddivisi per capoluogo di regione e per categorie di lavoro. La rilevazione economica dei dati è effettuata attraverso il confronto tra le offerte dei fornitori che operano direttamente sul mercato.

VOLUME SINGOLO  
Pagine 400 - Codice 7989 -  
archivio € 49,00

SCONTO  
15%

€ 41,65

### PREZZARIO DELLA SICUREZZA NEI CANTIERI

Autore: L. Grosso

L'opera contiene una guida pratica che spiega la corretta organizzazione del cantiere in rispetto delle norme sulla sicurezza del lavoro e suggerisce gli interventi necessari (che analisi e considerazioni utili per chiunque operi nel settore, dal progettista all'operatore). Il software on line, disponibile all'indirizzo [www.prezzari.it/sole24ore.com](http://www.prezzari.it/sole24ore.com) e riservato agli acquirenti del volume, consente la consultazione del listino degli oneri della sicurezza, la visualizzazione delle relative analisi e il computo metrico. I prezzi e le analisi sono relativi all'intero mercato nazionale e suddivisi per capoluogo di regione e per categorie di lavoro.

VOLUME SINGOLO  
Pagine 384 - Codice 7977 -  
archivio € 49,00

SCONTO  
15%

€ 41,65

### PREZZARIO DELLE OPERE CIVILI

Autore: L. Grosso

Il listino riporta la stampa delle analisi dei costi di più di 1100 opere la cui realizzazione è ricercata nei moderni cantieri. Il software on line, disponibile all'indirizzo [www.prezzari.it/sole24ore.com](http://www.prezzari.it/sole24ore.com) e riservato agli acquirenti del volume, consente la consultazione del listino degli oneri della sicurezza, la visualizzazione delle relative analisi e il computo metrico. I prezzi e le analisi sono relativi all'intero mercato nazionale e suddivisi per capoluogo di regione e per categorie di lavoro. La rilevazione economica dei dati è effettuata attraverso il confronto tra le offerte dei fornitori che operano direttamente sul mercato.

VOLUME SINGOLO  
Pagine 393 - Codice 7985 -  
archivio € 49,00

SCONTO  
15%

€ 41,65



## Con il contratto di disponibilità il privato progetta, realizza e garantisce la manutenzione

*Il Dl sulle liberalizzazioni ha introdotto un nuovo tipo di partenariato pubblico-privato in cui la messa a disposizione da parte del privato dell'immobile destinato a pubblico servizio è all inclusive. La Pa paga il canone, più un eventuale contributo pubblico.*

Massimo Ricchi, Il Sole 24 ORE - Edilizia e Territorio, 06.02.2012, n. 5, p. 11

L' articolo 44 del DI 1/2012, pubblicato in Gu n. 19 del 24/1/2012, modifica il codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Dlgs 163/2006 (codice) e introduce un nuovo contratto a uso della Pa, il contratto di disponibilità, per far fronte alla necessità di disporre di asset immobiliari perfettamente funzionanti per lunghi periodi di tempo.

### Il modello contrattuale

Il contratto di disponibilità è collocato nell'articolo 160-ter del codice e segue l'articolo 160-bis relativo alla locazione finanziaria di opere pubbliche. Il Legislatore ha curato particolarmente l'inquadramento sistematico all'interno del codice, infatti la definizione del contratto è stata collocata nell'articolo 3, comma 15-bis, e il nome della rubrica in cui è posto è stata completata come segue: « della locazione finanziaria per i lavori e del contratto di disponibilità».

Infine, il contratto di disponibilità è stato nominato nell'articolo 3, comma 15-ter, tra i contratti di partenariato pubblico-privato (Ppp). La chiave di lettura del nuovo contratto di disponibilità sta proprio in quest'ultima collocazione. Tra i contratti di partenariato è quello con la forma più matura, quanto a definizione, funzione, prescrizioni sul metodo di affidamento, sulla distribuzione dei rischi, sulla disciplina delle garanzie e sulle forme di monitoraggio. Mentre i tradizionali contratti di partenariato per la realizzazione delle opere pubbliche, *i.e.* contratti di concessione, di locazione finanziaria e affidamento a contraente generale hanno dovuto «subire» un processo di adattamento al modello europeo dei contratti di Ppp per quanto riguarda «l'allocatione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti», il contratto di disponibilità sembra sia stato scritto pensando proprio a quel modello, così come si è evoluto nella giurisprudenza della Corte europea di giustizia e ai contenuti delle decisioni Eurostat per porre il valore dell'investimento fuori dal bilancio pubblico.

L'affidatario del contratto non solo deve, a suo rischio, progettare, finanziare e realizzare l'opera destinata all'esercizio di un pubblico servizio, ma deve garantirne alla Pa committente la costante fruibilità, la perfetta manutenzione e la risoluzione degli eventuali vizi anche sopravvenuti, la c.d. gestione tecnica. In altre parole l'attività di messa a disposizione dell'opera deve essere all inclusive, senza eccezioni e per tutto il periodo in cui la Pa vuole beneficiare dell'immobile destinato a un pubblico servizio.

**SMART 24 SOLUTION**  
La nuova linea di banche dati del Sole 24 ORE per gli adempimenti dedicata ai professionisti tecnici

GRUPPO24ORE

## LA GARA PREMIA L'INNOVAZIONE

Il regime di qualificazione dei concorrenti segue le regole ordinarie per i lavori e i servizi, la Soa per i costruttori, i requisiti per i progettisti e quelli necessari per garantire esperienza in gestione immobiliare per coloro che dovranno condurre la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'opera. Questa impostazione sulla qualificazione dei concorrenti segna un'importante cesura dal regime di qualificazione nelle operazioni di locazione finanziaria, dove la necessaria presenza del soggetto finanziatore in Ati consentiva di selezionare il mercato dei costruttori efficienti a opera degli stessi enti finanziatori.

La pubblicazione del bando segue le ordinarie regole prescritte a seconda il valore sia sopra o sotto soglia e viene posto a base di gara un capitolato prestazionale e/o funzionale che l'offerta dei concorrenti deve garantire. Questa impostazione differenzia l'operazione di affidamento del contratto di disponibilità da quello di affidamento del contratto della locazione finanziaria in cui la Pa pone a base di gara la progettazione preliminare; invece la procedura aperta o ristretta, in questo caso, stimola l'innovazione progettuale producibile dagli operatori economici in concorrenza, condizionata solo dagli obiettivi funzionali che dovranno tendenzialmente essere soddisfatti. L'offerta dei concorrenti consiste, infatti, nella presentazione di una progettazione preliminare che soddisfi le caratteristiche tecniche e funzionali delineate nel capitolato prestazionale. Completa il meccanismo premiante l'innovazione progettuale, e non l'aspetto meramente economico, l'obbligo di valutare le offerte con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'articolo 83 del codice.

I concorrenti devono presentare anche una garanzia gestionale analoga a quella delineata nell'articolo 153, comma 13, del codice relativa alla finanza di progetto; questa garanzia si aggiunge a quella principale e più efficace di decurtazione del canone di disponibilità. Si dovranno, pertanto, differenziare le due garanzie in modo tale da non renderle pletoriche, ad esempio far scattare quella "cartacea" tutte le volte di impossibilità di applicazione della principale, quando la riduzione del canone non può spingersi oltre a un certo livello o quando al termine del contratto il canone corrisposto dalla Pa sia insufficiente a coprire le eventuali penali irrogate per indisponibilità della struttura.

### Lo sviluppo immobiliare

La prima connotazione che differenzia il contratto di disponibilità dalla concessione e dalla locazione finanziaria è che l'opera realizzata dall'affidatario del contratto è privata; questa è una scelta decisiva che consente alla Pa di non trattenere alcun rischio legato alla realizzazione dell'opera e al suo mantenimento; inoltre, favorisce la finanziabilità dell'operazione per la possibilità degli istituti di credito di apporre un eventuale titolo ipotecario. L'opera realizzata è una valida garanzia perché è monetizzabile, è apprezzabile finanziariamente ed è considerata per l'operatività degli istituti finanziari ai fini della valutazione del rischio di credito, regolamentata nelle sessioni di Basilea.

La titolarità privata dell'immobile si riflette nella tipologia delle opere a cui il contratto si adatta, escludendosi perciò tutte le opere demaniali o da realizzarsi sul demanio (stradale, cimiteriale, portuale, penitenziario, ecc.) notoriamente incompatibili con regimi privatistici, in particolare l'uso appropriato dovrebbe riguardare la realizzazione di sviluppi immobiliari per collocarvi uffici pubblici, complessi direzionali, spazi espositivi, edilizia economica e popolare ecc. In questa prima lettura permane qualche dubbio applicativo sul corretto percorso da seguire per procedere a eventuali espropri delle aree, che poi dovrebbero essere cedute al privato in proprietà e sulle quali verrà costruita l'opera di pubblica utilità.

### Canone e controllo della Pa

La Pa per godere della disponibilità di queste strutture deve corrispondere all'affidatario un canone periodico, che sarà pieno qualora la possibilità di fruizione sia completa, invece sarà decurtato in caso di impossibilità di uso parziale o totale della struttura. La salda leva del canone di disponibilità in mano alla Pa è la migliore garanzia pubblica di poter disporre di un bene immobile in perfetta efficienza per tempi così prolungati. Appare incerta l'utilità per i finanziatori, dichiarata nell'articolo, dell'individuazione di un livello di riduzione del canone oltre il quale il contratto è da intendersi risolto; in genere gli automatismi sono dannosi in queste operazioni, piuttosto dovranno articolarsi forme di step in right intermedie che consentano ai finanziatori di correggere quelli che potrebbero essere degli inadempimenti temporanei anche se hanno portato il canone sotto una soglia critica.

La corresponsione da parte della Pa di un prezzo o contributo pubblico a stato avanzamento lavori non snatura il contratto, ma incontra il limite invalicabile del 50% del valore dell'opera per rispettare uno degli indici segnalati da Eurostat al fine di decontabilizzare l'investimento privato dal bilancio pubblico e potrà essere erogato solo quando la Pa intenda acquisire la proprietà al termine del contratto. A questo riguardo sono date strette indicazioni per la determinazione del prezzo di riscatto dell'immobile da parte della Pa: si dovrà parametrarlo al valore commerciale residuo dell'opera tenendo conto dei canoni corrisposti e dell'eventuale contributo pubblico erogato in corso d'opera.

### **Più rischi per il privato**

Un'altra peculiarità del contratto di disponibilità è l'assegnazione all'affidatario di rischi che tradizionalmente nell'appalto, nella concessione e nella locazione finanziaria di opere pubbliche sono a carico della Pa: il riferimento riguarda l'approvazione del progetto definitivo, di quello esecutivo e delle eventuali varianti in corso d'opera con la conseguente responsabilità progettuale piena del privato, senza condivisione della Pa attraverso l'attività di verifica e di validazione. Ancora più significativa di questa tendenza a condensare nuovi rischi in capo al privato è la sua responsabilità per la mancata o ritardata approvazione della progettazione e delle varianti da parte di terze autorità competenti. Ciò significa che l'integrale iter approvativo della progettazione è nella sfera di controllo del privato che dovrà curarne la tempistica, sollecitando tutte quelle autorità pubbliche che sono tenute a rilasciare pareri, nulla osta, autorizzazioni, ecc. La spiegazione dell'assunzione di questi rischi in capo al privato, ancora una volta risiede nel fatto che l'opera e la progettazione sono di proprietà dell'affidatario, solo a lui potrà essere riferita nel prosieguo la responsabilità di totale o parziale indisponibilità, eliminando ogni possibile concorso di colpa del committente pubblico.

### **Gli incentivi**

La responsabilità della gestione tecnica influisce anche sulle caratteristiche di manutenibilità dell'opera; infatti l'affidatario è incentivato a redigere la progettazione avendo riguardo al costo relativo al ciclo di vita del progetto, perché lui stesso dovrà sostenere le spese per rendere l'opera disponibile e funzionante h/24 per l'intero periodo contrattuale; ciò si riflette immediatamente nell'innalzamento della qualità progettuale.

Il comma 6 dell'articolo 160-ter mette in opera quello che gli economisti chiamano l'allineamento degli interessi, prevedendo il collaudo funzionale in carico alla Pa a cui è condizionato l'inizio del pagamento del canone di disponibilità all'affidatario del contratto. Lo stimolo a far bene l'opera secondo i dettati prestazionali è agganciato proprio alla prospettiva di rientrare del proprio investimento solo quando l'opera destinata all'esercizio di un pubblico servizio sia stata realizzata (e funzionante) a regola d'arte. In questo caso la Pa è stata dotata di un ampio potere di intervento per imporre modifiche, varianti o rifacimenti qualora non siano state rispettate le prescrizioni funzionali e tecniche del capitolato prestazionale o norme vincolanti.

### **Le opere strategiche**

Chiude l'articolo la possibilità di utilizzare il contratto di disponibilità anche con riguardo ai lavori relativi alle infrastrutture strategiche e agli insediamenti produttivi, invece è interdetto l'utilizzo del procedimento a iniziativa privata in assenza di programmazione della Pa, delineato nell'articolo 153, comma 19, del codice, per aggiudicare il contratto di disponibilità perché manca l'estensione normativa in analogia con quanto è possibile, invece, con il contratto di locazione finanziaria.

---

*\*) Unità tecnica finanza di progetto-Cipe-Pcm (le opinioni e i commenti non sono riferibili all'ente di appartenenza dell'autore)*



## Si parte da uno snellimento delle norme vigenti per rilanciare produzione nazionale e benessere

*Con la legge 11 novembre 2011, n. 180, è stato varato lo "Statuto delle imprese", ossia un corpus normativo unitario volto a favorire, nell'ottica della libertà di impresa di cui all'articolo 41 della Costituzione, uno snellimento delle norme vigenti che disciplinano la vita delle imprese e dell'attività imprenditoriale. Ciò, sull'assunto - tutto da verificare - che l'eliminazione dei cosiddetti "lacci e laccioli" burocratici che stringono la libertà di iniziativa economica possa condurre a un rilancio della produzione nazionale e, in ultima analisi, del benessere della società.*

Antonino Masaracchia, Il Sole 24 ORE - Guida al Diritto, 4.02.2012, n. 6, p. 26

**Finalità** (Legge 180/2011, articolo 1) - Sono, questi ultimi, gli obiettivi che l'articolo 1 della legge individua laddove, nell'introdurre l'articolato dedicato allo Statuto delle imprese, parla della finalità di «assicurare lo sviluppo della persona attraverso il valore del lavoro, sia esso svolto in forma autonoma che d'impresa, e di garantire la libertà di iniziativa economica privata in conformità agli articoli 35 e 41 della Costituzione». Come è noto, l'idea originaria che aveva mosso l'iniziativa legislativa del Governo era quella di mettere mano a una riforma dello stesso articolo 41 della Costituzione, nell'intendimento di rafforzare ulteriormente (più di quanto non avessero già fatto i Padri costituenti) la libertà di intrapresa economica. Di fronte alle difficoltà e ai tempi lunghi di una riforma costituzionale, si è poi scelto di ripiegare su un più agevole intervento di legislazione primaria che potesse perseguire i medesimi obiettivi sia pure a Costituzione invariata (e anzi, nel necessario rispetto di quest'ultima). Del resto, va ricordato che l'adozione della legge qui in commento è stata raccomandata - come espressamente ricorda l'articolo 1, comma 2, della legge - dalla comunicazione del 25 giugno 2008 della Commissione europea, intitolata «Una corsia preferenziale per la piccola impresa - Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la piccola impresa (un "Small Business Act" per l'Europa)», la quale ha sottolineato la necessità di agevolare l'accesso al credito per le piccole e medie imprese e di creare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali.

Tre sono i pilastri che, in linea generale, sorreggono l'intero impianto della nuova legge e che sono riassumibili nelle seguenti linee direttrici: la libertà di iniziativa economica intesa quale diritto individuale; la semplificazione unita all'equità; e la sussidiarietà orizzontale.

**L'iniziativa economica quale diritto individuale** - Sotto il primo profilo, la legge n. 180 del 2011 a chiare lettere ribadisce che l'iniziativa economica privata è, nel solco dell'articolo 41 della Costituzione, un diritto di libertà, come tale operante quale diritto soggettivo assoluto ed efficace *erga omnes*. È, in altre parole, un diritto riconosciuto all'uomo come tale e a suo vantaggio (A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova 1990): ciò, a differenza dei diritti funzionali, i quali sono attribuiti al soggetto solo in quanto egli è membro o partecipe di una comunità e nella misura in cui essi consentano di realizzare le funzioni che il titolare debba esplicare in quella comunità, per cui può dirsi che il loro esercizio è "finalizzato" al perseguimento di interessi della comunità (come accade, ad esempio, per il diritto di proprietà privata, per le potestà familiari, per il diritto di voto ecc.). Nel caso delle libertà individuali, e quindi anche del diritto di iniziativa economica privata, invece, l'esercizio delle relative facoltà è libero nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quando*, non essendo consentito all'ordinamento, nemmeno con legge, di imporre limiti che non siano già previsti dalla Costituzione.

L'articolo 41 della Costituzione consente che la legge imponga limiti alla libertà di iniziativa economica solo per evitare che essa si svolga «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (comma 2), con la possibilità che la legge possa ulteriormente indirizzarla e coordinarla "a fini sociali" (comma 3): ma tutto ciò non vuol dire che si sia in presenza di un diritto funzionale posto che, per un verso, l'attività economica costituisce sempre un diritto costituzionalmente garantito anche se non persegue fini di utilità sociale o non miri allo sviluppo della libertà, della sicurezza e della dignità umana e che, per altro verso, la previsione di possibili "fini sociali" da perseguire con programmi e controlli stabiliti dalla legge non implica, a monte, la negazione della libertà (ancora, l'autorevole ricostruzione di A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., II, 487 s.).

Con riferimento alla natura di diritto individuale di libertà, la nuova legge qui in commento non vi dedica espressamente molte norme, limitandosi a richiamare i principi di cui all'articolo 41 della Costituzione e sancendo che concorrono a definire lo statuto delle imprese e dell'imprenditore anche la libertà di associazione tra imprese, la libertà di scegliere il modello societario più adatto alle esigenze specifiche dell'attività che si vuole svolgere, la libertà di stabilimento e di servizi, nonché il principio comunitario di libera concorrenza (articolo 2, comma 1, lett. a). Ma è l'impianto complessivo della legge a implicare il necessario riferimento, di base, alla natura di diritto di libertà del diritto di iniziativa economica, non solo perché - come già si è detto - proprio questo era lo specifico intendimento del legislatore, ossia rafforzare la libertà di impresa, ma anche perché è la stessa apertura della legge (articolo 1, comma 1) ad avvertire che la finalità principale dello statuto delle imprese è quella di «assicurare lo sviluppo della persona attraverso il valore del lavoro, sia esso svolto in forma autonoma che d'impresa», il che costituisce, evidentemente, il contenuto essenziale del diritto di libertà.

**Principi generali** (*Legge 180/2011, articolo 2*) - In tale prospettiva, più in particolare, intervengono anche le norme di cui alle lettere *f*) e *g*) dell'articolo 2, comma 1, laddove il legislatore chiarisce che l'imprenditore e le imprese vantano diritti (ma anche doveri) nei confronti delle pubbliche amministrazioni, in condizioni di reciprocità, e che l'area di tutela che l'ordinamento vuole offrire si sviluppa anche lungo l'intero versante del diritto della proprietà intellettuale e del know how, avendo essa a oggetto anche la «capacità inventiva e tecnologica delle imprese per agevolare l'accesso agli investimenti e agli strumenti di tutela della proprietà intellettuale».

**La semplificazione e l'equità** - Ben più numerose sono le norme che la legge n. 180 del 2011 dedica, in modo esplicito, al secondo pilastro che sorregge lo statuto delle imprese, ossia la semplificazione unita all'equità. La linea di fondo è che il pur necessario snellimento delle procedure amministrative, che nell'impianto normativo costituisce forse lo strumento principale per favorire la produttività delle imprese, non deve andare a detrimento di un'equilibrata e attenta ripartizione dei benefici che vengono allo stesso tempo concessi alle attività produttive, nell'ottica di un'equa distribuzione delle risorse disponibili.

In tale prospettiva, posizione centrale assume il principio enunciato dall'articolo 2, comma 1, lett. *c*, della legge, il quale si riferisce al «diritto dell'impresa di operare in un contesto normativo certo e in un quadro di servizi pubblici tempestivi e di qualità, riducendo al minimo i margini di discrezionalità amministrativa». È, questa, un'enunciazione che riassume in sé tutti gli intendimenti del legislatore: la certezza del diritto; la qualità dei servizi pubblici di sostegno alle imprese; la riduzione dell'area di intervento autoritativo, fin quasi a spingere il sistema verso una prospettiva di liberalizzazione (sia pure temperata, in quanto la riduzione "al minimo" della discrezionalità amministrativa non esclude che, in ogni caso, lo svolgimento di un'attività imprenditoriale debba trovare appoggio in un provvedimento amministrativo, anche se vincolato, che la riconosca). È anche però, allo stesso tempo, un'enunciazione di stampo meramente astratto che necessiterebbe - come tale - di notevoli interventi pratici e settoriali, volti a tradurre nei fatti i lodevoli (ma pur sempre teorici) intenti.

Vero è, in effetti, che ha ben poco senso pratico stabilire che, nell'ottica della semplificazione, l'ordinamento si impegna a «promuovere la costruzione di un quadro normativo nonché di un contesto sociale e culturale volti a favorire lo sviluppo delle imprese anche di carattere familiare» (così l'articolo 1, comma 5, lett. *b*, della legge), oppure a promuovere «politiche volte all'aggregazione tra imprese, anche attraverso il sostegno ai distretti e alle reti di imprese» (così

l'articolo 2, comma 1, lett. *n*), oppure ancora «ad adeguare l'intervento pubblico e l'attività della pubblica amministrazione alle esigenze delle micro, piccole e medie imprese nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (così l'articolo 1, comma 5, lett. *h*). Sono tutte enunciazioni solenni ma di scarsa (se non nulla) ricaduta applicativa, soprattutto allorché esse si accompagnano alla solita (e ormai talmente abusata da passare quasi inosservata) formula della c.d. invarianza di bilancio, in base alla quale nessuna spesa in più lo Stato si deve accollare per realizzare quei desideri: ne è conferma, in proposito, anche l'articolo 20 della legge qui in commento il quale, inserito tra le disposizioni finali della legge sotto la rubrica "Norma finanziaria", stabilisce per l'appunto che le amministrazioni pubbliche interessate provvederanno ad attuare lo statuto delle imprese «avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Ciò fa sorgere una notevole delusione nell'interprete, posto che le tanto sbandierate finalità di "prosperità economica" (si veda l'articolo 1, comma 5, lett. *a*) e di progresso (addirittura) dell'intera società sono ovviamente destinate a restare lettera morta senza interventi di finanziamento seri, cospicui e programmati nel tempo.

In ogni caso, per tornare a quello che abbiamo chiamato il secondo pilastro della legge, l'obiettivo della semplificazione è perseguito con riferimento a tutti i momenti della vita di un'impresa: dalla sua nascita (sono previste misure volte a favorire l'avvio di nuove imprese, in particolare da parte dei giovani e delle donne) al suo svolgimento (con la «progressiva riduzione degli oneri amministrativi» nei rapporti con le Pa, con la previsione di un miglioramento delle condizioni per l'accesso al credito, con la «promozione di politiche volte all'aggregazione tra imprese»: rispettivamente, articolo 2, comma 1, lett. *d*, *h*, *n*), alla sua conclusione (con la previsione di misure «che semplifichino la trasmissione e la successione di impresa»: articolo 2, comma 1, lett. *l*), e anche con riferimento alle sempre possibili vicende di carattere processuale (con l'impegno a ridurre, possibilmente entro l'arco temporale di un anno, la durata dei processi civili relativi al recupero dei crediti: articolo 2, comma 1, lett. *o*). Tutto ciò, come detto, dovrà marciare di pari passo con l'esigenza dell'equità, che la legge mira ad assicurare su diversi piani: da quello sanzionatorio (con l'impegno a rendere «più equi i sistemi sanzionatori vigenti connessi agli adempimenti a cui le imprese sono tenute nei confronti della pubblica amministrazione»: articolo 1, comma 5, lett. *c*) a quello del sostegno pubblico alle imprese, con la previsione, in particolare, di aiuti ("interventi di tipo perequativo") per le aree territoriali sottoutilizzate (articolo 2, comma 2), beninteso nel necessario rispetto delle norme comunitarie.

**Definizioni** (*Legge 180/2011, articolo 5*) - Particolarmente importanti appaiono, nel quadro così tratteggiato, le previsioni volte a favorire l'attività imprenditoriale da parte dei cosiddetti soggetti socialmente più svantaggiati, quali i giovani e le donne. A tal fine è decisivo il riferimento all'articolo 5 della legge il quale, nell'offrire un catalogo di "definizioni" valide ai fini della legge n. 180 del 2011, definisce come imprese femminili quelle «in cui la maggioranza delle quote sia nella titolarità di donne, ovvero le imprese cooperative in cui la maggioranza delle persone sia composta da donne e le imprese individuali gestite da donne» (lett. *l*) e come imprese giovanili quelle «in cui la maggioranza delle quote sia nella titolarità di soggetti con età inferiore a trentacinque anni, ovvero le imprese cooperative in cui la maggioranza delle persone sia composta da soggetti con età inferiore a trentacinque anni e le imprese individuali gestite da soggetti con età inferiore a trentacinque anni» (lett. *m*).

**Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali** (*Legge 180/2011, articolo 19*) - Va aggiunto che l'articolo 19 della legge abilita le Regioni alla stipula di accordi e di intese in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni anche al fine di conseguire «ulteriori livelli minimi di liberalizzazione degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa sul territorio nazionale, previa individuazione delle migliori pratiche e verifica dei risultati delle iniziative sperimentali adottate dalle Regioni e dagli enti locali»: in sostanza, un work in progress della semplificazione, che dovrà passare dall'esperienza concretamente maturata sul campo.

**La sussidiarietà orizzontale** - Venendo ora a quello che abbiamo chiamato il terzo pilastro dello statuto delle imprese, ossia la cosiddetta sussidiarietà orizzontale (richiamata espressamente dall'articolo 2, comma 1, lett. b, della legge), si tratta di un tentativo di conferire attuazione alla previsione costituzionale di cui all'articolo 118, comma 4, della Costituzione (a norma della quale «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»). Nel contesto della legge qui in commento, l'"autonoma iniziativa" posta in essere dalle imprese e dagli imprenditori è chiamata a svolgere un ruolo primario per la realizzazione di varie finalità pubblicistiche (dalla "crescita dell'occupazione" alla tutela ambientale, dalla «competitività del sistema produttivo nazionale» al sistema di istruzione scolastica e della formazione professionale: così, rispettivamente, gli articoli 1, comma 5, lett. a, d, g, e 2, comma 1, lett. i) senza però che tutto ciò - come detto in precedenza - possa determinare una trasformazione della libertà di iniziativa economica da diritto individuale a diritto funzionale. Può dirsi, al riguardo, che, mediante il coinvolgimento delle imprese nella realizzazione di finalità socialmente rilevanti, la libertà di iniziativa economica viene "indirizzata" ai sensi del comma 3 dell'articolo 41 della Costituzione, ma ciò non implica, a monte, la negazione della libertà medesima, quanto piuttosto la trasformazione dell'iniziativa economica privata nell'occasione per il perseguimento, allo stesso momento, di finalità pubblicistiche. In altre parole, allorché un privato decida liberamente di intraprendere l'attività di impresa, l'ordinamento - mediante lo strumento della sussidiarietà orizzontale - vi si appoggia e ne conseguono, di riflesso, utilità sociali. D'altra parte, come insegna la dottrina costituzionalistica, il principio di sussidiarietà orizzontale implica per definizione che l'esercizio dei compiti di rilievo pubblico sia svolto, a monte, preferibilmente dagli stessi soggetti privati i quali poi ne diventano, a valle, i fruitori, innescando così un circolo virtuoso che si autoalimenta di continuo.

#### Le finalità del provvedimento...

<b>Obiettivi "generali"</b>
<b><i>Sviluppo della persona e libertà di iniziativa economica privata</i></b>
<i>Assicurare lo sviluppo della persona attraverso il valore del lavoro, sia in forma autonoma che d'impresa, e garantire la libertà di iniziativa economica privata.</i>
<i>Una corsia preferenziale per la piccola impresa</i>
<i>Vigilare sull'applicazione della comunicazione della Commissione europea Com(2008) 394 definitivo, del 25 giugno 2008, e sulla coerenza delle norme adottate dallo Stato e dalle Regioni con i provvedimenti dell'Unione europea in materia di concreta applicazione della stessa.</i>
<i>Regioni a statuto speciale e Province autonome</i>
<i>Restano salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.</i>
<i>Competenza legislativa concorrente</i>
<i>Nelle materie devolute alla competenza legislativa concorrente, ex articolo 117, comma 3, della Costituzione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà legislativa nel rispetto dei principi fondamentali di cui alla legge 180.</i>

<b>Obiettivi "specifici"</b>
<b>Riconoscere il contributo delle imprese alla prosperità economica</b>
<i>Riconoscere l'apporto fondamentale delle imprese alla crescita dell'occupazione e allo sviluppo economico e, al tempo stesso, i doveri ai quali l'imprenditore è tenuto nell'esercizio dell'attività.</i>
<i>Favorire lo sviluppo delle imprese</i>
<i>Promuovere la realizzazione di un quadro normativo e di un contesto sociale e culturale diretti a favorire lo sviluppo delle imprese anche di carattere familiare.</i>
<i>Sanzioni più eque</i>
<i>Rendere più equi i sistemi sanzionatori collegati agli adempimenti cui le imprese sono tenute nei confronti della pubblica amministrazione.</i>
<i>Maggiore attenzione a tematiche sociali e ambientali</i>
<i>Fare in modo che le problematiche sociali e le tematiche ambientali siano incluse nello svolgimento delle attività delle imprese e nei loro rapporti con le parti sociali.</i>
<i>Promozione di nuove imprese</i>
<i>Favorire l'avvio di nuove imprese, in particolare da parte dei giovani e delle donne.</i>
<i>Valorizzazione delle imprese</i>
<i>Valorizzare il potenziale di crescita, di produttività e di innovazione delle imprese, in particolare di quelle "micro", piccole e medie.</i>
<i>Competitività del sistema produttivo</i>
<i>Favorire la competitività del sistema produttivo nazionale a livello europeo e internazionale.</i>
<i>Intervento pubblico e della Pa</i>
<i>Adeguare l'intervento pubblico e l'attività della Pa alle esigenze delle micro, piccole e medie imprese nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili.</i>

### ... e i principi generali

<b>I pilastri dello Statuto</b>
<b>Concorrono a definire lo statuto delle imprese e dell'imprenditore i seguenti principi generali.</b>
<i>Libertà di iniziativa economica</i>
<i>La libertà di iniziativa economica, di associazione, di modello societario, di stabilimento, di prestazione di servizi e di concorrenza.</i>
<i>Sussidiarietà orizzontale</i>
<i>La sussidiarietà orizzontale quale principio informatore delle politiche pubbliche, anche con riferimento alla creazione d'impresa, in particolare da parte dei giovani e delle donne, alla semplificazione, alla valorizzazione del talento imprenditoriale, alla successione d'impresa e alla certificazione.</i>

<i>Certezza del diritto</i>
<i>Il diritto dell'impresa a operare in un contesto normativo certo e in un quadro di servizi pubblici tempestivi e di qualità.</i>
<i>Riduzione degli oneri amministrativi</i>
<i>La riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, in particolare "micro", piccole e medie.</i>
<i>Politiche pubbliche</i>
<i>La partecipazione e l'accesso delle imprese, in particolare micro, piccole e medie, alle politiche pubbliche attraverso l'innovazione.</i>
<i>Rapporti tra imprese e Pa improntati alla reciprocità</i>
<i>La reciprocità dei diritti e dei doveri nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione.</i>
<i>Tutela della proprietà intellettuale</i>
<i>La tutela della capacità inventiva e tecnologica delle imprese per favorirne l'accesso agli investimenti e ai mezzi di tutela della proprietà intellettuale.</i>
<i>Accesso al credito "trasparente"</i>
<i>Il diritto delle imprese a fruire nell'accesso al credito di un quadro informativo completo e trasparente e di condizioni eque e non vessatorie.</i>
<i>Promozione della cultura imprenditoriale</i>
<i>La promozione della cultura imprenditoriale e del lavoro autonomo nel sistema dell'istruzione scolastica e della formazione professionale, valorizzando quanto più possibile la formazione svolta in azienda.</i>
<i>Successione d'impresa più semplice</i>
<i>L'adozione di misure che semplifichino la trasmissione e la successione d'impresa.</i>
<i>Sostegno pubblico a micro, piccole e medie imprese</i>
<i>Il sostegno pubblico, attraverso l'adozione di misure di semplificazione amministrativa, alle micro, piccole e medie imprese, in particolare a quelle giovanili, femminili e innovative.</i>
<i>Aggregazione tra imprese</i>
<i>Promuovere politiche volte all'aggregazione tra imprese, anche attraverso il sostegno ai distretti e alle reti di imprese.</i>
<i>Riduzione della durata dei processi per recupero crediti</i>
<i>La riduzione della durata dei processi civili diretti al recupero dei crediti vantati dalle imprese verso altre imprese entro termini ragionevolmente brevi, con l'obiettivo del termine di un anno.</i>
<i>Equità, solidarietà e socialità</i>
<i>Il riconoscimento e la valorizzazione degli statuti delle imprese ispirati a principi di equità, solidarietà e socialità.</i>
<i>a cura di Eva Bot</i>



## Espropriazione - Plusvalenze da indennità di esproprio: aspetti civilistici e fiscali

*Gli enti che pongono in essere delle procedure di esproprio di terreni per opere pubbliche o di pubblica utilità debbono operare una ritenuta fiscale alla fonte sulle indennità di esproprio e somme equivalenti, qualora i soggetti espropriati non esercitino un'impresa commerciale. È, pertanto, utile esaminare la relativa problematica sia sotto il profilo dell'ente espropriante sia sotto quello del soggetto espropriato con i relativi adempimenti fiscali.*

Renzo Pravisano, Il Sole 24 ORE - Consulente Immobiliare, 15.02.2012, n. 900, p.273

### Concetti generali

L'art. 11, comma 5, legge 413 del 30 dicembre 1991 esplicitamente prevede che le plusvalenze derivanti dalla percezione di:

- indennità di esproprio; (1)
- somme percepite a seguito di cessioni volontarie(2) nel corso di procedimenti espropriativi; (3)
- somme comunque dovute per effetto di acquisizione coattiva conseguente a occupazioni di urgenza(4) divenute illegittime; relativamente a:

a. terreni destinati a opere pubbliche;

b. infrastrutture urbane(5) all'interno delle zone omogenee di tipo A, B, C, D, (F) (6) di cui al decreto del 2 aprile 1968, definite da strumenti urbanistici o da interventi di edilizia residenziale pubblica, economica e popolare, di cui alla legge 167 del 18 aprile 1962 ( condizione oggettiva); percepite da soggetti che non esercitano imprese commerciali (condizione soggettiva), sono considerate imponibili ai fini IRPEF come redditi diversi (art. 67, TUIR).

Per opera pubblica o di pubblica utilità s'intende la realizzazione di interventi necessari per l'utilizzazione da parte della collettività di beni o di terreni, o di un loro insieme, di cui non è prevista la loro materiale modificazione o trasformazione.

Il D.M. 1444 del 2 aprile 1968 ha individuato ai fini urbanistici le zone omogenee, così come riportate in *tabella 1*.

**TABELLA 1** Zone omogenee.

TIPO ZONA	DESCRIZIONE
A	Parti di territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi.
B	Parti di territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A: si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5 % (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore a 1,5 mc/mq.
C	Parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino identificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B.

D	Parti di territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o a essi assimilati.
E	Parti del territorio destinate a usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richiede insediamenti da considerare come zone C.
F	Parti del territorio destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale.

Per l'individuazione del momento in cui si deve fare riferimento per la collocazione del terreno nelle zone omogenee citate, al fine di poter determinare l'eventuale assoggettabilità o meno alla ritenuta fiscale alla fonte sull'indennità di esproprio, ci si deve riferire all'inizio della procedura esecutiva (per esempio, occupazione di pubblica utilità) e non alla data di emissione del decreto di esproprio. Infatti se un terreno viene espropriato per pubblica utilità a seguito dell'approvazione di una variante di piano per pubblica utilità, si deve fare riferimento alla nuova situazione del terreno e non alla condizione precedente l'approvazione della variante. (8)

### Le procedure espropriative

Tutti gli atti relativi alle procedure espropriative, incluse le comunicazioni e il decreto di espropriazione, debbono essere disposti nei confronti del soggetto che risulti proprietario degli immobili secondo i dati esposti nei registri catastali, salva notizia di diverso proprietario effettivo.

In linea generale, non sono espropriabili i seguenti beni immobili:

- a. beni appartenenti al demanio pubblico, fino al momento della pronuncia di demanializzazione;
- b. beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e di altri enti pubblici, se l'interesse pubblico di rilievo risulti inferiore rispetto a quello soddisfatto con la precedente destinazione;
- c. edifici aperti al culto, in assenza di gravi ragioni e senza il preventivo accordo con le competenti Autorità ecclesiastiche e religiose operanti nel territorio italiano.

Le procedure per le espropriazioni per pubblica utilità, compreso il valore dell'indennità di esproprio, sono contenute nell'apposito Testo Unico approvato con D.P.R. 327 dell'8 giugno 2001, con le modifiche apportate con D.Lgs. 302 del 27 dicembre 2002. L'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità è anche abilitata all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo. Se l'opera viene realizzata da un concessionario o da un contraente generale, l'Amministrazione titolare del potere espropriativo può delegare, l'esercizio dei propri poteri espropriativi nella concessione o nell'atto di affidamento. (9) Per la realizzazione di opere private l'autorità espropriante è l'ente che emana il provvedimento da cui deriva la dichiarazione di pubblica utilità.

In particolare, i comuni hanno titolo di espropriare:

- a. aree inedificate e quelle in cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona o che abbiano carattere provvisorio, con riferimento al piano regolatore generale;
- b. immobile a cui va incorporata un'area inserita in un piano particolareggiato e non utilizzata, quando il suo proprietario non intenda acquistarla o non comunichi le proprie determinazioni entro 60 giorni dalla notifica di un apposito avviso;
- c. immobili necessari per delimitare le aree fabbricabili e per attuare il piano regolatore comunale, in caso di mancato accordo tra i proprietari del comprensorio;
- d. aree identificate e costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni, quando decorre inutilmente il termine di almeno 90 giorni fissato nell'atto determinativo della formazione del consorzio, regolarmente notificato ai proprietari interessati: Il decreto di esproprio può essere emanato quando:

- l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale, o in un atto avente natura ed efficacia equivalente, e sul bene sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio;
- esista la dichiarazione di pubblica utilità;
- sia stata determinata, anche in via provvisoria, l'indennità di esproprio.

In linea generale un bene è sottoposto al vincolo preordinato di esproprio quando diviene efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, o di una sua variante, in cui sia prevista la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. Tale vincolo ha la durata di 5 anni entro i quali dovrà essere emanato il provvedimento contenente la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, al termine del quale il relativo vincolo decade a tutti gli effetti. Esso potrà essere oggetto di successiva reiterazione, in base a un'idonea motivazione, con la rinnovazione dei relativi procedimenti.

La dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta quando:

- a. l'autorità espropriante approva:
  - il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità;
  - il piano: particolareggiato, di lottizzazione, di recupero, di ricostruzione, delle aree destinate a insediamenti produttivi;
  - il piano di zona;
- b. in base alla normativa vigente, con equivalenza a dichiarazione di pubblica utilità, uno strumento urbanistico, di settore o attuativo, in cui si rilevi tale condizione.

Il provvedimento che approva il progetto definitivo, ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, indica gli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato dell'esproprio. Divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, entro i successivi trenta giorni il promotore dell'espropriazione deve compilare l'elenco dei beni da espropriare con le somme offerte ai proprietari per le loro espropriazioni, che costituiscono il valore dell'esproprio in via provvisoria, per valutare se i proprietari intendano o meno concordare la determinazione definitiva del valore dell'indennità di esproprio. In caso contrario deve essere provveduto alla nomina di tecnici per la redazione della perizia di stima del bene oggetto di espropriazione.

Il decreto di esproprio<sup>10</sup> viene emanato entro il termine di scadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità e deve contenere, oltre a tutti gli elementi oggettivi e soggettivi e i riferimenti normativi e dispositivi regolanti l'operazione, anche i seguenti dati:

- a. estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio;
- b. provvedimento di approvazione del progetto dell'opera;
- c. valore dell'indennità determinata in via provvisoria o urgente, con l'indicazione dell'avvenuta accettazione da parte dei proprietari, o, in caso contrario, del deposito del valore offerto presso la Banca d'Italia;
- d. eventuale nomina dei tecnici incaricati alla determinazione in via definitiva dell'indennità di espropriazione, con la menzione dell'avvenuta o meno sua accettazione da parte dei proprietari;
- e. passaggio del diritto di proprietà o del diritto oggetto di espropriazione, sotto condizione sospensiva.

Tale provvedimento dovrà essere trascritto presso l'Ufficio dei registri immobiliari e notificato ai singoli proprietari con le forme degli atti processuali civili. Dovranno essere operate anche le procedure di voltura catastale. Un estratto del decreto di esproprio deve essere oggetto di pubblicazione.

L'indennità di esproprio spetta a:

- proprietario del bene da espropriare;
- enfiteuta possessore del bene.

Deve essere precisato che, nel caso in cui l'esproprio venga disposto al fine di destinare l'area a interventi di edilizia residenziale pubblica, economica e popolare, la relativa indennità di esproprio deve essere sempre assoggettata a tassazione, non assumendo alcun rilievo la collocazione dell'area in questione nelle zone omogenee in cui è ripartito il territorio. (11) Infatti le zone omogenee vengono prese in considerazione, ai fini della tassazione dell'indennità di esproprio, solo quando si riferiscono a procedimenti espropriativi relativi ad aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche o di infrastrutture urbane

## Definizione di indennità di espropriazione

È necessario procedere a un esame dell'indennità di esproprio al fine di poter definire in forma precisa i relativi compensi.

L'indennità di esproprio in linea generale ha la funzione di compensare una diminuzione patrimoniale subita da un soggetto proprietario degli immobili a seguito di procedure espropriative di aree destinate alla realizzazione di: opere pubbliche, infrastrutture urbane e interventi di edilizia residenziale pubblica, economica e popolare.

È stato posto il problema se le indennità di espropriazione possano riguardare solo le opere pubbliche (derivanti dall'attività di un soggetto pubblico) e non anche quelle di pubblica utilità (intese come opere di interesse generale eseguite da privati). La giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione ha evidenziato l'esistenza di un'equiparazione finalizzata all'unificazione dei regimi delle opere private di pubblica utilità con quelle delle opere pubbliche. Infatti ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione rileva esclusivamente il fatto che l'intervento da realizzare sia funzionale a un interesse della collettività, espressamente dichiarato tale per atto dell'Autorità competente. La legge 2359/1865 aveva stabilito che possono essere dichiarate di pubblica utilità non solo le opere che si debbono eseguire per conto dello Stato, province, comuni, nell'interesse pubblico, ma anche quelle che allo stesso scopo intraprendono corpi morali, società private o particolari individui. L'espropriazione per pubblica utilità va riferita a ogni intervento del pubblico potere diretto a ottenere, nell'interesse della collettività, una modificazione durevole del mondo fisico (Cass., sent. n. 394/1999, n. 2897/1997 e n. 3723/1995). Rientrano pertanto nel concetto di opera pubblica anche tutte quelle opere che sono rivolte alla realizzazione di opere di industrializzazione nel quadro dei piani di sviluppo di aree nell'interesse della collettività attraverso l'intervento della Pubblica autorità.

Da ciò deriva che l'azione espropriativa operata da un soggetto pubblico con la cessione successiva a un soggetto privato, in quanto prevista tra gli scopi legislativamente previsti per l'attività di espropriazione di pubblica utilità, non fa mutare da pubblica a privata la natura degli interventi che l'esproprio è destinato *ex lege* a realizzare, attraverso la pianificazione del territorio, il soddisfacimento di una finalità d'interesse pubblico (Cass., sent. n. 9508/1997 e n. 8621/2004).

In termini di considerazione delle relative plusvalenze, non vi è alcuna distinzione fra le diverse finalità dei procedimenti espropriativi, nel senso che non deve essere eseguita alcuna distinzione rispetto alle specifiche finalità di ognuno di essi (Cass., sent. n. 10218/2003, n. 8919/2003, n. 10585/2002 e n. 2537/2001), in considerazione, cioè, della singola procedura adottata.

Va fatto presente che se l'indennità di esproprio si riferisce a un'area da destinarsi alla realizzazione di un'opera pubblica (area in cui possono trovare collocazione attrezzature per lo sport di proprietà pubblica, fiere, mostre e altro) non assume rilevanza se la sua collocazione urbanistica rientri o risulti esclusa dalle zone indicate dalla legge 413/1991 (Cass., sent. n. 12044 del 1° luglio 2004).

In presenza del riconoscimento da parte del giudice amministrativo dell'illegittima occupazione di un fondo privato a seguito dell'annullamento del decreto di espropriazione, l'ente espropriante ha l'obbligo alla restituzione dell'immobile al proprietario, non essendo configurabile un'occupazione espropriativa (Cass., sent. n. 7514 del 31 marzo 2011, n. 8777/2004 e n. 4738/1997).

Per le aree espropriate per pubblica utilità l'indennità di esproprio deve essere calcolata indipendentemente dalla destinazione dell'area (cioè realizzazione di opere edilizie, verde pubblico, viabilità ecc.). Ciò implica che non tutti i terreni compresi nel piano di esproprio debbano avere uguale valore di mercato, ma non è possibile che il valore possa venire stabilito in funzione alle localizzazioni interne al programma espropriativo (cioè in base alle disposizioni del piano per l'edilizia attinenti alla collocazione sui singoli fondi di specifiche edificazioni ovvero di servizi e infrastrutture (Cass., sent. n. 23584 del 22 novembre 2010 e n. 10555/2004).

Per la qualificazione del terreno espropriato come edificabile o meno, non può essere attribuita efficacia decisiva la natura dei suoli limitrofi, ma deve essere fatta una ricognizione legale della natura del terreno sulla base delle previsioni specifiche del piano regolatore. Ciò al fine di non introdurre una nozione di edificabilità di fatto che prescinde dalla classificazione urbanistica dell'area, in quanto la stessa ha carattere solo suppletivo e complementare, che può essere

considerato utilizzabile solo in assenza di pianificazione urbanistica o come apprezzamento delle specifiche caratteristiche dell'area legalmente edificabile (Cass., sent. n. 17442 del 22 agosto 2011, n. 4703/2006 e n. 172/2001). Allo stesso modo è inammissibile l'accertamento del fondo espropriato attraverso la comparazione con il prezzo degli immobili omogenei, oggetto di trasferimento, in un periodo diverso rispetto alla data di esproprio, riportando il dato monetario a ritroso (mediante una procedura di devalutazione) fino alla data di esproprio mediante utilizzo delle tabelle ISTAT (Cass., sent. n. 17462 del 22 agosto 2011 e n. 14031/2000).

Va altresì precisato che l'obbligazione di pagare l'indennità di esproprio e di occupazione legittima costituiscono dei debiti in valuta e non di valore. Da ciò deriva che in caso di riconoscimento successivo di un maggiore importo in favore dell'espropriato, l'espropriante deve corrispondere solo su tale maggiore somma gli interessi legali, di natura compensativa, calcolati dal giorno dell'espropriazione e fino alla data del deposito di detta maggiore somma (Cass., sent. n. 13456 del 20 giugno 2011, n. 10929/2008 e n. 16908/2003).

### **Aspetti fiscali dell'indennità di esproprio**

L'indennità di occupazione e gli interessi comunque dovuti costituiscono reddito imponibile come redditi diversi.

Gli enti eroganti, all'atto della corresponsione delle somme suesposte, comprese quelle relative a:

- occupazione temporanea;
- risarcimento danni da occupazione acquisitiva; (12)
- comprese quelle relative alla rivalutazione e interessi; devono operare una ritenuta fiscale alla fonte a titolo d'imposta (imposta sostitutiva), determinata sul valore lordo dei corrispettivi, pari al 20%, qualora i soggetti espropriati non esercitino un'attività commerciale, derivante dall'esercizio di imprese commerciali.

Con il termine di occupazione acquisitiva si definisce un'espropriazione di fatto che si verifica quando la Pubblica autorità, occupando illegittimamente un suolo privato e irreversibilmente destinandolo a realizzazioni di interesse pubblico, crea i presupposti per l'emanazione di un provvedimento giudiziario che riconosca al privato una somma a titolo di risarcimento per la privazione del suolo stesso.

Ai fini dell'applicabilità o meno della ritenuta fiscale alla fonte sulle somme erogate a titolo di indennità di esproprio, è indispensabile che l'ente espropriante controlli la posizione giuridica del soggetto espropriato, in quanto l'onere probatorio rimane esclusivamente a suo carico (Cass., sent. n. 11716 del 27 maggio 2011). Egli dovrà pertanto accertarsi il titolo di proprietà suddividendo i soggetti espropriati in 4 distinte categorie:

1. soggetti privati;
2. imprese commerciali;
3. società ed enti commerciali;
4. enti e organismi non commerciali. La suddivisione è molto importante sia per l'ente espropriante che per i soggetti espropriati. Infatti per l'ente espropriante la conoscenza della tipologia del soggetto espropriato determina la valutazione dell'esistenza o meno dell'obbligo alla ritenuta fiscale alla fonte, mentre per il soggetto espropriato tale situazione genera la tipologia di provento imponibile con tutte le relative conseguenze. Al fine di controllare l'inesistenza dell'esercizio di imprese commerciali, per cui è obbligatoria l'effettuazione della ritenuta fiscale alla fonte, l'ente espropriante deve porre in essere una procedura accertativa con una documentazione comprovante lo *status* giuridico del soggetto espropriato. In altri termini l'ente, in tutti i casi in cui non ha effettuato la ritenuta fiscale alla fonte, dovrà accertarsi che l'area espropriata sia inserita in un contesto strumentale di un'attività commerciale, come definita dall'art. 2195 cod. civ., che produce fiscalmente dei redditi di impresa, in base alla normativa contenuta nell'art. 55 TUIR.

In altri termini è indispensabile effettuare i seguenti controlli preliminari:

- a. il soggetto espropriato non possiede alcuna partita IVA;
- b. il soggetto espropriato, se è un ente non commerciale, deve dimostrare che l'immobile oggetto di espropriazione risulta acquistato nell'ambito dell'attività istituzionale non commerciale;
- c. il soggetto espropriato, se è un privato in possesso di partita IVA, deve dimostrare che l'immobile oggetto di espropriazione non risulta patrimonializzato nell'ambito dell'attività esercitata.

A seconda del tipo di soggetto l'ente dovrà richiedere non solo un'autocertificazione al soggetto espropriato, ma anche una documentazione comprovante il diritto alla liquidazione dell'indennità senza subire alcuna ritenuta fiscale (per esempio: libro inventari, bilancio ecc.).

Nella *tabella 2*, in sintesi, le relative posizioni tributarie.

L'obbligo alla ritenuta fiscale alla fonte compete anche nel caso che il contribuente dimostri che a seguito di tale operazione non ha conseguito alcuna plusvalenza (per esempio valore di acquisto superiore al valore di esproprio) (Cass., sent. n. 17184 del 27 agosto 2004).

L'assoggettamento a tassazione delle plusvalenze conseguenti alla percezione dell'indennità di esproprio è legittima in quanto tiene conto il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia del diritto fondamentale di proprietà dei soggetti espropriati (Cass., sent. n. 14362 del 30 giugno 2011, n. 9455/2006, n. 9110/2006).

È stato precisato che è facoltà del contribuente privato o ente non commerciale di poter operare in sede di dichiarazione annuale dei redditi la tassazione ordinaria della sola plusvalenza con la conseguenza che la ritenuta fiscale subita può essere considerata a titolo di acconto. (13) Per la determinazione della plusvalenza imponibile si debbono tenere conto: - somme percepite a titolo di indennità di esproprio o ad altro titolo nell'ambito del procedimento espropriativo, nonché quelle comunque riscosse a titolo di risarcimento del danno a seguito di acquisizione coattiva conseguente a occupazioni d'urgenza divenute illegittime, si applicheranno le disposizioni contenute nell'art. 68, comma 2, TUIR; - somme percepite a titolo di indennità di occupazione diverse da quelle precedenti, nonché gli interessi comunque dovuti sulle somme da cui derivano le plusvalenze, costituiscono valore imponibile per l'intero ammontare riscosso.

**TABELLA 2**

<b>TIPOLOGIA SOGGETTI</b>	<b>ENTE ESPROPRIANTE</b>	<b>SOGGETTO ESPROPRIATO</b>
<b>A. Persona fisica</b> Privato senza partita IVA, o con partita IVA ma l'immobile espropriato rientra nella sua disponibilità personale	Deve essere effettuata la ritenuta fiscale alla fonte	Reddito diverso con possibilità di considerare la plusvalenza nella propria dichiarazione fiscale e portare in deduzione come credito d'imposta la ritenuta subita
Privato con partita IVA esercente un'impresa commerciale	Non deve essere fatta alcuna ritenuta fiscale alla fonte	La plusvalenza derivante dall'esproprio va considerata come un componente positivo di reddito
<b>B. Società ed enti commerciali</b> Società di capitali e personali, trust, enti commerciali in genere	Non deve essere fatta alcuna ritenuta fiscale alla fonte	La plusvalenza derivante dall'esproprio va considerata come un componente positivo di reddito
<b>C. Enti non commerciali in genere</b> Non esercenti attività commerciali ma esclusivamente attività istituzionali	Deve essere effettuata la ritenuta fiscale alla fonte	Reddito diverso con possibilità di considerare la plusvalenza nella propria dichiarazione fiscale e portare in deduzione come credito d'imposta la ritenuta subita

Esercenti in forma prevalente attività non commerciale, e l'immobile espropriato appartiene all'attività istituzionale non commerciale	Deve essere effettuata la ritenuta fiscale alla fonte	Reddito diverso con possibilità di considerare la plusvalenza nella propria dichiarazione fiscale e portare in deduzione come credito d'imposta la ritenuta subita
Esercenti in forma prevalente attività non commerciale, e l'immobile espropriato appartiene all'attività commerciale esercitata in forma aggiuntiva	Non deve essere fatta alcuna ritenuta fiscale alla fonte	La plusvalenza derivante dall'esproprio va considerata come componente positivo di reddito

Debbono essere considerate plusvalenze tassabili le somme percepite dopo l'entrata in vigore della legge 413/1991 anche se il decreto di esproprio sia intervenuto in epoca anteriore al 1° gennaio 1989. Pertanto la tassazione alla fonte si applica a qualunque procedimento espropriativo di terreni da destinare alla costruzione di opere pubbliche od opere di pubblica utilità, anche se su di essi insistano dei fabbricati, non essendo tale ipotesi atta a influire sulla *ratio* della norma in esame, ma solo sull'eventuale determinazione dell'indennità (Cass., sent. n. 16084 del 22 luglio 2011, n. 10811/2010 e n. 12706/2004). Allo stesso modo sono soggette a tassazione le plusvalenze realizzate a seguito di trasferimento a titolo oneroso (cioè mediante scelta libera e autonoma del cedente), sia con cessione volontaria od occupazione appropriativa per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità (Cass., sent. n. 14362 del 30 giugno 2011).

Non danno luogo a plusvalenza le somme corrisposte a titolo di indennità di servitù, in quanto il contribuente conserva la proprietà dell'immobile. Tali importi non debbono pertanto essere assoggettati alla ritenuta fiscale alla fonte in esame.

Non danno luogo a plusvalenza tassabile le indennità aggiuntive (art. 17, comma 2, legge 865/1971 e art. 42, D.P.R. 327 dell'8 giugno 2001) erogate a: coloni, mezzadri, fittavoli e altri coltivatori diretti dei terreni espropriati, in quanto non costituiscono il corrispettivo del passaggio in capo all'espropriante del diritto dominicale sull'immobile, ma rispondono all'esigenza di tenere conto della perdita delle concrete possibilità di lavoro (agricolo) costituenti la principale fonte di reddito per il coltivatore diretto e la sua famiglia.

Per la determinazione del momento in cui tali compensi debbono essere assoggettati a tassazione si deve precisare che il sistema di imposizione delle plusvalenze considerate come redditi diversi è improntato al criterio di cassa, cioè al momento del percepimento delle somme. (15) Infatti l'incremento patrimoniale non deriva dall'insorgenza del diritto al risarcimento del danno, ma dalla percezione della somma liquidata a tale titolo.

Le procedure a carico del sostituto d'imposta sono quelle stabilite per i contributi erogati dagli enti pubblici.

I versamenti delle ritenute debbono essere eseguiti con il mod. F24 evidenziando il codice 1052. L'ente espropriante ha in ogni caso l'obbligo alla predisposizione di una certificazione attestante l'importo oggetto di ritenuta fiscale con il valore della ritenuta operata. Tale documento dovrà essere inviato al soggetto espropriato al fine di poter dimostrare da un lato che il corrispettivo ricevuto è stato oggetto di tassazione alla fonte a titolo d'imposta, dall'altro lato per permettergli operare una scelta di convenienza in termini di tassazione nella propria dichiarazione dei redditi, considerando solo la plusvalenza e portando in detrazione come credito d'imposta la ritenuta subita. Dovrà, altresì, evidenziare l'indennità di esproprio e la ritenuta fiscale nel mod. 770/ordinario.

- (1) Le indennità di esproprio riferite all'acquisizione di fabbricati di qualunque tipo, con le relative pertinenze, sono escluse dalla ritenuta fiscale in esame (Min. finanze, ris. n. V-7/35 del 21 luglio 1993, n. III-5-561 del 15 dicembre 1993).
- (2) Il negozio di cessione volontaria deve essere redatto in forma scritta a pena di nullità, che può ritenersi osservato solo in presenza di un documento contenente in forma diretta la volontà negoziale e dal quale emerga la concreta instaurazione del rapporto con le relative determinazioni per le prestazioni a carico di ciascuna parte (Cass., sent. n. 9390/2011 e n. 11864/2001).
- (3) Si ricomprendono in tale categoria anche le indennità di espropriazione di aree site in zone omogenee previste dal D.M. lavori pubblici del 20 aprile 1968 (Cass., sent. n. 11716 del 27 maggio 2011).
- (4) Le indennità per le occupazioni di urgenza di terreni identificati nelle zone A, B, C, D, generano plusvalenza tassabile come reddito diverso e quindi soggetta a ritenuta fiscale alla fonte (Cass., sent. n. 16114 del 18 agosto 2004).
- (5) Nel caso che le infrastrutture non rientrino nelle zone omogenee citate (per esempio, costruzione di strada con relativa protezione) il corrispettivo non è soggetto a ritenuta (Risp. quesito - ottobre 1999, n. 103962/94 - Min. finanze).
- (6) Debbono ritenersi escluse le aree agricole ricomprese nella zona omogenea di tipo E. La zona omogenea F è stata aggiunta al testo originario con le modifiche apportate dall'art. 3, comma 1, lett. a), D.L. 319 del 25 giugno 1992, e precedenti, che non sono stati convertiti in legge. Da ciò deriva che i terreni ricadenti nella zona omogenea F non sono da assoggettare a ritenuta (Min. finanze, ris. n. 111/E dell'11 luglio 1996), con l'intesa che la ritenuta eventualmente effettuata nei periodi di vigenza dei decreti è da ritenersi legittima (D.L. 16 del 23 gennaio 1993), in quanto le plusvalenze sono rappresentate dalla differenza tra i corrispettivi percepiti e i relativi prezzi di acquisto (Cass., sent. n. 5939 del 15 giugno 1999).
- Va precisato che il riferimento alle zone omogenee deve ritenersi tassativo senza possibilità di discriminazione dei terreni tra quelli agricoli e quelli suscettibili di uso diverso rispetto a quello agricolo (Min. finanze, ris. n. 30/E del 18 febbraio 1997). Al riguardo va fatto presente che, mentre il certificato di destinazione urbanistica indica se una certa area è edificabile e in quale misura, le zone omogenee descrivono tipograficamente il territorio, fissando per ciascuna zona le dotazioni minime inderogabile di spazi per infrastrutture e servizi pubblici.
- (7) Si ricomprendono nel reddito imponibile IRPEF anche le plusvalenze realizzate a seguito di cessioni a titolo oneroso di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione.
- (8) Min. finanze, ris. n. 111/E dell'11 luglio 1996; CTC, decis. n. 3449 del 20 giugno 1998.
- (9) L'obbligo al pagamento dell'indennità di esproprio rimane sempre a carico dell'ente espropriante, il quale mantiene la legittimazione passiva in caso di controversie con i soggetti espropriati (Cass., sent. n. 13456/2011 e n. 10680/2000).
- (10) Il decreto di esproprio per pubblica utilità incide sull'oggetto ma non sulla natura del diritto espropriato. Pertanto nel caso di comproprietà indivisa del bene espropriato, la comunione permane sull'indennità fino al momento in cui la stessa diviene definitiva. La relativa indennità sarà oggetto di riparto o per accordo fra le parti o in ragione dei diritti degli espropriati. Tali quote possono essere oggetto di variazione con il variare della misura dell'indennità, in quanto la relativa commisurazione deve avvenire con riferimento all'indennità definitiva e non a quella provvisoria (Cass., sent. n. 6873 del 24 marzo 2011, n. 25966/2009 e n. 10165/2003).
- (11) Min. finanze, ris. n. 30/E del 18 febbraio 1997; circ. n. 194/E del 24 luglio 1998.
- (12) Sono costituite dalle somme rimosse a titolo di risarcimento del danno a seguito di acquisizione coattiva conseguente a occupazioni di urgenza divenute successivamente illegittime.
- (13) Min. finanze, ris. n. III-5-561 del 15 ottobre 1993.
- (15) Cass., sent. n. 5687 del 22 marzo 2004, n. 11229 del 7 novembre 1998, n. 6620 del 18 luglio 1997, n. 2726 del 9 marzo 1995.



## Previdenza e assistenza: nuove misure nell'ottica della semplificazione

*L'art. 16 del DI 9 febbraio 2012, n. 5 (cd. decreto Semplificazioni) si occupa della semplificazione dei flussi informativi in materia di interventi e servizi sociali, del controllo della fruizione di prestazioni sociali agevolate, per lo scambio dei dati tra Amministrazioni e in materia di contenzioso previdenziale*

Silvano Imbriaci, Il Sole 24 ORE - Guida al Lavoro, 24.02.2012, n. 9, p.XV

### La semplificazione dei flussi informativi in materia di interventi e servizi sociali

Il decreto Semplificazioni (art. 16, commi 14) interviene in maniera significativa sul sistema di monitoraggio, programmazione e gestione delle politiche sociali, allo scopo di migliorare i flussi informativi, ottimizzare il sistema di interventi e servizi sociali ed evitare indebite fruizioni di prestazioni sociali a causa di difetti di comunicazione dei dati tra amministrazioni.

Il comma 1 dell'art. 16 del decreto individua l'Inps quale soggetto al quale dovranno pervenire, da parte degli enti erogatori degli interventi e dei servizi sociali, le informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni sociali concesse, in modo che convergano e siano trattate unitariamente le informazioni che riguardano il Sistema informativo dei servizi sociali (art. 21, legge n. 328/2000), il casellario dell'assistenza (art. 13 DI n. 78/2010, convertito in legge n. 125/2010), nonché gli archivi cui accedono pubblica amministrazione ed enti pubblici ai fini della costituenda banca dati per le prestazioni sociali agevolate condizionate all'Isee (art. 5 DI n. 201/2011 - cd. "Salva-Italia").

Occorre ricordare che il Sistema informativo dei Servizi Sociali indicato dalla norma già era stato concepito (art. 21 legge n. 328/2000) con lo specifico intento di assicurare una conoscenza tendenzialmente completa dei bisogni e dei relativi servizi sociali, favorendo la massima condivisione delle informazioni tra enti locali e Stato.

Tuttavia, proprio la difficoltà di far colloquiare tra loro le varie amministrazioni coinvolte nella verifica degli stati di bisogno e nella erogazione dei relativi servizi, ha portato il Governo a tentare un riordino delle competenze, indicando nello strumento della comunicazione telematica il mezzo fondamentale per lo scambio dei dati, sempre nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali (Dlgs n. 196/2003) e l'Inps quale soggetto accentratore e collettore delle informazioni.

Lo scopo è dunque quello di creare una rete di informazioni correlate tra loro capace di selezionare gli effettivi stati di bisogno, monitorare le prestazioni erogate ed evitare non solo spese inutili ma anche indebite erogazioni di tali servizi e prestazioni.

I dati sui bisogni, gli interventi ed i servizi sociali che confluiscono all'Inps devono essere integrati con i dati che riguardano le condizioni economiche dei beneficiari e le altre informazioni in possesso dell'Istituto (es. attività lavorativa). Il luogo di destinazione naturale di queste informazioni è il Casellario dell'Assistenza appositamente creato dall'art. 13, DI n. 78/2010 per la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati, dei redditi e di altre informazioni relativi ai soggetti aventi titolo alle prestazioni di natura assistenziale. Già il DI n. 78/2010 imponeva a tutte le amministrazioni e gli enti, nonché alle organizzazioni non profit e agli organismi gestori di forme di previdenza ed assistenza obbligatorie, l'obbligo di fornire i dati e le informazioni contenute nei propri archivi e banche dati, allo scopo di realizzare una base conoscitiva per la migliore gestione della rete dell'assistenza sociale, dei servizi e delle risorse.

Con il decreto Semplificazioni si fa un deciso passo avanti verso la condivisione di tutte le informazioni presenti nel Casellario (sempre nel rispetto delle disposizioni che riguardano la protezione dei dati personali), non solo per le finalità cui si è accennato (migliore gestione delle risorse) ma anche in senso propositivo, per valutare la efficacia degli interventi, per elaborazioni statistiche, per la ricerca e lo studio.

Tanto è vero che viene espressamente favorita e potenziata la circolarità del flusso informativo: la possibilità per le amministrazioni e gli enti di accedere ai dati contenuti nel Casellario e condividerli deve servire alla concreta attuazione ed implementazione di quel Sistema informativo dei Servizi sociali cui poc'anzi si è accennato.

### **Le verifiche reddituali**

Il comma 5 dell'art. 16 del decreto Semplificazioni interviene sui meccanismi previsti dall'art. 38 del DI n. 78/2010, con riferimento specifico alle prestazioni sociali agevolate.

Già l'art. 13 dello stesso DI n. 78/2010 (che aveva istituito il Casellario dell'Assistenza) aveva previsto una serie di disposizioni per facilitare le forme di controllo, riservate però al settore delle prestazioni assistenziali.

Nel caso di prestazioni assistenziali collegate al reddito, rilevano in via generale i redditi conseguiti nello stesso anno per prestazioni per le quali sussiste l'obbligo di comunicazione al casellario.

Per questo, i titolari di prestazioni assistenziali sono tenuti ad uno specifico onere di comunicazione della propria posizione reddituale incidente sulle prestazioni in godimento all'amministrazione finanziaria o comunque agli enti previdenziali che erogano la prestazione. In mancanza l'ente procede alla sospensione della prestazione e finanche alla revoca nel caso in cui non pervengano i dati reddituali nei 60 giorni successivi, con recupero degli importi erogati nell'anno di riferimento.

Il decreto Semplificazioni completa la disciplina di riferimento, e interviene sulle prestazioni sociali agevolate, ossia su quegli aiuti di tipo economico e di assistenza spettanti sulla base di una determinata condizione sociale di disagio (basso reddito, nuclei familiari numerosi, persone anziane non conviventi).

I servizi possono prevedere l'assistenza domiciliare, la fornitura di pasti a domicilio, l'ospitalità nelle residenze sociali assistenziali, oppure contributi economici per gli affitti o per il pagamento delle utenze.

Altri tipi di aiuto riguardano le famiglie, con i servizi di asilo nido, le mense scolastiche, le borse di studio, le agevolazioni per le tasse universitarie. Il meccanismo di concessione prevede la raccolta delle notizie direttamente dai possibili destinatari del beneficio (dichiarazione sostitutiva unica ex art. 4 del Dlgs n. 109/1998) e l'applicazione di criteri e scaglioni di reddito attraverso l'applicazione degli indicatori della situazione economica (ad esempio Isee). L'art. 38 cit. prevede un obbligo di comunicazione all'Inps da parte degli enti erogatori (solitamente i Comuni), dei dati dei soggetti che hanno beneficiato delle prestazioni agevolate, sempre nel rispetto delle disposizioni in tema di protezione dei dati personali. Nel caso di indebito accesso alla prestazione sociale agevolata, possono essere previste varie ipotesi, secondo la disciplina che risulta anche per effetto delle modifiche apportate dal decreto Semplificazioni. Attraverso lo scambio di informazioni tra Inps ed Agenzia delle Entrate, può risultare, con riferimento ai soggetti che hanno beneficiato delle prestazioni sociali agevolate, un maggior reddito accertato in via definitiva, in ragione del quale tali soggetti non avrebbero potuto fruire o avrebbero fruito in misura ridotta delle prestazioni di cui si tratta. In questo caso l'art. 38 al comma 3 prevede, oltre alla restituzione del vantaggio conseguito, l'applicazione immediata di una sanzione da 500 a 5.000 euro, comminata dall'ente erogatore della prestazione. La stessa sanzione sarà applicata nel caso in cui sia accertata, sempre sulla base di uno scambio di informazioni tra Inps ed Agenzia delle Entrate, una semplice discordanza tra il reddito dichiarato a fini fiscali (o comunque tra le altre componenti dell'Isee anche di natura patrimoniale note all'Anagrafe Tributaria) e quanto indicato nella dichiarazione sostitutiva unica, purché per effetto di questa discordanza il soggetto abbia avuto accesso alle prestazioni agevolate. In caso di discordanza, sarà dunque l'Inps a comunicare all'ente erogatore il valore Isee ricalcolato sulla base degli elementi acquisiti dall'Agenzia delle Entrate e spetterà all'ente la verifica circa la permanenza del diritto all'accesso alle prestazioni agevolate. Nei casi in cui non vi sia un maggior reddito accertato in via definitiva, la sanzione non sarà immediatamente applicabile, e l'ente erogatore inviterà il soggetto interessato a chiarire i motivi della discordanza. Se non vi saranno osservazioni o le stesse non saranno accolte, verrà comminata una sanzione in misura proporzionale al vantaggio economico indebitamente perseguito, fino al limite massimo di 5.000 euro. E' evidente lo sforzo da parte del legislatore di sfruttare immediatamente i vantaggi derivanti dalla semplificazione dei flussi informativi per una migliore gestione delle risorse destinate alle prestazioni sociali, ma anche per far emergere le situazioni (per le quali si avverte anche una

certa riprovazione sociale, essendo considerate al pari di una condotta di evasione fiscale) in cui il disagio rappresentato è del tutto fittizio e quindi l'accesso alle prestazioni è indebito, con maggiori costi per la collettività a scapito dei soggetti realmente bisognosi.

### **Pagamento in contanti presso l'Inps**

Prosegue decisa l'opera di semplificazione nella gestione dei pagamenti da parte e a favore dell'amministrazione.

Dopo che è stato previsto, a partire dal 7 marzo 2012 (cfr. la legge n. 241/2011), l'obbligo di pagamento degli assegni mensili da parte dell'Inps di importo superiore ai mille euro esclusivamente con modalità elettroniche (accredito su conto corrente o su carta ricaricabile), il decreto Semplificazioni ((art. 16, comma 7), con lo scopo di proseguire nella riduzione dei costi derivanti dalla gestione del denaro contante e degli assegni, prevede che a decorrere dal 1° maggio 2012, per i pagamenti effettuati presso le sedi dell'Inps, debbano essere utilizzati esclusivamente strumenti di pagamento elettronici, bancari o postali, comprese le carte di pagamento prepagate e le carte di cui all'art. 4, DI n. 78/2010 (carte elettroniche istituzionali, compresa la tessera sanitaria, quando la normativa sarà attuata).

### **Le modifiche alla disciplina dell'indebito pensionistico (art. 16, comma 8, lett. a)**

Venendo alle norme a carattere più strettamente previdenziale, il comma 8 dell'art. 16 introduce una importante modifica delle norme che regolano la riscossione degli indebiti trattamenti pensionistici. E' opportuno ricordare che secondo la disciplina dettata dall'art. 52 della legge n. 88/1989, le pensioni possono essere rettifiche dagli enti in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione. In presenza di indebita riscossione di rate di pensione non dovute, secondo tale norma non si fa luogo al recupero delle somme corrisposte, salvo il dolo dell'interessato. La successiva norma che si definisce di interpretazione autentica (art. 13 legge n. 412/1991) subordina la irripetibilità a due precisi requisiti, la corresponsione delle somme in base ad un provvedimento definitivo formalmente comunicato al pensionato e la insussistenza del dolo dell'interessato, consistente anche nella omessa o incompleta segnalazione di fatti incidenti sul diritto o sulla misura della pensione. Ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 cit., l'Inps procede annualmente alla verifica delle situazioni reddituali dei pensionati incidenti sulla misura o sul diritto alle prestazioni pensionistiche e provvede, *entro l'anno successivo*, al recupero di quanto eventualmente pagato in eccedenza. L'articolo 16 del DI n. 5/2012 interviene proprio su questa norma, inserendo il comma 2-*bis*, che consente all'Inps il recupero entro un termine più ampio.

Vi possono essere infatti obiettive ragioni di carattere organizzativo e funzionale sia interne all'Istituto (l'individuazione spetta al Presidente dell'Inps) ma che possono interessare anche la tempistica di acquisizione delle informazioni da parte dell'Amministrazione Finanziaria, che consentono la proroga del termine di recupero previsto dal secondo comma per un periodo che, in ogni caso, non può superare il secondo anno successivo a quello della verifica.

### **Disposizioni sulle modalità di comunicazione con gli enti previdenziali (art. 16, comma 8, lett. b)**

Le domande di prestazione rivolte agli enti previdenziali devono essere complete di tutti gli atti, documenti ed altri elementi necessari per l'avvio del procedimento. Solo in questo caso possono essere corrisposti interessi legali a decorrere dalla data di scadenza dei termini per l'adozione del provvedimento. Con riferimento alla documentazione o agli altri elementi da allegare alla domanda, occorre distinguere tra i documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, già in possesso della pubblica amministrazione procedente o di altre amministrazioni (e quindi acquisibili d'ufficio) per i quali non vale alcun onere di deposito da parte dell'interessato (essendo già a disposizione dell'amministrazione), e la documentazione necessaria al fine dell'esame della domanda in possesso o acquisibile dall'interessato che l'ente dovrà indicare attraverso idonei strumenti di pubblicità. Secondo le modifiche apportate dal decreto Semplificazioni, le domande e la documentazione allegata devono essere inviate all'ente attraverso i sistemi telematici o la posta elettronica certificata, anche a mezzo degli intermediari abilitati o dei patronati. Allo stesso modo, ossia con le stesse modalità, l'ente previdenziale comunica all'interessato l'esito del procedimento.

La norma punta dunque decisamente verso l'adozione del mezzo telematico quale modalità ordinaria di trasmissione della documentazione, delle domande e dei provvedimenti tra privati (anche a mezzo di soggetti abilitati e patronati) ed enti previdenziali. L'obbligo di conservazione della documentazione originale, precisa il decreto, resta comunque in capo ai beneficiari della prestazione previdenziale o assistenziale.

### **La difesa dell'Inps nelle controversie in materia assistenziale (art. 16, comma 9)**

L'art. 10, DI 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005 n. 248 (si veda anche il Dpcm attuativo datato 30 marzo 2007, ma registrato solo il 7 maggio 2007) tra le altre cose affida ai dipendenti Inps la rappresentanza e difesa in giudizio dell'ente in materia di assistenza (comma 6: *"A decorrere dalla data di effettivo esercizio da parte dell'Inps delle funzioni trasferite, gli atti introduttivi dei procedimenti giurisdizionali in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap, e disabilità, nonché le sentenze ed ogni provvedimento reso in detti giudizi devono essere notificati all'Inps presso le sedi provinciali dell'Inps. Nei procedimenti giurisdizionali del presente comma l'Inps, limitatamente al giudizio di primo grado, è rappresentato e difeso direttamente dai propri dipendenti"*; cfr. anche il messaggio Inps n. 29953/2007 e la circolare n. 93/2009). Lo scopo iniziale della norma era quello di liberare risorse e consentire agli avvocati dell'ente di dedicarsi, con maggiori energie derivanti da un notevole risparmio di tempo, alla gestione del nutrito contenzioso previdenziale che, come è noto, in alcune parti del territorio presenta numeri assai rilevanti. Peraltro, l'attribuzione della capacità di stare in giudizio ai funzionari amministrativi non costituiva una novità dell'ordinamento. Si veda ad esempio l'art. 417-bis c.p.c. - introdotto dall'art. 42, c. 1, Dlgs n. 80/1998 - e modificato dall'art. 19, comma 17 del Dlgs n. 387/1998 che al comma 1 prevede che nelle controversie di lavoro, limitatamente al primo grado di giudizio, le amministrazioni pubbliche possono stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti, lasciando comunque all'Avvocatura dello Stato, ove vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici, il potere di assumere direttamente la trattazione della causa. O, in materia tributaria, l'art. 3bis, legge n. 88/2005 che ha modificato l'art. 11, c. 3, Dlgs n. 546/1992. Tale disposizione, originariamente, attribuiva la capacità a stare in giudizio nei processi tributari all'organo di rappresentanza previsto dall'ordinamento dell'ente. Nella nuova formulazione, invece, si stabilisce che l'ente, cui è stato proposto il ricorso, può stare in giudizio anche mediante il dirigente dell'Ufficio tributi e, se privo di figure dirigenziali, mediante il titolare di posizione organizzativa in cui è collocato l'ufficio. Per quanto riguarda l'attribuzione della rappresentanza ai funzionari Inps, trovando la sua fonte direttamente nella legge, non è prevista alcuna delega da parte dell'organo di rappresentanza dell'Istituto. Il DI n. 5/2012 prosegue su questa strada in maniera decisa, consentendo ai funzionari Inps le funzioni di rappresentanza e difesa dell'ente in materia assistenziale non più limitatamente al primo grado, ma per tutto il giudizio, con esclusione del giudizio di cassazione. Si tratterà di capire il vero ambito di applicazione di questa norma rispetto ad esempio al nuovo meccanismo di accertamento tecnico preventivo obbligatorio introdotto dall'art. 445-bis c.p.c. nelle cause per prestazioni previdenziali ed assistenziali ai fini della verifica del requisito sanitario (*Nelle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, disciplinati dalla legge 12.6.1984, n. 222, chi intende proporre in giudizio domanda per il riconoscimento dei propri diritti presenta con ricorso al giudice competente ai sensi dell'art. 442 c.p.c., presso il Tribunale nel cui circondario risiede l'attore, istanza di accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere. Il giudice procede a norma dell'articolo 696bis c.p.c., in quanto compatibile nonché secondo le previsioni inerenti all'accertamento peritale di cui all'art. 10, c. 6-bis, DI n. 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248/2005, e all'art. 195"*), per il quale, a causa delle modifiche introdotte dall'art. 27, legge n. 183/2011, la sentenza che definisce il giudizio, in caso di contestazione degli esiti dell'Atpo, è inappellabile. Anche l'Inps dovrà fornire alcuni chiarimenti applicativi per coordinare questa nuova disposizione con le indicazioni già diramate con circolare n. 168/2011.



## Per pagamenti sopra i 999,99 euro serve la moneta elettronica

*In vigore nuove regole per l'utilizzo di denaro contante nei pagamenti. Per favorire la tracciabilità dei pagamenti, infatti, la soglia massima per effettuare pagamenti in contanti o tramite titoli al portatore è stata portata a 999,99 euro, introducendo una sorta di obbligo all'uso della moneta elettronica e dei pagamenti on line o mediante bonifico.*

Leone Martino, Il Sole 24 ORE - Guida al Pubblico Impiego, febbraio 2012, n. 2, p. 82

Il decreto "salva Italia" n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 il 22 dicembre 2011, al **comma 1 dell'art. 12 ha apportato nuove regole sull'utilizzo di denaro contante** nei pagamenti.

A far data **dal 6 dicembre 2011** (data di entrata in vigore del decreto) è scesa infatti **a 999,99 euro** la **soglia massima** al di sopra della quale non sarà più possibile effettuare **pagamenti in contanti o tramite titoli al portatore** nelle transazioni commerciali e finanziarie tra soggetti diversi, privati inclusi.

L'art. 12 richiama più volte il Dlgs n. 231/2007, "norme antiriciclaggio", il quale prevede diverse limitazioni all'uso del contante, con relative sanzioni per le violazioni.

Tale limitazione è in favore della **tracciabilità dei pagamenti** attraverso la possibilità di controllare i flussi finanziari degli archivi contabili degli enti creditizi e finanziari i cui dati ed informazioni sono facilmente reperibili in caso di indagini.

È stata introdotta in sostanza una sorta di **obbligo all'utilizzo della moneta elettronica e dei pagamenti on line o mediante bonifico** in alcuni casi, a partire dal 6 dicembre 2011.

Tale norma è finalizzata non solo a **contrastare il riciclaggio** di proventi di attività criminose ma anche a **favorire l'emersione di base imponibile**.

L'idea di fondo è quella di contrastare l'evasione **favorendo la modernizzazione e l'efficienza degli strumenti di pagamento**, soprattutto in forma elettronica, e sfavorendo invece la gestione del denaro contante che rappresenta una facile scappatoia verso l'illegalità.

È utile ricordare che la **storia delle limitazioni all'uso del contante** passa da un primo limite di 12.500 euro, ridottosi a 5mila euro dal 31 maggio 2010, divenuto 2.500 euro nell'agosto del 2011, fino a raggiungere gli attuali mille euro con la manovra Monti e con decorrenza 6 dicembre 2011.

### La nuova soglia

Il limite **non si applica** sui **versamenti o prelievi sui propri conti** correnti.

La nuova soglia **riguarda**:

- il **divieto di trasferimento di contanti o di libretti al portatore o di titoli al portatore** effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi;
- l'**obbligo di indicare il nome e la ragione sociale del beneficiario**, nonché di apporre la **clausola di non trasferibilità sugli assegni** bancari e postali;
- la possibilità di rilasciare assegni circolari e vaglia cambiari senza la clausola di non trasferibilità;
- il **saldo dei libretti di deposito bancari o postali al portatore** che non potrà essere superiore a mille euro;
- l'**obbligo di estinguere i libretti con saldo superiore**, ovvero di ridurre il loro saldo a una somma non eccedente l'importo di 999,99 entro il 31 marzo 2012; le banche e Poste italiane Spa saranno tenute a dare ampia diffusione e informazione a tale disposizione.

## Il pagamento delle retribuzioni e gli acconti

Il nuovo limite dei 999,99 euro coinvolge ovviamente anche i datori di lavoro che dovranno prestare molta attenzione alle modalità di pagamento di fine mese e, in presenza di un netto in busta di importo pari o superiore alla soglia dei mille euro, non potranno più risolvere il problema attingendo dal denaro contante della cassa.

Per come è strutturata la norma **non sarà possibile pagare con moneta contante**, neanche acconti di stipendio, seppur di importo inferiore al limite stabilito, dal momento che si incorrerebbe nel rischio di sanzione per aver eluso la norma.

Lavoratori dipendenti e collaboratori, dal 1° febbraio 2012 (fino al 31 gennaio 2012 non è prevista infatti alcuna sanzione come successivamente riportato), dovranno quindi essere pagati con **sistemi tracciabili in caso di somme oltre mille euro**, ma è possibile applicare il principio del frazionamento sotto la soglia di tracciabilità di mille euro.

Nessun problema si pone per i casi di rimborsi spese corrisposti mensilmente in contanti agli amministratori a fronte di giustificativi consegnati, anche se complessivamente dovessero superare la soglia di mille euro.

## La pubblica amministrazione

Anche la pubblica amministrazione dovrà adeguarsi alle nuove norme poiché è previsto che gli **esborsi effettuati tramite cassa** (in un primo momento fissati a 500 euro) per pagamento di stipendi, pensioni, compensi corrisposti dalla PA (a livello locale e centrale) **non possano eccedere la soglia di mille euro** e dovranno essere erogati con strumenti diversi dal denaro contante. Verranno **concordate convenzioni con il sistema bancario** per l'abbattimento dei costi sia a carico della pubblica amministrazione che a carico del percettore, anche per la gestione di un conto corrente base.

La nuova norma ha lo scopo di **favorire l'adozione** da parte delle pubbliche amministrazioni di **modalità e strumenti di pagamento più efficienti e coerenti con il processo di digitalizzazione degli enti pubblici**, contribuendo a ridurre i costi finanziari e amministrativi derivanti dalla gestione del denaro contante. L'**adeguamento** alle suddette modalità di pagamento attraverso strumenti elettronici dovrà avvenire **entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011**, ovvero entro il 6 marzo 2012.

La norma descritta impone quindi alla PA di non effettuare pagamenti in contante di importi superiori a mille euro a partire **dal 7 marzo 2012**.

Si dovrà **esclusivamente fare ricorso a strumenti di pagamento elettronici** disponibili presso il sistema bancario o postale, comprese le carte prepagate.

Per le **fasce di clientela "svantaggiata"** sui rapporti di conto ove avverranno gli accrediti delle somme, non si applicherà l'imposta di bollo né altro costo aggiuntivo.

## Le sanzioni (entrata in vigore 1° febbraio 2012)

Si premette che, in sede di conversione del decreto, è stato previsto che eventuali operazioni che infrangono tale norma dal momento dell'entrata in vigore del decreto (6 dicembre 2011) **fino al 31 gennaio 2012**, e riferite alla limitazione dell'utilizzo del denaro contante tra mille euro e 2.499,99 euro (vecchio limite), **non vengano sanzionate**.

Le novità introdotte dal decreto legge in rassegna (DI n. 201/ 2011) non hanno coinvolto l'importo delle sanzioni irrogabili, essendo rimasto **sostanzialmente invariato il contenuto dell'art. 58 del Dlgs n. 231/2007**.

La violazione della disposizione in esame implica (ex art. 58, comma 1, del Dlgs n. 231/2007), una **sanzione amministrativa pecuniaria dall'1% al 40% dell'importo trasferito**, con potenziale coinvolgimento anche di colui che riceve il denaro contante, rispetto al quale, escludendosi un'attribuzione automatica di responsabilità, occorrerà verificare la condotta.

La norma prevede comunque una **sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a 3mila euro**.

La sanzione, inoltre, è **maggiormente gravosa nel caso in cui gli importi trasferiti siano elevati**.

In particolare, nel caso di violazione dei limiti di trasferimento del denaro contante (nonché di libretti di deposito al portatore e di titoli al portatore) **superiori a 50mila euro** la **sanzione minima è aumentata di cinque volte** (è pari cioè al 5% dell'importo trasferito).

Si applica, quindi, la sanzione amministrativa pecuniaria **dall'1% al 40%** dell'importo trasferito ove questo sia compreso **tra mille e 50mila euro**, con un minimo di 3mila euro, e la **sanzione dal 5% al 40%** dell'importo trasferito ove questo sia **superiore a 50mila euro**, sempre con un minimo di 3mila euro.

Le sanzioni invece per lo **sforamento sulla giacenza dei libretti bancari o postali** al portatore nuovi, cioè accesi dopo il 6 dicembre, vanno dal 20% al 40% dell'importo giacente.

Per **quelli già esistenti invece alla data di entrata in vigore del decreto "salva Italia"** regime più mite in quanto le sanzioni scendono dal 10% al 20%.

È previsto comunque che il soggetto che ha commesso la violazione possa mitigare la sanzione beneficiando dell'**istituto dell'oblazione** (art. 16 della legge n. 689/1981).

Una volta ricevuta la contestazione, il soggetto destinatario della sanzione potrà versare, entro 60 giorni dal ricevimento dell'atto di contestazione, una **somma ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa** o se più favorevole, qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo.

Visto che l'art. 58, comma 1, del citato Dlgs n. 231/2007 prevede per tali violazioni una sanzione amministrativa pecuniaria dall'1 al 40% dell'importo trasferito, nel caso specifico l'oblazione si perfeziona con il pagamento del 2%.

#### La circolare dei consulenti del lavoro

Con la **circolare n. 1 del 2012**, diffusa dalla Fondazione studi dei consulenti del lavoro, si mette in luce la **possibilità del pagamento frazionato** che sarebbe, secondo lo studio, ammissibile in caso *"di operazioni di importi anche complessivamente pari o superiori alla soglia consentita, sempre che il frazionamento in più importi " inferiori alla soglia" sia previsto da prassi commerciali, o conseguenza della libertà contrattuale (ad esempio, vendite a rate) e non, invece, artificiosamente realizzato per dissimulare il passaggio di somme ingenti in contanti"*.

Il trasferimento di somme " frazionato" con la finalità di aggirare la norma è considerato un'**operazione unitaria sotto il profilo economico e dunque punibile**.

In buona sostanza, ribadisce la circolare, **sono vietate le operazioni frazionate**, intendendo per tale un'operazione unitaria sotto il profilo economico, di valore pari o superiore ai limiti stabiliti dalla norma, posta in essere attraverso più operazioni, singolarmente inferiori ai limiti, effettuate in momenti diversi ed in un circoscritto periodo di tempo fissato in sette giorni, ferma restando la sussistenza dell'operazione frazionata quando ricorrano elementi per ritenerla tale come in precedenza descritto.

**Ambiente&Sicurezza on line.**  
**Servizi GRATIS per gli abbonati.**

**[www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com](http://www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com)**

*Si registri subito sul sito di Ambiente&Sicurezza e approfitti dei servizi e delle opportunità a Lei riservate!*

GRUPPO24ORE

La cultura dei fatti

[www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com](http://www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com)



## Il danno subito dal dipendente pubblico può essere provato tramite presunzioni

*Importante decisione la 528/2012, con la quale la Suprema corte affronta due rilevanti questioni ampiamente dibattute dalla dottrina e dalla giurisprudenza di merito, concernenti:*

- a)** *la perdurante vigenza, anche dopo l'entrata in vigore del Dlgs n. 368 del 2001 sul lavoro a tempo determinato, del disposto dell'articolo 36 del Dlgs n. 165 del 2001, che nel lavoro pubblico privatizzato esclude la stabilizzazione del rapporto in ipotesi di illegittima assunzione a termine, quale che sia la ragione che della illegittimità abbia determinato, e limita la tutela del prestatore al risarcimento del danno;*
- b)** *il regime giuridico del risarcimento liquidabile a favore del lavoratore pubblico illegittimamente assunto a termine.*

Maurizio Tatarelli, Il Sole 24 ORE - Guida al Diritto, 04.02.2012, n. 6, p. 68

**La fattispecie decisa** - Un lavoratore assunto ripetutamente a termine da una Asl ha agito in giudizio per ottenere l'accertamento dell'illegittimità delle assunzioni, la trasformazione a tempo indeterminato del rapporto, la condanna del datore di lavoro al risarcimento del danno. La domanda è stata respinta dai giudici di merito, che hanno attribuito rilievo ostativo assorbente al divieto normativo di trasformazione del rapporto e alla mancata allegazione e prova del danno.

La Suprema corte ha rigettato il ricorso del lavoratore, rilevando:

- a)** quanto alla lamentata omissione di pronuncia circa l'illegittimità in sé delle assunzioni, l'insussistenza di un interesse giuridicamente rilevante alla statuizione, essendo del tutto ipotetici i vantaggi ipotizzati dal ricorrente;
- b)** quanto all'esclusione della conversione a tempo indeterminato, la legittimità del disposto dell'articolo 36 del Dlgs n. 165 del 2001, conforme sia alla Costituzione per l'interferenza di interessi di natura pubblicistica, che alla direttiva n. 70/99/Ce, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, che non prevede come obbligatorio il regime della stabilizzazione, e l'inapplicabilità dell'apparato sanzionatorio - in specie, l'articolo 5 - introdotto con il Dlgs n. 368 del 2001, che si attegga a normativa generale inidonea a prevalere sulla precedente, avente natura speciale;
- c)** quanto al rigetto della domanda risarcitoria, la correttezza della qualificazione dell'articolo 36 citato quale strumento adeguato sia a prevenire, che a sanzionare adeguatamente la violazione della normativa sul lavoro a termine nel settore pubblico e la mancata dimostrazione del danno, dovendo escludersi che esso possa ritenersi *in re ipsa*.

**La sanzione della nullità del termine nel lavoro pubblico contrattualizzato** - L'articolo 36, comma 5, del Dlgs n. 165 del 2001, riconfermando la previsione dell'articolo 36 del Dlgs n. 29 del 1993, come modificato dall'articolo 22, comma 8, del Dlgs n. 80 del 1998, esclude che la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego dei lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni possa comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime e riconosce, quale unica conseguenza, il diritto del lavoratore al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione delle richiamate disposizioni imperative. Aggiunge che le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave, e che i dirigenti stessi incorrono nella responsabilità di cui all'articolo 21 del decreto.

## **L'interpretazione della Corte costituzionale, della Cassazione e della Corte di giustizia -**

La sterilizzazione della sanzione civile della costituzione automatica del rapporto a tempo indeterminato, avendo la finalità di evitare comportamenti fraudolenti a danno della Pa e, in particolare, che venga aggirato il principio sancito dall'articolo 97 della Costituzione, che subordina l'accesso ai ruoli stabili della Pa al superamento del concorso, è conforme a Costituzione (Corte costituzionale n. 89 del 2003). Recenti pronunce hanno, poi, evidenziato che l'area delle eccezioni al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (Corte costituzionale n. 363 del 2006), ond'è che le deroghe sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» o di «peculiari situazioni giustificatrici» e purché sia «adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti» (Corte costituzionale n. 81 del 2006 e n. 235 del 2010), non essendo sufficiente, a tal fine, l'aver prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, circostanza che si risolve piuttosto in un arbitrario privilegio a favore di una generica categoria di persone (Corte costituzionale n. 205 del 2006 e nn. 225 e 235 del 2010). La conclusione è condivisa dalla Suprema corte, la quale ha richiamato, a sostegno del divieto di conversione, oltre al principio del pubblico concorso, ragioni ulteriori, rappresentate dai principi di predeterminazione delle esigenze di lavoro stabile espresse attraverso la pianta organica e di razionalizzazione e controllo delle spese pubbliche (Cassazione 10605/2004, 11161/2008 e 14350/2010).

A sua volta, la Corte di giustizia ha ripetutamente affermato, anche con specifico riferimento all'articolo 36, che la direttiva n. 70/99/Ce non osta all'applicazione, per sanzionare l'utilizzo abusivo dei contratti di lavoro a tempo determinato, di una norma interna che vieti in modo assoluto, nel solo settore pubblico, la conversione a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro a termine successivi che, essendo destinati a soddisfare esigenze permanenti e durevoli del datore di lavoro, debbano essere considerati abusivi. È, nondimeno, essenziale che l'ordinamento nazionale rispetti il principio dell'equivalenza, cioè preveda misure adeguate per prevenire e sanzionare gli abusi, compresa quella del risarcimento del danno, purché dette misure siano dotate di effettività, cioè idonee, senza presentare eccessive difficoltà di attuazione, a riparare in maniera adeguata il pregiudizio subito e ad assumere efficacia deterrente, così da non risultare meno favorevoli delle sanzioni che disciplinano analoghe situazioni di natura interna, secondo un accertamento demandato al giudice nazionale (Corte di giustizia 7 settembre 2006, in causa C-180/04, Corte di giustizia 23 aprile 2009, in causa C-378/07; Corte di giustizia 1° ottobre 2010, in causa C-3/10). La soluzione interpretativa è coerente, da un lato, con il rilievo, parimenti emergente dalle richiamate decisioni, che la direttiva non prevede, per l'ipotesi di reiterate assunzioni a termine, soluzioni specifiche per il caso in cui siano accertati abusi, ma solo tre tipi di misure, una delle quali almeno ciascuno Stato deve adottare, sempre che il diritto interno già non preveda altra misura equivalente; dall'altro, con la giurisprudenza pregressa, che pone sullo stesso piano, al cospetto della violazione delle disposizioni di una direttiva, le sanzioni reali, che prevedono forme di riparazione in natura, e le sanzioni risarcitorie, attraverso la riparazione per equivalente economico (Corte di giustizia 10 aprile 1984, in causa C-14/83, secondo cui ai fini della repressione di una discriminazione nell'assunzione il legislatore nazionale può scegliere tra il prescrivere al datore di lavoro l'assunzione del candidato o il contemplare un adeguato risarcimento pecuniario; Corte di giustizia 2 agosto 1993, in causa C-171/91, che la stessa alternativa ha previsto in presenza di un licenziamento discriminatorio).

**Il risarcimento del danno** - Il profilo più rilevante e problematico nell'attuazione della soluzione normativa, alla stregua del principio emergente dalle sentenze della Corte europea, concerne l'individuazione del danno risarcibile. Già prima dell'intervento nomofilattico operato dalla sentenza in epigrafe, alcune Corti di merito (Corte d'appello di Napoli 18 novembre 2009; Corte d'appello di Roma 14 aprile 2010) avevano evidenziato la necessità di una compiuta allegazione e prova dei danni subiti, secondo le comuni regole processuali e alla stregua delle puntualizzazioni delle sezioni Unite (Cassazione 26972/2008 e 6572/2006). Detta necessità trova indiretta conferma nel rilievo che, se potesse prescindersi da un ordinario onere di allegazione e di prova, basterebbe una carente deduzione sul danno per aprire la porta alla tutela in forma specifica, certamente praticabile, ma solo quando il danno stesso non possa essere convenientemente risarcito per equivalente.

In tale ottica, il danno risarcibile consiste, in primo luogo, nella mancata stabilizzazione del rapporto di lavoro e nella conseguente perdita del trattamento retributivo. Altri possibili profili di danno sono quello biologico che sia in nesso causale con la mancata prosecuzione del rapporto, il danno da perdita di chance in riferimento alla rinuncia ad altre occasioni lavorative presentatesi nel medesimo periodo e non coltivate per dare corso al lavoro pubblico, il danno esistenziale derivante dall'impossibilità, in mancanza di sicurezza della retribuzione, di formare una famiglia e di svolgere attività sociali e ludiche, in definitiva, il danno conseguente all'impossibilità di avere una piena vita di relazione ed esprimere la propria personalità nel mondo esterno. Come evidenziato, il lavoratore deve allegare e dimostrare con gli ordinari mezzi di prova, per rimanere agli esempi, di essere ancora disoccupato o di esserlo rimasto per un certo periodo o di aver reperito un'occupazione meno remunerativa, di aver contratto la malattia quale conseguenza dell'inattività, di aver rifiutato un'altra offerta di lavoro a termine più vantaggiosa o a tempo indeterminato anche meno attraente, di aver rinviato le nozze ecc. Solo quando detto onere sia stato assolto si porrà, per il giudice, il problema della quantificazione del danno, il cui unico limite può ravvisarsi nell'impossibilità di superare, nell'ipotesi di perdurante stato di disoccupazione, il momento temporale della decisione (Cassazione 11877/98 e 5766/2002).

**Il danno *in re ipsa* e i criteri di quantificazione** - Per contro, altre decisioni, introducendo una fattispecie a regime speciale, hanno ritenuto il danno *in re ipsa*, peraltro pervenendo, nella ricerca della soluzione, alle conclusioni più disparate. Alcune sentenze hanno prospettato l'applicazione del meccanismo risarcitorio previsto dall'articolo 18 della legge n. 300 del 1970, unica norma dell'ordinamento che monetizza, nel rapporto assistito da tutela reale, il posto di lavoro, cui attribuisce un valore monetario pari a 20 mensilità, risultante dalla somma delle 5 mensilità che integrano il risarcimento minimo in caso di licenziamento illegittimo, più le 15 che rappresentano l'opzione esercitabile dal lavoratore in alternativa alla reintegrazione (tribunale di Genova 5 aprile 2007, confermata da Corte d'appello di Genova 9 gennaio 2009; tribunale di Genova 25 marzo 2011). Altra decisione ha ritenuto di raggugliare il risarcimento alle retribuzioni non percepite per il periodo di tempo mediamente necessario per ricercare una nuova occupazione stabile, tenuto conto della zona geografica, dell'età, del sesso, del titolo di studio (tribunale di Rossano 4 giugno 2007). La soluzione è stata censurata dalla Corte territoriale, sul rilievo che il riferimento al tempo medio necessario per ricercare una nuova occupazione è concetto connotato da eccessiva alea, perché privo di un concreto riferimento alla posizione del singolo lavoratore interessato, alla sua storia professionale, all'effettività della ricerca di una nuova occupazione e al tempo concretamente necessario per l'effettiva assunzione. Per l'effetto, la Corte ha ritenuto maggiormente confacente l'applicazione del criterio assunto dall'articolo 8 della legge n. 604 del 1966, in quanto la situazione in esame, in cui è per legge preclusa la prosecuzione del rapporto di lavoro, è simile a quella contemplata dall'articolo 8, in cui la prosecuzione del rapporto è per legge rimessa alla scelta del datore di lavoro, che può rinunciare alla riassunzione mediante pagamento dell'indennità. (Corte d'appello di Catanzaro 1° aprile 2010). Altra pronuncia ha ritenuto che il danno risarcibile deve essere individuato con riferimento ai periodi lavorati, da considerarsi soggetti non al regime illegittimo del contratto a tempo determinato di fatto applicato, ma a quello legittimo del contratto a tempo indeterminato (criterio della ricostruzione della carriera). Ha quindi rapportato il danno alla differenza tra quanto effettivamente percepito dal lavoratore e quanto lo stesso avrebbe percepito qualora fosse stato da subito assunto in ruolo, con riferimento a tutti gli istituti influenti sulla retribuzione, così calcolando anche l'effetto dell'incremento retributivo determinato dall'anzianità di servizio (tribunale di Treviso 20 luglio 2010).

Altro giudice ha quantificato il risarcimento nella misura delle retribuzioni perdute per il periodo compreso tra la messa in mora e la pronuncia giudiziale (tribunale di Trapani 30 gennaio 2007), e altro tribunale l'ha ancorata al trattamento retributivo non erogato nei periodi d'intervallo fra i contratti a termine intercorsi fra le parti (tribunale di Catania 19 gennaio 2007). Infine, altra pronuncia ha ravvisato un utile parametro di quantificazione nell'articolo 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, evidenziando che la norma, ancorché non direttamente applicabile al lavoro pubblico per il quale la conversione è esclusa, ha il pregio:

**a)** di evitare l'incertezza del diritto derivante dall'applicazione di regimi di tutela differenziati sul territorio nazionale, a seconda delle opzioni esegetiche privilegiate dal singolo interprete (20 mensilità, regime di tutela obbligatoria, criterio della ricostruzione della carriera);

- b)** di assicurare il tendenziale rispetto del principio di equivalenza, garantendo al lavoratore pubblico una forma di tutela non meno favorevole, *sub specie* danni, rispetto ad altre forme di tutela che lo stesso legislatore nazionale ha adottato per il lavoro privato;
- c)** di consentire al giudice di personalizzare e graduare la sanzione risarcitoria tenendo conto delle peculiari circostanze del caso concreto sottoposto al suo vaglio (tribunale di Treviso 28 gennaio 2010).

**La conversione a tempo indeterminato** - Va infine rilevato che alcuni tribunali si sono pronunciati, con riferimento ai precari della scuola, per la conversione del contratto in rapporto a tempo indeterminato, in forza di iter argomentativi fondati sull'insussistenza nell'ordinamento di rimedi alternativi soddisfacenti, sull'abrogazione dell'articolo 36 citato, sull'impossibilità di invocare il principio del concorso pubblico al cospetto della reiterata violazione dell'articolo 97 della Costituzione (tribunale di Siena 27 settembre 2010; tribunale di Livorno 26 novembre 2010; tribunale di Napoli 16 giugno 2011).

In senso contrario può ancora evidenziarsi che:

**a)** la derogabilità da parte della legge ordinaria del principio della concorsualità, prevista dall'articolo 97 della Costituzione, attuata per esempio per la stabilizzazione dei precari con la legge 27 dicembre 2006 n. 296, ha come rovescio immediato la violazione della norma costituzionale, ove l'assunzione senza concorso avvenga in assenza di una previsione legislativa in tal senso;

**b)** il rispetto delle procedure previste per le assunzioni a termine ha effetti e rilevanza limitati al corrispondente rapporto, ma non può valere per la ben diversa fattispecie del rapporto a tempo indeterminato (Corte costituzionale nn. 225 e 235 del 2010, secondo cui la circostanza che il lavoratore a termine sia stato assunto sulla base di un pubblico concorso, oltre a non offrire adeguate garanzie circa l'esistenza della professionalità necessaria per l'immissione definitiva in ruolo, è irrilevante, posto che la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto dell'articolo 97 della Costituzione, ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'articolo 51 della Costituzione);

**c)** la mancata considerazione, da parte della direttiva, di sanzioni specifiche esclude la possibilità di attribuire alla direttiva stessa efficacia immediata, così precludendone l'applicazione diretta nell'ordinamento interno; neppure è consentito il ricorso allo strumento alternativo dell'interpretazione adeguatrice, che trova un limite insuperabile nel rilievo che essa urterebbe frontalmente con il disposto dell'articolo 97 della Costituzione e dell'articolo 36 citato;

**d)** manca nelle richiamate decisioni una compiuta ed esaustiva verifica circa la praticabilità in concreto di misure risarcitorie adeguate, alla stregua delle caratteristiche della fattispecie e sulla base degli elementi forniti dalla parte: la minore attenzione prestata all'accertamento - che, come si è visto, è di essenziale rilievo - sconta una prospettiva di partenza prefigurata, cioè l'inadeguatezza intrinseca della sanzione risarcitoria rispetto a quella ripristinatoria, la quale, invece, può essere ritenuta esistente solo all'esito di un'indagine specifica, che i dati compiutamente allegati e provati dal ricorrente consentano di effettuare.



LIBRERIA DIGITALE,  
AGGIORNAMENTO IN UN CLICK.

**PAGIN@24** è l'innovativa libreria digitale dove puoi scegliere e acquistare in formato PDF le pubblicazioni del **Gruppo 24 Ore**.

**La soluzione più semplice e veloce per il tuo aggiornamento.**

SCEGLI  
il tuo ebook.  
**È FACILE!**

ACQUISTA  
Risparmi fino  
al **50%**

SCARICA  
la pubblicazione  
in **PDF**

LEGGI  
e stampa, è  
**COMODO**  
e **VELOCE!**

[www.pagina24.ilsole24ore.com](http://www.pagina24.ilsole24ore.com)

GRUPPO24ORE



## Rifiuti e diritti umani, l'Europa punisce l'inerzia

*L'effettivo rispetto della tutela dell'ambiente, di cui l'emergenza rifiuti in Campania è forse l'aspetto più degradante, rischia di divenire l'ennesima sfida che il governo Monti dovrà affrontare a breve termine. Se da un lato, infatti, si denota un interesse sempre maggiore per tale tematica da parte delle istituzioni nazionali, non ultimo attraverso interventi in sede interpretativa delle disposizioni esistenti da parte della giurisprudenza di legittimità, dall'altra parte pende ancora sull'Italia come una spada di Damocle il giudizio implacabile degli organi europei adibiti al controllo del rispetto degli obblighi internazionali da parte del nostro Paese in subjecta materia.*

Fabio Buonomo, Il Sole 24 ORE - Guida agli Enti Locali, 18.02.2012, n. 5, p. 52

### Obbligo prioritario

In particolare, come chiaramente evidenziato dal Primo presidente della Corte suprema di cassazione, Ernesto Lupo, durante dell'inaugurazione dell'anno giudiziario lo scorso 26 gennaio, molte delle decisioni della Corte suprema emesse nel 2011 hanno dedicato particolare attenzione alle norme di tutela ambientale anche a seguito dei reiterati, ma non sempre coerenti, interventi del legislatore nei confronti del cosiddetto Testo unico ambientale (Dlgs 3 aprile 2006, n. 152, come modificato, non da ultimo, dal Dlgs 3 dicembre 2010, n. 205). Sebbene detti interventi abbiano avuto l'indubbio vantaggio di estendere le garanzie nei confronti dei cittadini in materia ambientale, questo potrebbe non bastare: come sottolineato dal successivo intervento del Procuratore generale della stessa Corte di cassazione, Vitaliano Esposito, l'ambiente fa parte di quelle nuove istanze di tutela, che insorgono a ritmo continuo nella società moderna e che necessitano una attenzione costante da parte delle istituzioni. In effetti, la garanzia della tutela dell'ambiente - intesa come rispetto dovuto alla vita privata di tutti i consociati, ma soprattutto di coloro che sono costretti a vivere in aree degradate - deve considerarsi un obbligo prioritario per lo Stato italiano.

In tale ottica, non si può che convenire con la conclusione del Procuratore Esposito secondo cui, in materia di tutela ambientale, risulta irrinunciabile avvicinarsi sempre più alle istituzioni europee e non chiudersi in pericolosi, quanto anacronistici localismi. Verrebbe solo da aggiungere che - se ciò non avverrà - inevitabilmente saranno le istituzioni europee a chiederci conto delle nostre inadempienze. Non a caso l'Italia è il Paese in Europa con il maggior numero di procedure di infrazione alle norme ambientali, ben 44, in tutti i segmenti della legislazione ambientale.

In particolare per ben due volte la Commissione europea ha avviato un procedimento di infrazione contro l'Italia, a causa della cronica crisi dei rifiuti che colpisce da più di tre lustri Napoli e il resto della Campania. In entrambi i casi, con sentenze emesse nell'aprile del 2007 e nel marzo 2010, la Corte di giustizia dell'Unione europea con sede a Lussemburgo, ha constatato l'inadempimento dello Stato italiano nell'adottare i misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute umana o pregiudizio per l'ambiente, oltre all'assenza di una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento.

Proprio a seguito dell'ennesime misure dilatorie del Governo italiano nel dare seguito all'ultima decisione della Corte di Lussemburgo, e con il prolungarsi della crisi rifiuti - con un picco tra giugno 2010 e maggio 2011 - il Commissario Ue all'Ambiente, Janez Potocnik, ha deciso che la misura era colma, e lo scorso settembre ha inviato una lettera di messa in mora all'allora ministro degli Esteri Franco Frattini: essa recava la minaccia di adire nuovamente l'Italia dinanzi alla Corte Ue, questa volta per chiedere direttamente sanzioni pecuniarie (che in casi analoghi hanno raggiunto anche la cifra di mezzo milione di euro al giorno).

Fortunatamente per le casse statali, alla fine dello scorso gennaio, dopo un incontro del Commissario Potocnik con il neo ministro dell'Ambiente Corrado Clini e con le autorità locali (ivi compreso il sindaco di Napoli, il presidente della Provincia e il Governatore della Campania), l'Italia ha ottenuto cinque mesi di proroga - probabilmente l'ultima - per dimostrare concretamente il funzionamento del nuovo piano di gestione e la sua compatibilità con le direttive europee.

### Censura cedu

Che la decisione del Commissario Potocnik sia stata presa come riconoscimento delle nuove politiche adottate dal Governo nella sua gestione della crisi, o piuttosto influenzata dall'attuale crisi economica europea che vede l'Italia come uno dei vasi di coccio tra i vasi di ferro, poco importa, in quanto il tempo a disposizione per risolvere la crisi dei rifiuti è obiettivamente poco. Inoltre, negli stessi giorni in cui le autorità italiane tentavano di ovviare ai precetti della Commissione Ue, un altro organo sovranazionale emetteva il proprio giudizio negativo nei confronti dell'operato italiano nella gestione della raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti in Campania. Infatti, il 10 gennaio scorso la Seconda sezione della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, con sede a Strasburgo, emetteva la sentenza nel caso Di Sarno e altri contro Italia, nato dal ricorso n. 30765/08 presentato da 18 ricorrenti residenti o che lavorano a Somma Vesuviana. Nel loro ricorso, i residenti avevano contestato al Governo italiano come l'assenza di misure necessarie per garantire un'effettiva raccolta dei rifiuti in tale località, oltre all'adozione di politiche legislative e amministrative inadatte a risolvere la crisi, abbia finito per nuocere gravemente al loro stato di salute. Inoltre l'Italia veniva accusata anche di aver omesso d'informare le popolazioni locali dei rischi connessi con l'abitare in territorio a forte tasso d'inquinamento.

La Corte di Strasburgo, nel decidere sulla ricevibilità ed il merito del ricorso, ha preso le mosse da una minuziosa analisi degli innumerevoli interventi pletorici e inefficaci emessi da diverse autorità sia a livello locale che di governo centrale, tra cui spiccano la nomina di ben nove commissari straordinari (di cui quattro presidenti di Regione nonché il Capo della Protezione civile), tre commissioni d'inchiesta parlamentari, le citate condanne dalla Corte dell'Unione europea, nonché le varie iniziative giudiziarie da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (che hanno portato al rinvio a giudizio di diverse persone coinvolte nella raccolta dei rifiuti e persino si alcuni degli stessi commissari straordinari).

L'analisi era anche un'occasione per una disamina storica degli eventi: la crisi dei rifiuti in Campania nasce ufficialmente nel lontano febbraio 1994 quando, a seguito di gravi difficoltà nell'assicurare lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, l'allora Governo dichiarò lo stato di emergenza: esso finirà, almeno sulla carta, solo il 31 dicembre 2009, quando il governo Berlusconi stabilì la sua cessazione tramite un decreto legge.

Mentre è chiaro a tutti che l'emergenza rifiuti è ancora ben lungi dall'essere risolta a tutt'oggi, l'analisi della Corte si ferma al 2010. In particolare, nel dichiarare il ricorso ricevibile, i giudici europei non hanno accolto le diverse eccezioni preliminari presentate dallo Stato italiano nei confronti della qualità di vittime dei ricorrenti e la tempistica del loro ricorso. Per quel che riguarda invece il non esaurimento delle vie di ricorso interno, la Corte ha constatato come il Governo italiano non sia stato capace di produrre alcuna decisione da parte delle autorità giudiziarie competenti (fosse essa civile, amministrativa o persino penale), che riconoscesse un risarcimento pecuniario ad abitanti direttamente colpiti dalla crisi dei rifiuti.

La decisione di rigettare tale eccezione, però non veniva presa all'unanimità in quanto il giudice ungherese Anfràs Sajò, come spiegato nella sua opinione dissidente allegata alla sentenza, contestava la logica in base al quale l'inefficacia di un ricorso interno è dimostrata dall'inesistenza di precedenti giudiziari.

Soluzioni professionali integrate

**SISTEMA** **24** **IMMOBILI**

## Emergenza continua

Entrando nel merito del ricorso, nel valutare le richieste dei ricorrenti, la Corte ha quindi richiamato la propria giurisprudenza in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare previsto dall'articolo 8 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. Tra gli aspetti rilevati, in particolare, il lungo perdurare dello stato d'emergenza (ivi inclusa l'esistenza di una crisi acuta durante cinque mesi tra la fine del 2007 e il maggio 2008 durante la quale tonnellate di rifiuti erano rimasti accatastati per le strade, come ammesso dallo stesso Stato italiano), e l'incapacità prolungata delle autorità italiane di assicurare il funzionamento regolare del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti.

Alla luce di tali considerazioni, seppur riconoscendo un certo margine d'apprezzamento degli Stati membri nella scelta delle proprie politiche in tema ambientale, la Corte ha riconosciuto la violazione dell'articolo 8, in quanto l'Italia è venuta meno all'obbligo positivo di adottare misure appropriate per garantire e tutelare la vita privata e il domicilio dei ricorrenti durante la crisi.

Quanto al fatto che per un certo periodo il trattamento e smaltimento dei rifiuti a Somma Vesuviana sia stato affidato a imprese di diritto privato, mentre il servizio di raccolta era stato fornito da società capitale pubblico, tale situazione non esonerava l'Italia dagli obblighi di diligenza di cui all'articolo 8.

A onor di cronaca si deve ricordare che, come già dinanzi la corte dell'Unione europea, la difesa italiana ha tentato inutilmente di eccepire quale scusante per il proprio comportamento l'esistenza di una situazione di forza maggiore. Sul punto la Corte ha avuto gioco facile non solo nel ricordare la precedente decisione della Corte di Lussemburgo, ma persino l'articolo 23 del testo della Commissione del Diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti: esso definisce la forza maggiore come il verificarsi di una forza irresistibile o di un evento esteriore imprevedibile, fuori dal controllo dello Stato, che renda materialmente impossibile, nelle circostanze, agire in conformità a un obbligo internazionale. Situazione, questa, che chiaramente non si configura nell'annosa gestione dei rifiuti da parte delle autorità italiane.

È importante, infine, notare come nell'emettere tale giudizio la Corte di Strasburgo abbia evitato di pronunciarsi sull'esistenza di un danno diretto alla salute, nonostante le conclusioni positive sul punto da parte della Corte di Lussemburgo nella sopraccitata sentenza del 2007, in quanto i ricorrenti non hanno incluso tale doglianza nel loro ricorso e, alla luce delle conclusioni contrastanti dei vari studi scientifici presentati dalle parti, sull'esistenza di un legame tra la l'esposizione ai rifiuti e l'aumento di patologie con il cancro o malformazioni congenite.

Proprio la pubblicazione di tali studi in materia ha portato la Corte a non riconoscere una seconda violazione dell'articolo 8, per omessa informativa delle popolazioni locali sui rischi connessi con l'abitare in territorio a forte tasso d'inquinamento.

Infine, in base alle considerazioni di cui sopra sull'inesistenza di un'effettiva via di ricorso interna presso cui richiedere un risarcimento pecuniario per i danni causati dalla crisi dei rifiuti (contestate dal giudice Sajò), la Corte ha riconosciuto anche la violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

## Effetti pratici

Sebbene alcuni osservatori attribuiscono alla decisione un valore prevalentemente simbolico - in quanto la Corte ha deciso che nel caso di specie la mera constatazione della violazione costituisce una riparazione sufficiente per il danno morale sofferto dai ricorrenti (oltre a 2.500 euro per le spese legali) - non si deve sottovalutare l'impatto che questa potrebbe avere laddove nuovi ricorrenti decidano di eccepire chiaramente l'esistenza di un danno diretto alla propria salute. Una decisione positiva al riguardo potrebbe aprire le porte a migliaia di ricorsi presentati da membri di comunità che sono state colpite, anche maggiormente di Somma Vesuviana, dall'emergenza rifiuti. La serialità dei prevedibili ricorsi agirebbe da moltiplicatore sulla pur lieve entità della condanna, il che induce a non escludere che alla fine l'Italia decida di presentare appello davanti alla Grand Chamber della Corte. Peraltro, la nuova sensibilità del governo Monti - che approvando il decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2 ha agito proprio con l'obiettivo di ovviare talune delle deficienze rilevate in sede europea sulla materia - dimostra attenzione anche sulle ricadute finanziarie più scabrose della cattiva gestione dei rifiuti in Campania. Come dichiarato nella relazione tecnica al disegno di legge di conversione stante il procedimento d'infrazione di cui sopra, le sanzioni che la

Corte di giustizia dell'Unione europea imporrebbe in caso di condanna dell'Italia, sono state fissate dalla Commissione nella seguente misura: «somma forfetaria: a partire da un minimo di 8.854.000 euro (fino alla pronuncia della seconda sentenza); penalità di mora: da 10.880 euro a 652.800 euro per ogni giorno dopo la seconda sentenza e fino all'esecuzione della stessa».

Ecco perché l'invito del Governo al Parlamento - ad approvare le misure proposte con il decreto-legge - è corredato di un monito eloquente: «il mancato invio di risposte adeguate ed esaurienti alla richiesta della Commissione esporrà lo Stato italiano, oltre che a un severo giudizio critico dei partner europei, al pericolo di subire una nuova decisione negativa da parte della Corte di giustizia con la condanna a pesantissime sanzioni pecuniarie che rischierebbero di compromettere, o quanto meno ritardare, l'attuale percorso di risanamento delle finanze pubbliche che il nostro Paese ha avviato con tanti sacrifici negli ultimi mesi».



# L'Esperto Risponde

## Ambiente, suolo e territorio

### ■ IL CASO - L'IMPATTO DELLE "MIGLIORI TECNICHE DISPONIBILI" SULLA VALUTAZIONE DELLA COLPA IN MATERIA AMBIENTALE

**D.** *Come influisce il concetto di "migliore tecnica disponibile" ribadito e precisato dal D.Lgs. n. 128/2010 nell'ambito del D.Lgs. n. 152/2006, sulla valutazione della colpa in materia ambientale?*

-----

**R.** Frequentemente, il nucleo centrale di valutazione della colpa in materia ambientale deve essere individuato nel momento strettamente "tecnico/scientifico" della condotta, laddove si consideri come la Suprema Corte abbia costantemente ed univocamente individuato, quale fondamento della colpa stessa, l'inosservanza di un dovere continuo e positivo di vigilanza e controllo tale da tradursi nella adozione di sistemi di sicurezza-sintonici rispetto allo "stato dell'arte" ed al progresso tecnologico-finalizzati a evitare o ridurre forme di inquinamento oltre i limiti legali [1].

Sul tema la Corte si è espressa in termini inequivoci: proprio in quanto da un lato il sistema disciplinato dal D.Lgs. n. 152/2006, ammette forme di "inquinamento" rappresentate dall'immissione di sostanze nell'ambiente entro i limiti previsti dalla legge, dall'altro richiede al soggetto economico interessato l'adozione di tutte le misure necessarie di prevenzione attinenti ai presidi tecnici, al ciclo produttivo, all'organizzazione del lavoro, alla costante vigilanza, onde evitare l'evento grave dell'inquinamento oltre i limiti tabellari, per evitare qualsiasi superamento dei valori posti della legge a tutela di beni fondamentali quali la salute e l'ambiente [2].

La colpa viene quindi, per specifici aspetti, commisurata sull'adeguamento (*rectius* sul mancato tempestivo adeguamento) al progresso tecnologico. E' per altro significativo il fatto che se, al proposito, la giurisprudenza ha elaborato un riferimento allo "stato dell'arte", il legislatore ha individuato forme di attivazione in qualche modo ulteriori rispetto a tale principio, imponendo in particolari situazioni l'utilizzo da parte dell'impresa della "migliore tecnica disponibile".

Si rende pertanto indispensabile una disamina delle situazioni giuridicamente rilevanti nelle quali il legislatore ha inteso "dettare" tale parametro di valutazione.

Una definizione espressa di "miglior tecnologia disponibile" in materia ambientale era stata introdotta nel sistema legislativo italiano dall'art. 2, D.P.R. n. 203/1988, in tema di emissioni in atmosfera: "*sistema tecnologico adeguatamente verificato e sperimentato che consente il contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente, sempreché l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi*".

La menzionata definizione lasciava tuttavia spazi di valutazione non indifferenti. Da un lato si poteva ipotizzare un'interpretazione restrittiva della stessa, in forza della quale il destinatario del precetto avrebbe dovuto "soltanto" fare ricorso alle misure praticate nello specifico settore industriale interessato (cosiddette "*best practicable technology*"); d'altro canto non si poteva escludere un'interpretazione di maggior respiro, tale da identificare il precetto nell'obbligo di utilizzo in ogni caso della tecnologia migliore - anche se non presente nel particolare comparto produttivo coinvolto - o addirittura di utilizzo della tecnologia derivante da una costante ricerca e realizzazione di tecniche prevenzionali maggiormente aggiornate rispetto a quelle già esistenti sul mercato.

Sul tema la S.C. aveva stabilito che la costruzione e l'esercizio, o il solo esercizio, di impianti per il recupero di rifiuti urbani possono essere autorizzati secondo le procedure semplificate di cui agli artt. 31 e 33, D.Lgs. n. 22/1997 solo a condizione, tra l'altro, "*...che siano utilizzate le migliori tecnologie disponibili per la tutela dell'ambiente e sia garantita una diminuzione delle emissioni inquinanti*" [3].

Ancora in tema di emissioni una nuova definizione di migliore tecnologia disponibile era stata poi fornita dall'art. 268, D.Lgs. n. 152/2006 e, in tema di autorizzazione integrata ambientale, in termini sovrapponibili, dall'art. 2, D.Lgs. n. 59/2005.

Recentemente il principio è stato ripreso e ampiamente applicato nell'ambito dello stesso D.Lgs. n. 152/2006, così come modificato dal D.Lgs. n. 128/2010, in particolare dall'art. 5, comma 1<sup>ter</sup>, in tema di *"Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), Per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)"* (si veda tabella 1).

Si deve osservare che almeno su tre punti le definizioni menzionate in *tabella 1* presentano elementi di discontinuità. Le originarie indicazioni in tema di emissioni del D.Lgs. n. 152/2006 e di VIA - sostanzialmente riprese dalle attuali indicazioni sulle emissioni di cui alla più recente versione del D.Lgs. n. 152/2006 - esprimono in termini particolarmente netti e chiari che le tecniche in oggetto devono essere tali da *"evitare ovvero, se ciò risulti impossibile, a ridurre le emissioni"*, laddove le attuali indicazioni di cui al D.Lgs. n. 152/2006, in tema di rifiuti e di VIA/VAS, prevedono in termini maggiormente articolati che le stesse devono *"costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso"*.

Ancora in tema di rifiuti e di VIA/VAS le tecniche menzionate devono essere applicate in condizioni "idonee" - laddove negli altri casi l'indicazione prevedeva condizioni "valide" - e il gestore deve poter avere "accesso" alle stesse, rispetto ad una generalizzata previsione di possibilità di "utilizzo".

In effetti, in tema di VAS, VIA e IPPC, in base alle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 128/2010 al D.Lgs. n. 152/2006, il tema delle migliori tecniche disponibili è diventato uno di quelli "prioritari" nel settore; al riguardo l'art. 29-bis (*"Individuazione e utilizzo delle migliori tecniche disponibili"*) ha stabilito che *"L'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti rientranti nelle attività di cui all'Allegato VIII è rilasciata tenendo conto di quanto indicato nell'Allegato XI e delle informazioni diffuse ai sensi dell'articolo 29-terdecies, comma 4 e dei documenti BREF (BAT reference documents) pubblicati dalla Commissione europea, nel rispetto delle linee guida per l'individuazione e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili, emanate con uno o più decreti del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministro dello Sviluppo economico e del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, sentita la Conferenza unificata istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281"*.

Inoltre, in tema di rifiuti, non a caso l'art. 182-bis (*"Principi di autosufficienza e prossimità"*), prevede attualmente che lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono, per le finalità individuate dalla stesso D.Lgs. n. 152/2006, *"attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi..."*.

Particolarmente significativa risulta sul tema una recente decisione in sede amministrativa, con la quale il TAR è stato chiamato a valutare le doglianze di un soggetto, già autorizzato nell'ambito di un'attività industriale di stampaggio a caldo e di lavorazioni meccaniche dalla Regione a far funzionare le proprie macchine anche per la produzione di calore nel proprio stabilimento, che lamentava una successiva modifica dell'autorizzazione stessa, in base alla quale era stata introdotta una scadenza di validità dell'autorizzazione entro la quale avrebbero dovuto cessare le emissioni derivanti dall'impianto.

Nel respingere il ricorso il Tribunale osserva che *"...dagli studi effettuati dall'Amministrazione è emerso che gli impianti a gasolio non erano più adeguati alla migliore tecnica disponibile, in base a quanto disposto dall'art. 2, punto 7, del D.P.R. n. 203/1988, che impone un "sistema tecnologico adeguatamente verificato e sperimentato che consente il contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente, sempre che l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi"*. In questo senso *"tale imposizione, peraltro, ha una rilevanza comunitaria, atteso che essa risulta dalla Direttiva 96/61/CE ed è recepita dal D.Lgs. n. 59/2005 e dal D.Lgs. n. 152/2006; la norma si riferisce alle tecniche e modalità di progettazione, costruzione, manutenzione ed esercizio degli impianti più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente, particolarmente sentito come interesse della collettività non solo europea, ma mondiale; tecniche e modalità che risultano sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide"*.

nell'ambito del pertinente comparto industriale. Il ricorso alle migliori tecniche disponibili costituisce uno strumento alternativo, complementare ed elastico (in punto maggiormente rispondente al progresso tecnologico e alle esigenze industriali), rispetto a quello consistente nella fissazione diretta di limiti inderogabili al rilascio di sostanze inquinanti.

Infatti, nel sistema tratteggiato dal D.P.R. n. 203/1988, l'impresa che intende ottenere il rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera è tenuta a progettare e ad adottare tutte le misure adeguate in vista del progressivo adattamento degli impianti esistenti alla migliore tecnica disponibile, con un obbligo speciale, imposto alle imprese che inquinano, a protezione del bene supremo dell'ambiente" [4].

Il tema dell'aggiornamento tecnologico si confronta quindi - formalmente e sostanzialmente - con quello dei "costi" eventualmente eccessivi dell'aggiornamento stesso, specie laddove il concetto di miglior tecnologia disponibile venga inteso in termini di particolare ampiezza.

Le indicazioni normative sopra riportate - pure modificate negli anni - pongono in realtà sul punto in astratto gravi perplessità sotto un duplice profilo, in quanto da un lato non precisano in base a quali parametri aziendali oggettivi possano essere effettuate le valutazioni patrimoniali sulla fattibilità dell'applicazione tecnologica e dall'altro in quanto sembrerebbero subordinare la tutela degli interessi "ambientali" a valutazioni di carattere patrimoniale, proponendo un bilanciamento di interessi non sintonico rispetto alla carta costituzionale.

Anche in assenza di parametri precisi, tuttavia, è certo che l'ordinamento nel suo insieme non può rimettere la tutela del bene ambiente in funzione dell'adeguamento tecnologico a valutazioni discrezionali sulla possibilità di "esigere" determinate condotte. A integrazione delle considerazioni sopra svolte si osserva, sul piano puramente logico, che accertare il criterio della esigibilità - o meglio della non esigibilità - presupporrebbe l'individuazione di un modello comportamentale generale ed astratto sul quale rapportare il "grado" della richiesta: *"spesso quello che poteva essere esigibile per un tipo di soggetto non lo sarebbe stato per un altro, per il quale l'osservanza della regola cautelare non poteva richiedersi, salvo il rischio di voler mascherare ipotesi di responsabilità oggettiva"* [5].

E' d'altro canto altrettanto evidente che il dato dell'investimento tecnologico assume una valenza organizzativa e patrimoniale che non può non coinvolgere le scelte generali dell'impresa ed i soggetti alla medesima preposti.

Decidere quanto e come spendere al proposito è quindi elemento primario nella politica di bilancio. La scelta di spendere - o piuttosto quella di non spendere, o spendere "male" - rileva quindi direttamente non solo in ordine alle valutazioni sulla colpa, ma anche - non si può certamente escludere tale prospettiva - nei casi in cui eventuali omissioni di adeguamento che abbiano in concreto determinato ad esempio immissioni rilevanti ex art. 279, comma 5, D.Lgs. n. 152/2006, e che come tali possano o debbano essere valutate anche in funzione del riconoscimento delle responsabilità delle persone giuridiche di cui al D.Lgs. n. 231/2001.



<p>D.Lgs. n. 152/2006 D.Lgs. n. 59/2005</p>	<p>D.Lgs. n. 128/2010 - modifica al D.Lgs. n. 152/2006 in tema di VIA e rifiuti - artt. 5, 1-ter e 268</p>	<p>D.Lgs. n. 128/2010 - modifica al D.Lgs. n. 152/2006 in tema di emissioni - art. 183-bis</p>
<p>Migliore tecnologia disponibile: la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate <b>tecniche a evitare ovvero, se ciò risulti impossibile, a ridurre</b> le emissioni; a tal fine, si intende per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tecniche: sia le tecniche impiegate, sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto;</li> <li>- disponibili: le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente <b>valide</b> nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore <b>possa avervi accesso</b> a condizioni ragionevoli;</li> <li>- migliori: le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso.</li> </ul>	<p>Migliori tecniche disponibili: la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche <b>a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso</b>. Nel determinare le migliori tecniche disponibili, occorre tenere conto in particolare degli elementi di cui all'Allegato XI. Si intende per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tecniche: sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto;</li> <li>- disponibili: le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente idonee nell'ambito del relativo comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore <b>possa utilizzarle</b> a condizioni ragionevoli;</li> <li>- migliori: le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso.</li> </ul>	<p>Migliori tecniche disponibili: la più efficiente ed avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate <b>tecniche ad evitare ovvero, se ciò risulti impossibile, a ridurre</b> le emissioni; a tal fine, si intende per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tecniche: sia le tecniche impiegate, sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura degli impianti <b>e delle attività</b> ;</li> <li>- disponibili: le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente <b>valide</b> nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore <b>possa avervi accesso</b> a condizioni ragionevoli;</li> <li>- migliori: le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso.</li> </ul>

[1] Si veda Cass., sez. III, 1° ottobre 1993, n. 3112, in Cass. pen., 1995, n. 1353; nel caso di specie la S.C. ha precisato che l'impianto di depurazione non costituisce l'unico sistema di prevenzione, sicché i responsabili dell'insediamento non devono soltanto preoccuparsi della sua corretta gestione, ma verificare con opportune scelte strategiche (aventi valenza economico-strutturale) che altri presidi siano predisposti (ad esempio vasche di decantazione) ove questi siano necessari.

[2] Si veda Cass., sez. III, 3 aprile 1995, n. 3454, CED 201980.

[3] Si veda sez. III, 5 aprile 2002, n. 22539, CED 221877.

[4] Si veda TAR Piemonte, sez. I, 15 gennaio 2010, n. 214.

[5] Così G. Sabatini, *Osservazioni su inesigibilità, fortuito e colpa nei reati ambientali*, in Cass. pen., 2005, n. 163.

(Cesare Parodi, *Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza*, 28.02.2012, n. 4, p. 59)

## ■ EMISSIONI - AUTORIZZAZIONI

**D.** *Nel caso si abbia l'apertura di valvole di sicurezza o dischi di rottura installati su serbatoi di stoccaggio contenenti composti organici liquidi (a causa, ad es., di incendio esterno), i vapori possono essere scaricati in atmosfera oppure devono essere convogliati ad un sistema di abbattimento? Esistono delle prescrizioni? Grazie*

-----

**R.** Il quesito attiene alle modifiche al D.lgs. n. 152/2006, parte quinta, apportate dal D.lgs. n. 128/2010. Fino a prima della riforma, in effetti, era prevista un'esenzione dall'obbligo generale di preventiva autorizzazione alle emissioni, tra gli altri, a favore degli "impianti di emergenza e di sicurezza..", peraltro purché, le emissioni in questione non contenessero sostanze cancerogene, tossiche per la riproduzione o mutagene o di sostanze di tossicità e cumulabilità particolarmente elevate, come individuate dalla parte II dell'allegato I alla parte quinta del medesimo D.lgs. n. 152/2006 (art. 269, c. 14, lett. I, nel testo anteriore alle modifiche di cui al D.lgs. n. 128/2010). Il D.lgs. n. 128/2010 nell'innovare alla disciplina delle emissioni in atmosfera da impianti industriali, ivi compreso il regime delle eccezioni all'obbligo di autorizzazione preventiva ha "dimenticato" tale eccezione. Il caso, quindi, potrà essere oggetto di previsioni particolari da parte dell'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, giusta discrezionalità ex art. 269, d.lgs. citato. Si consideri, peraltro, che una fuoriuscita di vapore/altre sostanze in condizioni di perdita di controllo del processo dovrà essere, verosimilmente, valutato nell'ambito dell'eziologia delle cause che l'hanno generato... a cominciare da un possibile "caso fortuito", come è noto causa di esclusione della responsabilità penale ai sensi dell'art. 45, cod. pen. (Avv. Marco Fabrizio)



## Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

### ■ DETRAZIONE DI 200 EURO PURE SENZA TITOLARITÀ INTEGRALE

**D.** *Sono proprietario al 25% dell'abitazione dove risiedo (prima casa). Il restante 75% è di proprietà di mia madre, che risiede in un'altra abitazione. Circa la nuova Imu a mio carico, la detrazione spettante di 200 euro è da rapportare alla quota di proprietà, e quindi riducibile a 50 euro, o è comunque fruibile per intero?*

-----

**R.** Si propende per la fruizione integrale del beneficio (detrazione d'imposta) in capo al soggetto passivo che dimora abitualmente e risiede anagraficamente nell'abitazione, così come avveniva ai fini dell'Ici (la circolare 118/E del 7 giugno 2000 aveva ribadito espressamente che condizione essenziale affinché possa essere riconosciuta la detrazione è la coincidenza d'identità tra il soggetto obbligato al pagamento dell'imposta e il soggetto che dimora abitualmente nell'immobile, si veda il paragrafo 5). Tuttavia, poiché c'è ancora tempo per «accomodarsi alla cassa», attendiamo i primi chiarimenti ufficiali sull'applicabilità dell'Imu "sperimentale".

(A cura di Antonio Piccolo, *Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde*, 20.02.2012)



### ■ AMPLIAMENTO E SANATORIA CON CALCOLI ERRATI: I RIMEDI

**D.** *A causa di un contenzioso, ho dovuto pagare, nel 2010, una somma di oltre 8.000 euro a un Comune, ai sensi del Dpr 380/2001, per l'accertamento di conformità in seguito a sanatoria edilizia di un immobile costruito da mio padre nel 1969. Tenuto conto che il conteggio del Comune risulta, a mio avviso, palesemente erroneo, vorrei conoscere i tempi di prescrizione del mio eventuale credito. La difformità consistette nell'aver realizzato una villetta unifamiliare a piano rialzato (piano terra con soli servizi, piano rialzato abitabile, mansarda non abitabile) più ampia di 10 mq per piano. La pianta, in pratica, è stata realizzata con una maggiore superficie di 10 mq. Il Comune ha calcolato la sanzione valutando il costo di costruzione come se si fosse in presenza di nuova costruzione e/o di totale ristrutturazione.*

**R.** La realizzazione di una maggiore superficie di 10 mq per piano è assimilabile a un ampliamento, e quindi a una nuova costruzione, ai sensi dell'articolo 3 del Testo unico edilizia, Dpr 380/2001, che cita l'ampliamento dei manufatti all'esterno della sagoma esistente. Ove non si fosse fatto ricorso all'accertamento di conformità in sanatoria, si sarebbe dovuta applicare la sanzione per la difformità parziale prevista dall'articolo 34 del Testo unico citato. Le pretese patrimoniali aventi a oggetto il pagamento del contributo di costruzione sono soggette all'ordinario termine decennale di prescrizione (Tar Calabria, Catanzaro, sezione II, n. 1976/2007; Consiglio di Stato, sezione I, n. 1323/2003) decorrente dal giorno in cui è stato effettuato il versamento della somma non dovuta (Tar Emilia Romagna, sezione Parma, 9 febbraio 1999, n. 81). Peraltro, la giurisprudenza è costante nel ritenere che sulle somme indebitamente riscosse a titolo di contributi urbanistici spettino gli interessi legali dalla data della domanda, ma non la rivalutazione monetaria, trattandosi di pagamento di indebito oggettivo, il quale genera la sola obbligazione di restituzione con gli interessi, a norma dell'articolo 2033 del Codice civile.

(A cura di Massimo Ghiloni, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 20.02.2012)

### ■ SOPRAELEVAZIONE CON DISTANZE «STANDARD»

**D.** *Sono comproprietario di una strada larga cinque metri. Il mio fabbricato, composto da piano terra e primo piano, dista da tale strada 2,20 metri. Volendo effettuare un intervento di ampliamento in sopraelevazione (in base al piano casa), a quale distanza da tale strada dovrà sorgere la cubatura da realizzare? Ho una distanza dagli altri fabbricati superiore ai 10 metri, escluse le balconate.*

**R.** La giurisprudenza si è più volte espressa sul tema delle distanze in caso di sopraelevazione di un edificio, affermando che le sopraelevazioni, ai fini del rispetto delle distanze fra edifici, rientrano nella nozione di nuova costruzione, dovendosi considerare tale qualsiasi modificazione dei parametri edilizi idonea a creare quelle intercapedini dannose, riduttive di aria e di luce, che la disciplina sulle distanze minime vuole appunto evitare (Tar Emilia Romagna, Bologna, sezione II, n. 348/2006, e Consiglio di Stato, sezione V, n. 1565/1999). Pertanto, la nuova cubatura dovrà essere realizzata nel rispetto delle norme sulle distanze fra costruzioni contenute nel piano urbanistico generale vigente o nel regolamento edilizio locale, che generalmente, in ottemperanza all'articolo 9 del Dm 1444/1968, richiedono una distanza minima di 10 metri fra pareti finestrate di edifici antistanti. Di recente il Consiglio di Stato è tornato sull'argomento, approfondendo il rapporto fra normativa sulle distanze tra costruzioni, sopraelevazione e diritto di prevenzione riconosciuto a chi edifica per primo (Consiglio di Stato, sezione V, 10 gennaio 2012, n. 53). In particolare, è stato specificato che non può farsi luogo all'applicazione del principio di prevenzione se il piano urbanistico fissa senza alternative le distanze delle costruzioni fra loro o dal confine, salva soltanto la possibilità di costruire in aderenza; laddove, invece, il piano ammetta interventi ampliativi anche tramite sopraelevazione, purché nel rispetto delle norme del Codice civile, deve ritenersi che, tra i principi civilistici genericamente richiamati, vi sia anche quello di prevenzione. Tale principio, in

caso di sopraelevazione, comporta che il preveniente debba attenersi, nella prosecuzione in altezza del fabbricato, alla scelta operata originariamente, in modo che ogni parte dell'immobile risulti conforme al criterio di prevenzione già adottato, mentre il confinante prevenuto non può frapporre ostacoli a ciò.

(A cura di Massimo Ghiloni, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 20.02.2012)

#### ■ DA VALUTARE SE IL SERBATOIO È UNA COSTRUZIONE

**D.** *A quale distanza, dal confine di proprietà, deve stare un serbatoio metallico fuori terra contenente acqua per la rete antincendio?*

-----

**R.** In tema di distanze fra le costruzioni, la giurisprudenza ha adottato in maniera costante una interpretazione estensiva del termine, considerando come "costruzione" ogni opera edilizia stabilmente infissa al suolo, con o senza l'impiego di malta cementizia, sempre che, attraverso il sistema di collegamento, si abbia l'incorporazione delle opere al suolo e la loro immobilizzazione rispetto al suolo medesimo (Cassazione civile, sezione II, 30 agosto 2004, n. 17390). In sostanza, per costruzione soggetta al rispetto delle distanze non deve necessariamente intendersi un'opera edilizia o in muratura, potendo essa consistere in qualunque manufatto che abbia carattere di stabilità e che, per la sua consistenza, possa dar luogo alla formazione di interstizi dannosi o pericolosi per la sicurezza e l'igiene, alla cui tutela mirano le norme del Codice civile in tema di distanze (Cassazione civile, sezione II, 21 luglio 2005, n. 15282). Pertanto, salve eventuali distanze prescritte da normative tecniche, sotto il profilo del rispetto della disciplina civilistica, occorrerà valutare se in base alle sue caratteristiche il serbatoio possa essere ricompreso nella nozione di costruzione data dalla giurisprudenza. A titolo meramente informativo, si evidenzia che la Cassazione ha escluso dall'applicazione delle norme civilistiche sulle distanze in quanto non costituenti costruzione e incapaci di creare intercapedini nocive: le condutture elettriche e i pali che le sostengono, uno zoccolo basso in muratura con rete metallica infissa, un muro di contenimento di una scarpata o di un terrapieno, un campo da tennis e la rete metallica che lo circonda e, in generale, le costruzioni interamente interrate, come la piscina.

(A cura di Massimo Ghiloni, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 20.02.2012)



#### Energia

#### ■ È AGEVOLATO L'IMPIANTO A RISPARMIO ENERGETICO

**D.** *La nostra società ha sostituito l'impianto di condizionamento e riscaldamento con una nuova pompa di calore che ha una sensibile riduzione del consumo di energia elettrica rispetto alla precedente. Chiediamo se questo investimento possa essere qualificato come "ambientale", al fine di fruire della detassazione prevista dall'articolo 6 della legge 388/2000.*

-----

**R.** La norma citata dal lettore stabilisce che la quota di reddito delle piccole e medie imprese destinata a investimenti ambientali non concorre a formare il reddito imponibile ai fini delle imposte sul reddito. Per investimento ambientale si intende il costo di acquisto delle immobilizzazioni materiali di cui all'articolo 2424, primo comma, lettera B), n. II, del Codice civile, necessarie per prevenire, ridurre e riparare danni causati all'ambiente e sono in ogni caso esclusi gli investimenti realizzati in attuazione di obblighi di legge. Gli investimenti ambientali vanno calcolati con l'approccio incrementale. A decorrere dal secondo periodo di imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge, la quota di reddito corrisponde all'eccedenza rispetto alla media degli investimenti ambientali realizzati nei due periodi di imposta precedenti. Ciò detto, l'investimento esposto sembra rientrare pienamente nelle fattispecie agevolate.

(A cura di Amedeo Sacrestano, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 20.02.2012)

## Rifiuti e bonifiche

### ■ RAEE

**D.** *Una società di logistica e trasporto ritira da diversi luoghi - per conto dell'azienda produttrice di computer - i computer che per contratto devono essere sostituiti ogni tot. anni. Questi computer vengono trasportati con ddt presso la sede della società di logistica. A questo punto un delegato dell'azienda produttrice di computer visiona - all'interno della sede della società di logistica - gli stessi computer e decide che alcuni sono buoni (per cui ancora merce) ed alcuni non sono più buoni (per cui rifiuti). Chi è il produttore del rifiuto? Chi è il detentore del rifiuto? Come compilo il formulario nella voce produttore o detentore? Devo indicare l'unità locale presso cui sono stati prodotti i rifiuti?*

-----

**R.** L'attività descritta potrebbe configurarsi come un'attività di manutenzione svolta da parte dell'azienda produttrice di computer che, oltre a fornire le apparecchiature informatiche provvede anche alla loro manutenzione e alla loro sostituzione quando gli stessi diventano obsoleti. Seguendo tale logica l'azienda in questione nello svolgimento dell'attività di manutenzione si configura come produttrice del rifiuto che tale diventa nel momento in cui il delegato della stessa azienda stabilisce, previa verifica, che il computer non è più idoneo alla propria funzione. La prevalente giurisprudenza della Suprema Corte ha identificato nell'indipendenza decisionale e nella autonomia organizzativa con la quale l'impresa di manutenzione svolge il proprio compito, l'elemento qualificante per attribuire alla stessa il ruolo di produttore del rifiuto. E' evidente, infatti, che qualora fosse il cliente a decidere quando il computer deve essere sostituito, intromettendosi così nell'attività dell'azienda che fornisce il bene e ne effettua la manutenzione, sarebbe il cliente stesso a compiere l'operazione del "disfarsi". Tuttavia l'eventualità di una siffatta intromissione deve essere esclusa nel caso in esame dove il cliente appare del tutto estraneo alle valutazioni e alle decisioni della azienda produttrice di computer. Di conseguenza l'attribuzione al cliente della qualifica di "produttore del rifiuto" non appare coerente con l'impianto normativo e rischia di vanificare le cautele anche di ordine amministrativo e penale che l'ordinamento ha posto a presidio della corretta gestione dei rifiuti, in quanto le indirizza su un soggetto non legittimato. Con corrispondente esclusione dalla responsabilità del produttore di rifiuti proprio del soggetto che, attraverso la sua attività, li ha prodotti. Appare inoltre opportuna una ulteriore precisazione. Le attività di manutenzione sono prese in esame nel D.Lgs. 152/06 negli artt. 230 e 266 comma 4. L'art. 230 "rifiuti derivanti dalle attività di manutenzione delle infrastrutture" non si attaglia per definizione alla fattispecie che ci riguarda. Di maggiore interesse per chi scrive è invece il contenuto dell'art. 266 comma 4 "i rifiuti provenienti da attività di manutenzione o assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività". Con tale norma, si è introdotta una "fictio iuris", vale a dire una finzione avente però valore giuridico, che impone di trasferire il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione, dal luogo di effettiva produzione alla sede del soggetto che svolge l'attività. In relazione a ciò pertanto si esprimono perplessità, invece, in relazione al luogo in cui viene svolta questa l'attività di verifica/selezione in quanto esso è stato individuato nella sede della società di logistica/trasporto che effettua il servizio di ritiro, per conto dell'azienda produttrice di computer, presso diversi utenti. Sarebbe utile al riguardo conoscere gli aspetti contrattuali che legano la società di logistica con l'azienda produttrice di computer e se esistono profili autorizzativi in capo alla società che effettua i suddetti ritiri presso i clienti.

(Pierpaolo Masciocchi, Il Sole 24 ORE - Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 06.02.2012)

## Sicurezza ed igiene del lavoro

### ■ SICUREZZA SUL LAVORO: CHIARIMENTI SUGLI ACCORDI SULLA FORMAZIONE

**D.** *L'accordo CSR del 21 dicembre 2011 sulla formazione dei Rspg/Datore di lavoro prevede, al punto 11, l'esonero dalla formazione imposta dall'accordo in parola, per i datori di lavoro che entro*

la data 11/07/12 abbiano frequentato corsi di formazione formalmente e documentalmente approvati alla data di entrata in vigore dell' accordo, rispettosi delle previsioni di cui al DM del 1997. La domanda è la seguente: per formalmente e documentalmente si intende che esiste un registro e un attestato e infine se questa fosse, in sintesi, l'interpretazione sono titolati ad erogare i corsi i soliti soggetti che l'hanno erogata fino adesso oppure solamente quelli elencati al punto 1 dell'accordo?

-----

**R.** Formalmente e documentalmente approvati sta a significare che l'erogazione della formazione deve essere accertabile e verificabile attraverso specifici atti documentali. Non viene espressamente richiesta la data certa dell'approvazione formale e documentale dei corsi organizzati prima dell'entrata in vigore degli Accordi e da svolgere dopo la stessa secondo le vecchie regole ma è chiaro che è interesse dei soggetti formatori di poter dimostrare, ai fini di una corretta applicazione degli Accordi medesimi, che la organizzazione stessa e l'approvazione sono state pregresse alla data di entrata in vigore mediante una documentazione ufficiale avente una data certa (protocolli, bandi, comunicazioni, ecc.). Tale requisito, si ricorda, si collega con la comune disciplina civilistica in materia di prove documentali e, in particolare, con quanto previsto dagli artt. 2703, 2704 e 2705 del codice civile, i quali recano un'elencazione non esaustiva degli strumenti per attribuire data certa ai documenti, consentendo di provare tale data anche in riferimento a ogni "fatto che stabilisca in modo egualmente certo l'antiorità della formazione del documento". L'esonero dalla frequenza dei corsi di formazione secondo le nuove regole, le nuove modalità e le nuove durate - che sono ora legate alle classi di rischio delle attività svolte - è subordinato alla condizione che tali corsi, pur se svolti seguendo le vecchie regole, siano comunque, in quanto erogati dopo l'entrata in vigore dell'Accordo, organizzati dai soggetti formatori espressamente abilitati a farlo ed esplicitamente individuati al punto 1 dell'Accordo.

(Avv. Pierpaolo Masciocchi)

#### ■ RAPPRESENTANTE LAVORATORI

**D.** Siamo un'azienda con 10 dipendenti, il nostro RLS ha frequentato il corso di 32 ore nel 2010. Deve ripetere il corso di aggiornamento tutti gli anni? E di quante ore? Perché l'art. 37 del 81/2008 parla solo dai 15 dipendenti ai 50?

-----

**R.** In effetti l'articolo 37, comma 11, del D.Lgs 81/08 parrebbe escludere dall'aggiornamento annuale l'RLS operante in imprese con meno di 15 dipendenti. Proprio in ragione dei legittimi dubbi sollevati da tanti datori di lavoro che possiedono aziende con meno di 15 dipendenti il Ministero del Lavoro, in risposta ad quesito del 19 aprile 2010, ha chiarito che l'aggiornamento annuale va dato all'RLS anche in aziende sotto i 15 dipendenti, in particolare se vi sono modifiche normative e novità legislative (un esempio su tutti il decreto correttivo 106 del 20 agosto 2009). A giudizio del Ministero l'obbligo di aggiornamento trova fondamento normativo nella previsione di cui al comma 6 dell'art. 37, secondo cui la formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti deve essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi o all'insorgenza dei nuovi rischi; ai sensi della norma citata, che costituisce diretta emanazione del generale principio in materia di adeguatezza e di efficacia della formazione in relazione ai rischi specifici connessi ad ogni attività produttiva e singola posizione lavorativa, sulla base della valutazione dei rischi effettuata dal datore di lavoro, tutte le aziende, indipendentemente dal numero di lavoratori occupati, sono tenute a ripetere la formazione suddetta al verificarsi dei presupposti sopra sottolineati. Per quanto riguarda il diverso profilo attinente al contenuto di tale aggiornamento, occorre far riferimento al comma 11 del medesimo art. 37, che rimette alla contrattazione collettiva nazionale le modalità dell'obbligo di aggiornamento periodico, fissando la durata minima dello stesso in 4 ore annue per le imprese che occupano dai 15 ai 50 lavoratori e a 8 ore annue per le imprese che occupano più di 50 lavoratori. La circostanza che il legislatore abbia espressamente previsto la durata minima dell'aggiornamento unicamente per le imprese che superino i detti limiti occupazionali non esclude che le parti, nell'ambito della autonomia contrattuale e nel rispetto delle norme vigenti, possano disciplinare le modalità e la durata dei corsi di aggiornamento anche per le imprese che non

raggiungano i suddetti limiti, rientrando comunque tale facoltà nei limiti della delega ad esse conferita dalla norma citata.

(Pierpaolo Masciocchi, Sistema 24 Ambiente e Sicurezza risponde, 20.02.2012)

## ■ IL CASO - LE NORME PREVENZIONISTICHE E IL DOPPIO LIVELLO DELLA TUTELA

**D.** *Qual è la natura e il carattere delle norme prevenzionistiche? Perché solo alcune di esse sono sanzionate in caso di violazione, mentre per altre la sanzione non è prevista?*

-----

**R.** Il nuovo modello di impresa sicura, di concezione e derivazione Comunitaria, ha presentato tratti fortemente distintivi e innovativi rispetto a quello delineato dalla normativa di prevenzione precedente, rappresentata dal corpo delle leggi emanate prevalentemente negli anni '50; rispetto all'impostazione iniziale ("tutela di primo livello" o tutela diretta), è stata ormai affermata una "tutela di secondo livello", strettamente correlata al profilo dell'organizzazione del lavoro e ispirata al metodo autovalutativo e programmatico. Ora, infatti, diversamente che per il passato, il datore di lavoro nell'impresa, e il committente nei cantieri edili (a mezzo dei coordinatori), hanno l'obbligo fondamentale di valutazione dei rischi professionali e di redazione all'esito del documento (programmatico) di valutazione dei rischi (DVR o PSC). Dunque, è agli stessi destinatari degli obblighi di legge che il legislatore ha fatto carico di interpretare le norme, al fine di dare contenuto alle condotte giuridicamente doverose e, dunque, obbligatoriamente praticabili nelle singole realtà di lavoro.

E' su queste basi che, prima, il D.Lgs. n. 626/1994 e, ora, il D.Lgs. n. 81/2008 hanno introdotto, rispetto alla normativa di prevenzione precedente, molti aspetti assolutamente innovativi, tutti ispirati al perseguimento dell'obiettivo costituito dal "*miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro*".

Oltre all'affermazione dell'applicabilità della normativa prevenzionistica a tutti i settori di attività pubblici e privati e a tutte le tipologie di rischio, nonché a tutti i lavoratori e le lavoratrici, subordinati e autonomi, nonché ai soggetti equiparati agli stessi (cosiddetto principio di "circolarità" della sicurezza), ha assunto valore fondamentale l'obbligo di valutazione dei rischi e quello della loro traduzione nel DVR e nel PSC. Quindi, è possibile affermare fondatamente che la prevenzione è entrata a pieno titolo tra i modelli organizzativi aziendali, anche mediante l'istituzionalizzazione del Servizio di prevenzione e protezione.

Le norme derivate dalle direttive comunitarie, diversamente dalla normativa emanata negli anni '50, hanno in definitiva, quale direttrice fondamentale, il profilo "organizzativo" e "procedurale" della sicurezza. Peraltro, il "vecchio" corpo delle leggi di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro è possibile affermare che abbia dato buona prova di sé; e continua a darla, giacché, nonostante la loro abrogazione formale, il contenuto è in gran parte rifluito in alcuni Allegati del D.Lgs. n. 81/2008 (segnatamente negli Allegati IV, V e VI).

Il legislatore degli anni '90 e quello del 2008 hanno concordemente aderito (diversamente che nel passato) a una visione allargata e partecipata della sicurezza nell'ambiente di lavoro, introducendo un nuovo modello di impresa sicura, un modello sinergico e compartecipativo tra i vari soggetti direttamente investiti dei problemi connessi alla sicurezza e alla salute sul luogo di lavoro; modello, peraltro, anche sensibile agli aspetti di individualizzazione della prevenzione e della protezione fin nei confronti di un solo lavoratore (in conformità al dettato dell'art. 2087, c.c., norma di "chiusura" del sistema prevenzionistico, che ha obbligato il datore di lavoro, nella tutela della sicurezza e della salute, a valutare attentamente i fattori di variabilità individuale propri di ciascun lavoratore); un modello che, insomma, attraverso lo strumento della compartecipazione, tende a far convergere datore di lavoro e lavoratori su valori e principi che, nel settore della sicurezza e della salute, devono poter essere largamente (quand'anche non unanimemente) condivisi. In questo modo è possibile affermare che la "prevenzione" e la "protezione" sono state elevate a obiettivi di programma, al cui perseguimento tutti i protagonisti attivi del mondo del lavoro sono obbligatoriamente chiamati (sia pure a livelli differenziati) a dare il proprio contributo.

Il concetto nuovo che è stato affermato con il recepimento delle direttive comunitarie è che, in tutti quei casi in cui la tutela del posto di lavoro non si è rivelata sufficiente o idonea a eliminare totalmente i fattori di rischio professionale esistenti, occorre intervenire ulteriormente. Inoltre, affinché un **programma di prevenzione** possa rivelarsi efficace, occorre che siano soddisfatte anche altre condizioni, quali:

- individualizzazione della prevenzione e della protezione;
- aggiornamento delle misure all'evoluzione della tecnica;
- adeguamento della normativa al progresso tecnologico.

Altro principio generale di prevenzione introdotto per la prima volta dal D.Lgs. n. 626/1994 e ripreso tal quale nel D.Lgs. n. 81/2008 è quello secondo il quale bisogna "*adeguare il lavoro all'uomo*", quello che è definito ergonomia dei posti di lavoro (per esempio, in materia di videoterminali), delle attrezzature (per esempio, in tema di DPI), dei metodi di lavoro (per esempio, nell'interazione procedure di sicurezza/postazioni di lavoro).

E' rimasto anche l'obbligo, per il datore di lavoro, di fornire attrezzature di lavoro conformi agli *standard* generali di sicurezza, primi fra tutti quelli legati alla marcatura di conformità europea CE, disciplinata dal D.P.R. n. 459/1996 e ora dal D.Lgs. n. 17/2010.

Gli strumenti fondamentali per la gestione delle aree di rischio professionale sono due:

- la valutazione del rischio;
- la proceduralizzazione delle misure di prevenzione e di protezione.

Quanto al primo punto, il documento di valutazione dei rischi, frutto della collaborazione di più soggetti (datore di lavoro, RSPP, medico competente, RLS), ne rappresenta il risultato di sintesi più efficace. Quanto alla seconda, è il risultato di un meccanismo dinamico del quale fanno parte (sia pure a mezzo del loro rappresentante) anche i lavoratori, tanto in chiave di consultazione preventiva, quanto di partecipazione al controllo periodico dei risultati.

La codificazione di procedure di sicurezza ha assunto anche una importanza fondamentale in tema di gestione dell'emergenza e di predisposizione delle misure strutturali, tecniche, organizzative conseguenti (redazione del piano di emergenza e di evacuazione).

Il sistema accolto dalla normativa di nuovo corso, di matrice europea, è andato, dunque, oltre il principio della tutela oggettiva del posto di lavoro e ha condiviso l'obiettivo della **massima sicurezza tecnologicamente possibile** (la direttiva-quadro n. 391/89 ha parlato di "migliore livello di protezione"). In questa ottica è giustificato anche l'obbligo del ricorso alla "*migliore tecnologia disponibile*", e quello dell'aggiornamento delle misure di prevenzione all'evoluzione della tecnica.

La logica, in un certo senso la "filosofia", che ha informato il nuovo modello di impresa sicura, di derivazione comunitaria, ha presupposto che la tutela delle condizioni di lavoro sia posta quale obiettivo finale di una logica autovalutativa e programmatoria; poiché l'impresa non opera in una realtà statica ma dinamica e in continua evoluzione, il legislatore ha imposto al datore di lavoro di rielaborare la valutazione dei rischi a ogni modifica del processo produttivo che incida in maniera significativa sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori, ovvero vi incida in maniera anomala.

In questo contesto, il legislatore del Testo unico ha ridotto il numero delle norme precettive a contenuto tipico e definito, rigidamente ispirate al principio cosiddetto di "tassatività" della prevenzione, dequalificando per la gran parte quelle contenute nei regolamenti generali emanati negli anni '50, a mere disposizioni inserite negli Allegati al D.Lgs. n. 81/2008; inoltre, abbandonando il metodo deterministico, è stato trasferito sui soggetti obbligati (DDL e committente) il compito di dare contenuto ai precetti normativi, limitandosi a indicare gli obiettivi finali funzionali alla tutela dei lavoratori (talvolta le linee tendenzialmente percorribili per il loro conseguimento).

E' ormai chiara e metabolizzata nelle condotte degli addetti dei Servizi di prevenzione e protezione aziendali la distinzione tra norme "contravvenzionali" e norme "programmatiche", essendo le seconde, a differenza delle prime, norme precettive cosiddette imperfette (cioè sfornite di sanzione), rilevanti solo nell'ottica dell'enunciazione dei principi da applicare e delle misure generali di prevenzione alle quali tener conto nella gestione dell'organizzazione del lavoro a fini prevenzionistici e di igiene. Avendo consentito al datore di lavoro una certa flessibilità di azione, in ossequio a quella concezione "dinamica" della sicurezza che ha informato il D.Lgs. n. 81/2008 e,

prima, il D.Lgs. n. 626/1994, il legislatore ha dovuto rinunciare alla sanzione penale di natura contravvenzionale, pena la violazione di quegli specifici attributi di tipicità, tassatività e determinatezza che ogni fattispecie penalmente sanzionata deve indefettibilmente possedere.

Di questa rinnovata impostazione legislativa sono chiaro esempio gli artt. 15 e 33, D.Lgs. n. 81/2008, norme programmatiche di estrema centralità e valenza nel sistema, ma entrambe sfinite di sanzione penale, e che sono rilevate solo nel momento processuale della valutazione dei profili di colpa specifici correlati alla verifica di un evento di danno (infortunio sul lavoro o malattia professionale).

Questa duplice caratterizzazione delle norme ha indotto la conseguenza che la nozione di colpa ha assunto ora, nel diritto penale del lavoro, due caratterizzazioni fondamentali; invero, la colpa cosiddetta "prevenzionale", intesa quale violazione di disposizioni della normativa prevenzionistica e di tutela della salute dei lavoratori, deve essere distinta concettualmente in colpa (specifica) contravvenzionale (o "qualificata") e in colpa (specifica) programmatica (o non "qualificata"). La prima è prodotta con riguardo all'inosservanza di quelle norme la cui violazione è sanzionata penalmente con la pena dell'arresto o dell'ammenda e che, per questo motivo, sono rientrate nella categoria delle "contravvenzioni" alla normativa di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro. La colpa contravvenzionale è, dunque, una colpa sempre qualificata, sul versante sanzionatorio, dalla previsione di una sanzione per il caso di inosservanza. La seconda ha investito, invece, tutte le norme sfinite di sanzione (come avviene, per esempio, per l'art. 15, D.Lgs. n. 81/2008).

Quindi, l'area della colpa contravvenzionale è molto più estesa, sotto il profilo oggettivo, di quella programmatica; sebbene, sul versante soggettivo, la violazione delle norme programmatiche sia imputabile, in termini di colpa specifica, anche ai soggetti "non qualificati" del rapporto di lavoro. Infatti, dal momento che il Codice penale ha delineato le fattispecie criminose di infortunio sul lavoro o di malattia professionale quali reati comuni (artt. 589 e 590, c.p.), "chiunque" abbia causalmente inciso sull'evento, apportando un benché minimo contributo causale alla verifica dell'infortunio sul lavoro o della malattia professionale, può essere chiamato a risponderne in sede processual-giudiziaria e questo indipendentemente dal fatto che il soggetto responsabile si sia o meno reso autore di una "contravvenzione" agganciata al meccanismo procedurale sanzionatorio di cui al D.Lgs. n. 758/1994.

A titolo di esempio, è un dato giuridicamente incontestabile che il responsabile del servizio di prevenzione e protezione non rientri tra i soggetti destinatari degli obblighi di sicurezza e, dunque, che il suo agire non sia direttamente rapportabile, sul piano contravvenzionale, a condotte penalmente sanzionate, atteso che il legislatore ha inteso assegnare a tale figura compiti tendenzialmente propositivi e programmatici, ma non di autonomia decisionale od operativa. Essendo 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 contravvenzionale fa capo esclusivamente al datore di lavoro, il quale, se pur tenuto *ex lege*, a pena di sanzione penale, ad avvalersi della collaborazione del RSPP, rimane in ogni caso libero di non dividerne, in tutto o in parte, il risultato, qualora non lo soddisfi.

Peraltro, il fatto che la condotta colposa del RSPP non sia sanzionata e sanzionabile sul piano contravvenzionale, non vuol dire che, in caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale, il RSPP non possa essere chiamato a rispondere (in caso di sua condotta inosservante di norme programmatiche) sia in termini civilistici (contrattuali nei confronti del datore di lavoro, extracontrattuali nei confronti dei terzi danneggiati), ovvero penalmente, ai sensi degli artt. 589 o 590, c.p., in caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale di un lavoratore. Questo si ripete quand'anche tale condotta colposa non sia sanzionata e sanzionabile sul piano contravvenzionale (consolidato è ormai l'orientamento della Corte di cassazione sul punto, tra le tante, è opportuno segnalare la pronuncia di Cass. pen., sez. IV, 31 marzo 2006, n. 11351, e di Cass. pen., sez. IV, 17 aprile 2007, n. 15266).

Il ricorso a strumenti normativi flessibili (quali sono le norme programmatiche) per l'orientamento e il condizionamento dell'organizzazione di lavoro in azienda, al fine di gestione delle aree di rischio professionale (per neutralizzare i fattori di rischio, qualora possibile, ovvero per ridurli al livello minimo consentito) è anch'esso un portato nuovo rispetto alla precedente legislazione prevenzionistica e ha posto al tempo stesso, sia al datore di lavoro, sia al committente nei cantieri

edili, la problematica di definire il complesso (quindi, la vasta gamma) dei nuovi adempimenti e obblighi di natura procedurale, funzionali all'esigenza di definire "le forme organizzative di sicurezza a livello aziendale". Del resto la nozione di "proceduralizzazione" della sicurezza è espressa a chiare lettere nell'undicesimo e nel dodicesimo "considerando" della direttiva-quadro 89/391/CEE, di modo che, con il recepimento delle direttive comunitarie, non solo la "prevenzione" e la "protezione" sono state elevate a obiettivi di programma, ma gli aspetti gestionali sono stati coniugati a obblighi anche di natura procedurale. Quindi, è possibile affermare che, in qualunque ambito di lavoro, la gestione della sicurezza aziendale è composta ormai di tre momenti, tutti essenziali e imprescindibili:

- il momento dell'acquisizione tecnologica;
- il momento organizzativo;
- il momento procedurale.

E' così che il documento di valutazione dei rischi previsto dall'art. 28, D.Lgs. n. 81/2008, e il piano di sicurezza e di coordinamento previsto dall'art. 100, D.Lgs. n. 81/2008, hanno costituito, il primo con riguardo ai rischi "intra-aziendali", il secondo con riguardo ai rischi "di cantiere", l'espressione fondamentale della "proceduralizzazione" della sicurezza.

La conclusione obbligata è che il D.Lgs. n. 81/2008, nel testo integrato e corretto dal D.Lgs. n. 106/2009, è destinato a diventare, particolarmente per quello che riguarda il Titolo I (artt. 1-61, espressione del recepimento della direttiva-quadro 89/391/CEE) e al Titolo IV, Capo I (artt. 88-104, espressione del recepimento della direttiva 92/57/CEE, cosiddetta "direttiva cantieri"), una sorta di *magna charta* della sicurezza, con valenza autoreferenziale sul piano dei principi e fondamentalmente autointegrativa sotto il profilo giuridico e funzionale.

(Pierguido Soprani, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 28.02.2012, n. 4, p. 33)

## ■ LUOGHI DI LAVORO

**D.** *L'art. 67 del D.lgs 81/08 prevede di effettuare una notifica all'organo di vigilanza in caso di costruzione, ampliamenti o ristrutturazione di edifici o locali ove è prevista la presenza di più di tre lavoratori. Ma nel computo che fa scattare l'obbligo di notifica bisogna considerare tutti i lavoratori aziendali, e quindi anche quelli che operano in altri edifici/locali, o solamente quelli che andranno ad operare nell'edificio in costruzione/ampliamento/ristrutturazione?*

**R.** Occorre preliminarmente rilevare che l'obbligo di notifica all'organo di vigilanza competente è richiesto solo per la costruzione e la realizzazione di edifici o locali da adibire a lavorazioni industriali, nonché per gli ampliamenti e le ristrutturazioni di quelli esistenti, limitatamente ai luoghi di lavoro ove è prevista la presenza di più di tre lavoratori. Quindi, per venire al quesito posto, si deve ritenere che debbano essere computati solo i lavoratori che andranno ad operare nell'edificio in costruzione/ampliamento/ristrutturazione.

(Pierpaolo Masciocchi, Sistema 24 Ambiente e Sicurezza risponde, 20.02.2012)

**DAL SOLE 24 ORE I SOFTWARE  
PER PROFESSIONISTI E AZIENDE**



**SCARICALI SUBITO ONLINE!**

<http://offerte.ilssole24ore.com/software>

**PRATICI  
VELOCI  
OPERATIVI**

**CONTABILITÀ, EDILIZIA,  
FISCO, LAVORO**

**GRUPPO 24 ORE**

# DAL SOLE 24 ORE LE GUIDE CHE RISPETTANO L'AMBIENTE.

IP 12 AMBIENTE

ADEMPIMENTI • PROCEDURE • ISTRUZIONI



SCONTO  
**15%**

GRUPPO24ORE



© 2012 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