



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 31 marzo 2008

3

© 2008 Il Sole 24 ORE S.p.a.

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

**Sede legale e Amministrazione:**

via Monte Rosa, 91 – 20149 Milano

a cura della Redazione Elettronica

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

Tel. 06 3022.52.96

e-mail: redazione.ediliziaeambiente@ilssole24ore.com



## Sommario

	Pagina
<b>NEWS</b> Ambiente, appalti, demanio, economia e finanza, fisco, edilizia e urbanistica, energia, lavoro, mercato, PA, sicurezza	4
<b>RASSEGNA DI NORMATIVA NAZIONALE</b> Leggi, decreti, circolari: sintesi e classificazione	24
<b>RASSEGNA DI NORMATIVA REGIONALE</b> Leggi regionali: sintesi e classificazione	32
<b>Approfondimento</b> <b>MILLEPROROGHE: DEROGHE E NUOVE NORME, I PASSAGGI DA FARE IN CORSA</b> <i>Infrastrutture, emergenza rifiuti, le norme per gli Enti in stato di dissesto, i tributi locali. Ecco come procedere nella corsa contro il tempo.</i> Racca Eduardo, Guida agli Enti Locali, <b>Il Sole 24 Ore</b> , 5 aprile 2008, n. 14	37
<b>Approfondimento</b> <b>LE NUOVE NORME TECNICHE PER LE COSTRUZIONI</b> <i>Le nuove norme tecniche per le costruzioni definiscono i principi per il progetto, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni, nei riguardi delle loro richieste in termini di requisiti essenziali di resistenza meccanica e stabilità, anche in caso di incendio, e di durabilità. Definiscono i criteri generali di sicurezza, le azioni che devono essere utilizzate nel progetto, le caratteristiche dei materiali e dei prodotti.</i> Consulente Immobiliare, <b>Il Sole 24 Ore</b> , n. 811, marzo 2008	44
<b>Approfondimento</b> <b>CERTIFICAZIONE ENERGETICA: A CHE PUNTO SIAMO?</b> <i>Risparmio energetico e certificazione, classe energetica degli edifici: sono termini ormai divenuti di uso comune, ma la loro effettiva applicazione è ben lungi da esserlo. Una sola regione italiana è attualmente in grado di predisporre un certificato energetico e quindi determinare la classe energetica di appartenenza degli edifici.</i> Maria Luisa Del Gatto, Consulente Immobiliare, <b>Il Sole 24Ore</b> , n. 811, marzo 2008	46
<b>Approfondimento</b> <b>REVERSE CHARGE E ATECO 2007</b> <i>Sull'applicazione del reverse charge da parte dei subappaltatori in edilizia (art. 17, c. 6, Dpr 633/1972) "irrompe" la nuova codifica delle attività economiche Ateco 2007.</i> Giorgio Gavelli, Guida Normativa, <b>Il Sole 24 Ore</b> , 5 aprile 2008, n. 13	49
<b>Approfondimento</b> <b>RECUPERO E RESTAURO: VINCOLI NORMATIVI</b> <i>Nel caso dei lavori sul patrimonio edilizio esistente e, quindi, di recupero ovvero di restauro, è generalmente richiesto l'adeguamento della struttura sulla quale si interviene nella massima misura consentita dai lavori stessi. Quando gli interventi edilizi coinvolgono solo in parte gli edifi ci esistenti, al fi ne di determinare l'obbligatorietà o meno della messa a norma, occorrerà verifi care la sussistenza di un adeguato rapporto di congruità tra entità dei lavori che si intendono eseguire e opere necessarie a garantire il rispetto della specifi ca normativa tecnica di riferimento. L'adeguamento non sarà necessario per le parti dell'edifi cio non coinvolte dall'esecuzione dei lavori</i> Diego Foderini, <b>Il Sole24Ore Arketipo</b> , gennaio-febbraio 2008, n. 20, p. 112	54

<p><b>Approfondimento</b></p> <p><b>L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA "NUOVA" SICUREZZA: 300 ARTICOLI E 50 ALLEGATI RISCRIVONO LA 626</b></p> <p><i>Il nuovo testo sulla sicurezza contiene, pur in un quadro di sostanziale continuità, importanti novità normative. È un decreto "corposo", composto da oltre 300 articoli e da oltre 50 allegati. L'intervento del legislatore delegato, dunque, è stato ampio e nel segno di utilizzare "a fondo" la delega contenuta nella L. n. 123/2007, coprendo tutte le materie del Dlgs n. 626/1994 ed anzi integrandole. Cominciamo l'analisi partendo proprio da taluni profili del "cambiamento normativo" presente nel nuovo decreto..</i></p> <p><b>Aldo Monea, Pubblico Impiego, Il Sole 24 Ore, aprile 2008, n. 4, pp. II - VIII</b></p>	<b>58</b>
<p><b>Approfondimento</b></p> <p><b>SICUREZZA. SALUTE: BENESSERE "A TRE DIMENSIONI"</b></p> <p><i>La definizione giuridica di "salute" del lavoratore rappresenta una rilevante novità del recente decreto. Per attuare tale dimensione "plurale", l'innovativa nozione va, però, compiutamente e non solo formalmente, valorizzata sia sul piano giuridico sia su quello dell'azione organizzativa e gestionale del datore di lavoro.</i></p> <p><b>Aldo Monea, Pubblico Impiego, Il Sole 24 Ore, aprile 2008, n. 4, pp. II - VIII</b></p>	<b>62</b>
<p><b>RASSEGNA DI GIURISPUDENZA</b></p> <p><i>Acque, appalti, edilizia e urbanistica, elettromagnetismo, energia, espropriazione, PA, rifiuti e sicurezza: massime delle più recenti sentenze di TAR, Consiglio di Stato e Corte di Cassazione</i></p>	<b>65</b>
<p><b>Approfondimento</b></p> <p><b>L'AZIENDA ESCLUSA ILLEGITTIMAMENTE DALL'APPALTO PUÒ CHIEDERE IL RISARCIMENTO PER GLI UTILI PERSI</b></p> <p><i>Il Consiglio di Stato ha esteso la portata delle garanzie riconosciute a imprese illegittimamente escluse dall'appalto imponendo ai giudici di valutare il danno effettivamente patito dai concorrenti</i></p> <p><b>Maria Luisa Beccaria, Guida agli Enti locali, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, n. 14</b></p>	<b>75</b>
<p><b>Approfondimento</b></p> <p><b>APPALTI: L'ANNULLAMENTO DELL'AGGIUDICAZIONE DETERMINA L'INEFFICACIA DEL CONTRATTO STIPULATO</b></p> <p><i>Le conseguenze sul contratto in corso dopo l'annullamento dell'atto di aggiudicazione e le voci di danno risarcibile quando il provvedimento amministrativo viene invalidato causando la risoluzione del rapporto. Questi gli argomenti affrontati dal Consiglio di Stato con le decisioni n. 490 e n. 491. «Guida al Dritto» pubblica il testo integrale delle due sentenze, analizzate dal commento di Oberdan Forlenza.</i></p> <p><b>Oberdan Forlenza, Guida al diritto, Il Sole 24 Ore, 29 marzo 2008, n. 13</b></p>	<b>78</b>
<p><b>Approfondimento</b></p> <p><b>L' AVER MANOMESSO I SISTEMI DI PROTEZIONE NON FA SCATTARE LA COLPA DEL LAVORATORE</b></p> <p><i>Il concorso di colpa del prestatore può essere affermato solo quando viene fornita la prova che l'infortunato era stato diffidato dal compiere manovre pericolose</i></p> <p><b>Eugenio Sacchetti, Guida al Diritto, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, n. 14</b></p>	<b>84</b>
<p><b>L'ESPERTO RISPONDE</b></p> <p><i>In questa edizione gli esperti de Il Sole 24 ORE rispondono a quesiti in materia di appalti, catasto, edilizia e urbanistica e PA</i></p>	<b>88</b>

# News



## Ambiente

**Beni culturali. Palazzo Chigi ha approvato ieri in via definitiva le modifiche al Codice.** La tutela dell'ambiente sottratta alle competenze delle Regioni. Sono state approvate ieri dal Consiglio dei ministeri le correzioni al Dlgs 42/2004 ossia il Codice dei beni culturali. Ora manca solo la loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. La riforma ha riportato nell'ambito delle competenze dello Stato la tutela del paesaggio. Torna così ad essere vincolante il parere del soprintendente per quanto riguarda le autorizzazioni paesaggistiche, il colore con cui tinteggiare le facciate dei palazzi di interesse storico-artistico, l'installazione di cartelloni pubblicitari, ecc. Tutti compiti che fino ad adesso spettavano alle Regioni. Viene poi costituita presso il ministero dei Beni culturali una struttura apposita per demolire i cosiddetti ecomostri e far sparire i segni di deturpazione del paesaggio. I fondi stanziati all'uopo dalla Finanziaria sono pari a 15 milioni l'anno. La riforma non si occupa solo di paesaggio, però; viene rivista anche la nozione di beni culturali, specie per quanto riguarda la loro circolazione internazionale. Si specifica che il patrimonio culturale di interesse storico artistico non è assimilabile a delle semplici merci e, pertanto, le norme che ne regolano la circolazione, i prestiti e quant'altro devono essere specifiche e coordinate con quelle europee e comunitarie. Altri interventi hanno interessato gli edifici religiosi di interesse civile, gli archivi, e la concessione o dimissioni di immobili pubblici di interesse culturale (il tutto per chiudere la strada a possibili speculazioni sul patrimonio immobiliare pubblico). Le Regioni, forti delle competenze riconosciute loro dalla riforma del Titolo V della Costituzione, hanno provato a far valere le proprie ragioni, ma il ministero ha avuto dalla sua parte una pronuncia della Consulta (la sentenza 367/2007) che ribadisce la centralità dello Stato nella difesa del territorio (e questo ha reso possibile riscrivere l'articolo 131 del Codice dei beni culturali dove, in relazione alla definizione di paesaggio, si ribadisce la "potestà esclusiva dello Stato" sulla tutela del paesaggio, potestà che limita i poteri delle Regioni sul territorio). Positive le reazioni delle istituzioni: oltre al ministero Rutelli, hanno approvato le modifiche anche Paolo De Castro, ministro delle Politiche agricole, Alfonso Pecoraro Scanio, ministro dell'Ambiente e Giulia Maria Mozzoni Crespi, presidente del Fai (Fondo dell'ambiente italiano).

(Antonello Cherchi, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 20 marzo 2008, p. 32 - Sintesi redazionale)



## Appalti

**I giudici: «Vietato regalare progetti».** Nessun progetto in regalo alla stazione appaltante: è in contrasto con il codice appalti. Il richiamo arriva dalla Sesta sezione del Consiglio di Stato nella sentenza n. 1008 depositata il 7 marzo scorso che conferma la decisione di primo grado emessa il 31 luglio 2007 dal Tar del Lazio (sentenza 7283). I giudici amministrativi sono intervenuti su sollecitazione di una società di ingegneria e dell'Ordine degli ingegneri di Perugia che avevano censurato la procedura seguita dalla Regione Umbria per l'acquisizione del progetto definitivo del nodo stradale di Perugia, nel tratto Madonna del Piano-Corciano, opera da 362 milioni di euro inserita nella legge obiettivo tra le infrastrutture strategiche. L'ente regionale non aveva fatto ricorso alla gara, risparmiando 1,8 milioni, avvalendosi degli elaborati "donati" dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Perugia, dalla Camera di commercio e dall'Ance che avevano individuato uno studio, affidandogli la progettazione per poi cederla gratuitamente alla stazione appaltante. La vicenda era finita al Tar Lazio, con conseguente bocciatura dell'iter seguito perché in contrasto con le vigenti disposizioni in materia appalti. E nel giudizio d'appello è arrivata la conferma. L'applicazione degli artt. 90 e 91 del codice «è stata elusa con l'aver previsto che la progettazione sarebbe stata messa a disposizione della Regione Umbria e che quest'ultima avrebbe provveduto a farla propria e a presentarla al ministero delle Infrastrutture», conferma il Consiglio di Stato.

«In tal modo – si legge ancora nelle motivazioni – si è consentito che un incarico di progettazione di interesse e competenza della Regione non è stato svolto né da personale della stessa (o di altre amministrazioni pubbliche) né da un soggetto scelto con le procedure previste del codice dei contratti pubblici». La controparte replicava che nessuna legge vieta a un privato di regalare elaborati progettuali a una pubblica amministrazione, ma per i giudici quella donazione resta fine a sé stessa e non può mai sostituire la gara d'appalto «per la scelta del progettista». «Inoltre nel pool vi era anche la Camera di commercio che era tenuta al rispetto e all'applicazione del codice», che obbliga alla procedura a evidenza pubblica per progetti sopra soglia.  
(Gabriele Mastellarini, Edilizia e territorio, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, p. 12)

**Soa, allo stesso cliente qualità e attestazione.** Il Tar del Lazio sconfessa l'Autorità contratti pubblici e afferma: uno stesso soggetto può rilasciare sia l'attestato Soa che il certificato di qualità Iso. A mettere un freno al «doppio servizio» era stata l'Authority con una determina del 3 aprile 2007 (n. 19820), vietando l'esercizio congiunto delle attività di certificazione e attestazione nei confronti di una stessa impresa. Ma dal 21 marzo scorso la delibera dell'Autorità è da ritenersi nulla, cancellata da una decisione (n. 2513) del Tribunale amministrativo regionale di Roma (terza sezione). Accolto dai giudici il ricorso di Soa Rina Spa, una delle Soa che è abilitata a lavorare su entrambi i fronti. «Contrariamente a quanto asserito dall'Autorità di vigilanza, nessun divieto di esercizio congiunto delle attività è stato introdotto» e se il legislatore avesse effettivamente voluto impedire tale commistione avrebbe introdotto «una nuova disposizione». In un passaggio successivo della sentenza i giudici richiamano il garante, perché non interferisca nello sviluppo di «attività imprenditoriali costituzionalmente garantite». Per le società impegnate nella certificazione Soa si apre, dunque, un nuovo corso con la possibilità di attivarsi anche nella certificazione di qualità, avvantaggiando le stesse ditte che avranno un unico interlocutore e minori esborsi. Le motivazioni del Tar Lazio (sulle quali l'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza di ministero delle Infrastrutture e autorità Lavori pubblici, può proporre appello al Consiglio di Stato) si fondano sull'esame dettagliato delle varie disposizioni susseguitesi in materia. La legge Merloni del '94 vietava espressamente (articolo 8, comma 4, lettera b) il doppio ruolo, ma nel 2002 la Merloni-quater (legge 166/2002) abrogò quella particolare disposizione e il recente codice appalti non entra nel merito nella questione, rinviando tutti gli aspetti al vigente regolamento Soa, il Dpr n. 34 del 2000 che non impedisce agli organismi di certificazione di svolgere anche attività di attestazione. «Se effettivamente vigesse il divieto – riferisce la recente decisione del Tar – il legislatore avrebbe dovuto necessariamente abrogare o modificare il contenuto (dell'articolo 13 del regolamento Soa). Così non è stato».

(Gabriele Mastellarini, Edilizia e territorio, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, p. 12)

**Cresme: lavori pubblici alla svolta. Gli investimenti in opere pubbliche in Italia, intesi come spesa effettiva per opere in corso (le erogazioni di cassa), sono alla vigilia dell'inversione di tendenza:** dopo due/ tre anni di calo, nel periodo 2005-2007, è pronta la ripresa del trend di crescita che aveva caratterizzato ininterrottamente il periodo 1997-2004. **La divergenza dei dati** I principali uffici analisi specializzati in edilizia, tuttavia, il Cresme e il Centro studi dell'Ance, non sono concordi sui tempi di questa ripresa. Pur essendo entrambi convinti che l'enorme massa di risorse stanziata dal Governo Prodi sia destinata prima o poi a tradursi in nuovi cantieri, c'è profonda divergenza su quando e con quale ampiezza questo produrrà davvero effetti in termini di erogazioni di cassa. Il Cresme calcola che già nel 2007 ci sia stata una ripresa dell'1,1% in valori reali della spesa per investimenti in opere pubbliche del settore pubblico allargato (si veda il grafico «Il Cresme vede già rosa») e che nel 2008 la ripresa sarà ancora più consistente (+2,5% reale). L'Ance, invece, ha calcolato un calo ancora forte nel 2007, pari al 3%, e anche nel 2008 prevede un -2,5% (si veda il grafico grande qui a fianco). In sostanza l'Ance segnala che i nuovi fondi e programmi si tradurranno in cantieri non prima del 2009. **Fondi per infrastrutture** La Relazione unificata del ministero dell'Economia (la ex Trimestrale di Cassa), diffusa a metà marzo, sottolinea l'impegno messo dal Governo Prodi per le infrastrutture, fin dal luglio 2006 per garantire la prosecuzione dei cantieri a rischio per il blocco dei fondi di cassa e poi i nuovi fondi nelle leggi Finanziarie 2007 e 2008 e con il decreto legge 159/2007. Questa fotografia è in sostanza confermata dai dati dell'Ufficio studi dell'Ance (si veda il secondo grafico dall'alto): i fondi statali di competenza per nuove infrastrutture sono crollati nel 2006 (l'ultima Finanziaria del Governo Berlusconi) dai 19,26 miliardi di euro del 2005 (valori costanti 2008) a 14,665 miliardi.

Negli anni 1996-2001 (Prodi I, D'Alema e Amato) tali risorse erano cresciute in modo regolare dai 16,6 miliardi di euro del 1995 a 25,87 miliardi nel 2001. La crescita è proseguita con il Governo Berlusconi, fino al picco di 28,85 miliardi del 2003. Poi è cominciata la discesa: 22,4 miliardi nel 2004, 19,26 miliardi nel 2005, 14,6 nel 2006. Le due ultime Finanziarie, quelle del Governo Prodi II – sempre stando alle elaborazioni Ance – fanno di nuovo invertire la tendenza: 17,917 miliardi nel 2007 (+22% reale) e 23,7 miliardi nel 2008, contando anche il DI 159/2007 (+32%), un dato quest'ultimo anche superiore alle stime comunicate in precedenza dall'Ance, che del DI n. 159 non tenevano conto. **Spesa effettiva, l'Ance** Per il Pil, tuttavia, il dato che conta è la spesa effettiva per le infrastrutture, non gli "stanziamenti" in bilancio. Questo dato, leggendo i dati dell'Ance, segue quello degli stanziamenti, con circa un anno di ritardo: la spesa è cresciuta in modo regolare dal 1997 al 2004, arrivando a 25,2 miliardi di euro (valori 2008). Poi è cominciata una lenta discesa, a 24,8 miliardi nel 2005, 24,6 nel 2006, 23,858 nel 2007. Qui i dati divergono da quelli di Padoa Schioppa. La Relazione unificata segnala, per gli investimenti fissi lordi della pubblica amministrazione, oltre alla crescita degli stanziamenti, da 20,3 miliardi nel 2006 a 27,04 nel 2007, anche una netta ripresa dei pagamenti effettivi già nel 2007, dai 23,4 miliardi del 2006 a 28,9 dell'anno appena chiuso. «L'Economia – spiegano all'Ufficio studi dell'Ance – conta come spese nel 2007 le risorse del decreto legge n. 159 di fine anno, cosa che non è evidentemente credibile. La realtà è invece che le nuove risorse sono state messe, in modo consistente, ma ancora non si riesce a spenderle, o lo si fa molto lentamente». Da poco sono stati sbloccati i piani Anas 2007 e 2008 (4,7 miliardi) e quelli di Rfi (circa otto miliardi di opere appaltabili), ma l'effetto reale sui cantieri si sentirà non prima della fine dell'anno. **Spesa effettiva, Cresme** Anche il Cresme, nell'analisi congiunturale di ottobre, era stata prudente, prevedendo un 2007 ancora in calo, dell'1,2%, negli investimenti in opere pubbliche con una miniripresa 2008 dello 0,4 per cento. Le nuove stime del Cresme, invece, elaborate per «Edilizia e Territorio» nei giorni scorsi, prendono atto dei positivi dati consuntivi di spesa comunicati dallo Stato e dall'Anas, calcolando un 2007 positivo per un +1,1% reale, e prevedono un 2008 in aumento del 2,5 per cento. **Bandi e aggiudicazioni** I dati su bandi e aggiudicazioni restano tuttavia negativi (si vedano gli istogrammi qui a fianco), rendendo comunque tutto da consolidare questo inizio di ripresa per gli investimenti in opere pubbliche.

(Alessandro Arona, Edilizia e Territorio, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, p. 2)

**Contributi. Il Consiglio di Stato estende alle forniture di servizi quanto previsto per i lavori pubblici.** L'esclusione scatta con l'accertamento definitivo dell'irregolarità. La sezione VI del Consiglio di Stato, con la sentenza 716/2008, ha chiarito che non è possibile escludere da gara d'appalto una impresa la cui irregolarità contributiva non sia ancora accertata e definitiva. In risposta al Tar Sardegna che aveva avallato l'esclusione di una ditta da una gara basandosi sull'articolo 12 del Dlgs 157/1995 che, secondo il Tar, prevede una generica esclusione dalla partecipazione alle gare per quelle imprese che non sono in regola con il pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali, il Consiglio di Stato ha ribadito che l'interpretazione dell'articolo 12 va intesa nel senso di considerare "in regola", per quanto riguarda contribuzioni e relative sanzioni, i soggetti che, pur avendo pendenti ricorsi amministrativi o giurisdizionali, non abbiano ancora un accertamento e una condanna definitiva. In tale direzione, peraltro, si muove anche l'articolo 38 del Codice degli appalti pubblici il quale, al comma 1, lettera i), conferma l'esclusione dalla partecipazione a gare (unicamente) per quei soggetti che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali. Secondo il Consiglio di Stato tale principio deve essere assunto come principio generale e, pertanto, "ne deriva che anche in materia di appalti di servizi, l'inadempimento contributivo può ben essere causa di esclusione, ma unicamente ove sia stato definitivamente accertato".

(Raffaele Cusmai, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi/Autonomie locali Pa, 31 marzo 2008, p. 55 – Sintesi redazionale)

**Progettazione. Impennata legata ai grandi appalti - Nel primo bimestre +73% annuo.** Per il numero dei bandi la produzione è dimezzata. La Regione Lazio ha registrato a febbraio 2008 un forte aumento dei valori relativi agli appalti di progettazione. Questo incremento molto al di sopra della media nazionale dei valori in gara porta in alto il Lazio, ma trascina anche tutto il Centro-Nord. Il bilancio dei primi due mesi del 2008 è quindi assai positivo per il Lazio che segna un'ottima crescita dei valori rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (+73,4%).

Di contro, è praticamente dimezzato il numero dei bandi. La produzione è fortemente calata nel Lazio e in tutte le Regioni del Centro e dell'intero Paese. Segno evidente, questo, che i forti incrementi sono determinati da pochi grandi appalti. Infatti, nel caso del Lazio, a febbraio si sono conclusi due appalti che da soli costituiscono più del 30% del totale del valore. Sono quello con l'Anas, che ha deciso di affidare alla Regione i servizi di realizzazione e manutenzione dei propri sistemi informativi Sap (appalto che vale 10 milioni di euro); e quello per l'affidamento di servizi di ingegneria per un impianto di termovalorizzazione (la gara, bandita da Trm Spa di Torino ha un importo relativo ai servizi di progettazione di ben 12,1 milioni di euro).

(Massimo Frontera, Il Sole 24 Ore / Roma - Edilizia e Territorio, 26 marzo 2008, p. 17 - Sintesi redazionale)

**15 norme del Codice dei contratti nel mirino della Commissione Europea** – Il Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (D.Lgs. 163/2006 e successive modifiche) è stato messo sotto accusa dalla Commissione Europea in quanto alcune disposizioni violerebbero la normativa comunitaria. Le contestazioni risalgono a una lettera di fine gennaio cui il Governo italiano ha predisposto entro 60 giorni le proprie osservazioni. Successivamente la Commissione può formulare un parere motivato a chiedere ulteriori contro-deduzioni all'Italia; in caso di persistente contrasto potrebbe scattare una vera e propria procedura di infrazione a carico del nostro Paese. Va ricordato anche che la Commissione si è riservata di formulare altri rilievi sul Regolamento di attuazione del Codice (che entrerà in vigore solo a fine estate) e che l'Italia aveva in parte già deciso precedentemente di adeguarsi spontaneamente a taluni dei rilievi europei: Tuttavia l'oscoglimento anticipato del Parlamento ha impedito per ora la presentazione di un nuovo decreto correttivo al Codice (il terzo) che dovrà ora essere varato dal nuovo Governo. Ciò premesso le principali questioni rilevate dalla Commissione riguardano: *Appalti aggiudicati scopo di rivendita o locazione a terzi* (art. 24, comma 1, del Codice): il Codice non prevede l'applicabilità a questi appalti e ciò potrebbe pregiudicare la concorrenza delle opere di edilizia sociale; *Soggetti cui possono essere affidati gli appalti pubblici* (art. 34): viene criticato il fatto che il Codice indica soltanto le categorie di potenziali esecutori (imprese, società, ATI, consorzi, consorzi stabili) senza ammettere la partecipazione di altri soggetti individuati nelle forme previste dagli ordinamenti dei diversi Paesi e degli enti pubblici che operano sul mercato; *Non subappaltabilità di opere ad alto contenuto tecnologico* (art. 37, comma 11): la critica riguarda il divieto di subappalto qualora le opere di notevole contenuto tecnologico superino il 15% dell'importo totale dell'opera; *Verifica dei requisiti dei partecipanti alla gara* (art. 48): il sistema italiano di verificare a posteriori i requisiti dei concorrenti ammessi alla gara può portare alla illegittima esclusione di un partecipante che avrebbe avuto i requisiti a vantaggio di un concorrente che poi si è rivelato non in regola; *Avvalimento gara per gara* (art. 9, comma 6): la Commissione critica la scelta di avvalersi soltanto di un'impresa gara per gara mentre le direttive europee non prevedono limitazioni; *Avvalimento in sede di qualificazione SOA* (art. 50, comma 1, lett. a): viene criticata la possibilità di utilizzare l'avvalimento in sede di qualificazione SOA a imprese facenti parte dello stesso gruppo; nei settori speciali ciò contrasta con le direttive europee; *Dialogo competitivo* (art. 58, commi 5, 13 e 15): la Commissione sottopone a rilievo il sistema italiano che ammette che la stazione appaltante determini nell'ultima fase di gara alcuni criteri ulteriori rispetto a quelli già previsti dal bando; *Criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa* (art. 83, comma 4): sarebbe contraria alla normativa europea la possibilità che la commissione giudicatrice determini prima dell'apertura, ma dopo la presentazione, delle offerte alcuni criteri motivazionali per l'attribuzione del punteggio; *Promotori* (art. 153, comma 3, e 155): la Commissione ha rilevato che la pubblicazione dell'avviso sulla scelta del promotore venga pubblicato soltanto sul sito informatico e sull'Albo della sede della stazione appaltante; inoltre non è chiaro se debba essere pubblicato un bando per l'indizione della gara sul progetto preliminare prescelto dall'amministrazione. Infine, le disposizioni vigenti non escludono che il promotore mantenga una posizione di sostanziale vantaggio in quanto partecipa solino alla fase finale con i due migliori classificati e non si confronta con la generalità dei partecipanti; *Opere di urbanizzazione a scomputo*: la procedura nazionale prevede che il titolare del permesso di costruire rivesta la qualifica di promotore con diritto di prelazione rispetto ad altri eventuali interessati a realizzare le opere a scomputo. La Commissione ritiene la norma contraria alla concorrenza.

(Consulente Immobiliare, Il Sole 24 Ore, n. 811/2008, p. 577)



## Demanio

**La valorizzazione dei beni demaniali. Spitz (Demanio): i beni alle Siiq, poi le cartolarizzazioni dei crediti.** Elisabetta Spitz, direttore generale dell'Agenzia del Demanio, è convinta che il mezzo migliore per valorizzare i 50 miliardi di patrimonio immobiliare dello Stato non è tanto la vendita diretta sul mercato, quanto la vendita a una o più Siiq (società di investimento immobiliare quotata) di proprietà pubblica, date in concessione o in locazione, per poi cartolarizzare questi crediti vendendo le azioni delle Siiq a un azionariato diffuso, garantendo il rendimento con i canoni di locazione e i contratti di concessione a 50 anni riscossi dallo Stato. In questo modo, senza vendere i beni dello Stato sarà possibile generare cassa per diversi miliardi di euro. I contratti di locazione e atti di concessione attualmente sono 2.643 (e rendono 250 milioni l'anno su un arco temporale di 20 anni). Invece, già applicando questa pseudo cartolarizzazione per concessioni di 50 anni sui 200-400 immobili della Difesa non più strumentali a fini militari si può ottenere un flusso di cassa superiore al miliardo di euro l'anno. E' evidente, allora, come questa operazione finanziaria porti con sé un doppio beneficio: genera entrate consistenti per ridurre il debito pubblico e, soprattutto, lo fa senza alienazione di beni immobiliari dello Stato. Per la Spitz adesso bisogna lavorare sui 13.000 beni in uso governativo per abbattere i costi di manutenzione ordinaria e straordinaria (e ciò, già nel 2008, farà risparmiare 1,5 miliardi), razionalizzare gli spazi e liberare gli immobili fino a 8 miliardi di euro su 48, delocalizzare gli uffici pubblici. Ma, ribadisce la Spitz, la vera svolta per valorizzare il patrimonio immobiliare dello stato sta nella concessione a 50 anni che utilizza gli investimenti dei privati per ristrutturare immobili e aumentarne il valore.

(Isabella Bufacchi, Il Sole 24 Ore - In Primo Piano, 25 marzo 2008, p. 5)

**Le dismissioni di Regioni, Province e Comuni possono arrivare fino a 90 miliardi.** Il Centro Studi della Fondazione Magna Carta ha reso noto il suo focus sul patrimonio dello Stato e sottolinea che la dismissione di 30-90 miliardi di euro di patrimonio immobiliare pubblico, in dieci o quindici anni, può rendere risorse tra i 3 e i 9 miliardi a favore di Regioni, Province e Comuni. Spetta infatti agli enti locali la fetta più grande della vendita di beni dello Stato perché infatti è degli enti territoriali l'80% circa del patrimonio immobiliare pubblico, cioè 280 miliardi su 350 di valore di mercato. Il rapporto, però, mette anche in luce che il patrimonio pubblico in grado di generare reddito ammonta a 675 miliardi e ha un rendimento dell'1%, ma un costo di gestione del 2%. Per ovviare a questo impasse, le soluzioni possono essere due: valorizzare o dismettere. La valorizzazione del patrimonio per aumentarne la redditività, però, è un processo lungo e con benefici gradualmente, mentre la dismissione invece dà subito molteplici vantaggi: intanto si cedono beni che rendono l'1% e ne costano il 2%, i proventi di queste dismissioni si possono destinare per spese di investimento, si possono realizzare nuove infrastrutture. Insomma, si trasforma "un capitale non strategico in capitale strategico". Secondo il rapporto di Magna Carta, il patrimonio immobiliare degli enti territoriali è così ripartito: 227 miliardi tra i Comuni, 29 miliardi tra Province e 11 tra Regioni. Il patrimonio delle Asl è pari a 25 miliardi, mentre l'edilizia residenziale pubblica ha immobili per 50-70 miliardi.

(Isabella Bufacchi, Il Sole 24 Ore - In Primo Piano, 25 marzo 2008, p. 5)



## Economia, finanza, agevolazioni, finanziamenti e fisco

**Comuni. Il Tar Toscana si pronuncia sull'esercizio dei poteri regolamentari in materia di Irpef.** Il Consiglio può convalidare le deliberazioni della Giunta. Con la sentenza n. 411 del 20 marzo 2008, la prima sezione del Tar Toscana ha stabilito che una delibera del consiglio comunale di convalida di una adottata dalla giunta ha valore retroattivo e pertanto la convalida è valida anche se presa oltre i termini di legge. La Giunta del Comune di Massa aveva approvato, entro il termine perentorio stabilito dalla legge, il regolamento comunale relativo alla variazione dell'aliquota di compartecipazione all'addizionale Irpef. Data l'incompetenza della giunta ad emanare una tale delibera, il consiglio era intervenuto, oltre la scadenza, a confermarla. Con la sentenza del Tar Toscana, appunto, tale delibera è ritenuta valida, ancorché fuori tempo massimo, perché convalidando e ratificando un atto precedente si sostituisce a quello con effetto ex tunc,

rendendo valido l'atto viziato sin dalla sua emanazione. Né è possibile, secondo il Tar, contestare la tardività dell'atto di ratifica poiché "all'operatività del principio di retroattività della convalida disposta dall'organo competente non osta l'esistenza di un termine perentorio entro il quale avrebbe dovuto essere adottato l'atto".

(Sergio Trovato, *Il Sole 24 Ore*, Norme e Tributi/Enti locali, 3 aprile 2008, p. 35 - Sintesi redazionale)

**Focus sul maggior gettito Ici. I rendiconti superano l'accertamento convenzionale.** Con il decreto 17 marzo 2008, il ministero dell'Interno, congiunto con quello dell'Economia, ha approvato i certificati che i Comuni devono produrre per attestare il maggior gettito Ici incassato (o che prevedono di incassare). Per determinare tale maggiori entrate i Comuni si devono basare sui dati che l'Agenzia del Territorio ha inviato al ministero dell'Interno il 4 marzo scorso. Tale data è importante perché è da essa che si cominciano a contare i 90 giorni di tempo che i Comuni hanno per consegnare i certificati di cui sopra. I Comuni che, a causa della mancata erogazione dell'ultima rata del fondo ordinario, si sono trovati costretti a ricorrere a delle anticipazioni di cassa, devono comunicare anche gli interessi passivi che hanno dovuto riconoscere al Tesoriere. Quindi, per sapere con certezza quale sarà l'incremento di gettito (se quello stimato dall'Agenzia del Territorio, ossia 117 milioni invece dei 609,4 stimati dal decreto legge 262/2006, o addirittura inferiore) bisognerà attendere il mese di maggio. Il decreto dei ministeri dell'Interno e dell'Economia arriva in tempo per dare la possibilità ai Comuni di accertare puntualmente, e non più "convenzionalmente", il differenziale tra il taglio ai trasferimenti operato dal Viminale e il reale gettito determinato attraverso le certificazioni. La definitiva determinazione dei trasferimenti 2007, inoltre, consente di approntare in modo più corretto anche i preventivi del 2008 (la cui consegna è slittata al 31 maggio prossimo).

(Nicola Tommasi, *Il Sole 24 Ore* - Norme e Tributi/Enti locali del 3 aprile 2008, p. 35 - Sintesi redazionale)

**Ici, entrate da certificare.** Il ministero dell'Economia ha diffuso il decreto 17 marzo 2008, redatto di concerto con il ministero dell'Interno, in cui vengono riportate le modalità operative che i comuni devono seguire per certificare il maggior gettito Ici avvenuto nel 2007. Per la quantificazione dell'incremento della base imponibile ci si basa sui dati che l'Agenzia del Territorio ha comunicato al ministero dell'Interno entro il 29 febbraio scorso. In allegato al decreto dell'Economia e dell'Interno è riportato anche il modello di certificazione utile per i Comuni. (Notizie in breve. Comuni. *Il Sole 24 Ore* - Norme e Tributi del 1° aprile 2008, p. 32 - Sintesi redazionale)

**Finanziaria. I recuperi sul 2007 non modificano il rispetto dei vincoli di quest'anno.** La sanzione si misura sullo sfioramento più consistente. Si delinea sempre più il quadro normativo relativo al Patto di stabilità per il 2008. Il decreto sulla determinazione degli obiettivi e il regolamento sull'automatismo tributario, che hanno causato contrasti tra ministero dell'Economia e organizzazione sindacali, delineano più punti importanti: l'entità dello sfioramento, le sue modalità di recupero e la gestione del bilancio 2008 (gestione che deve provvedere sia al recupero dello sfioramento del 2007, sia i flussi necessari per il rispetto del saldo programmatico del 2008). Il dubbio che si era creato era relativo a quale sfioramento del 2007 andasse recuperato, se quello di cassa o quello di competenza. Ebbene, il decreto ha stabilito che debba essere recuperato quello di importo maggiore. Inoltre, sulle modalità di recupero dello sfioramento, il decreto ha risolto che le manovre economiche di recupero per lo sfioramento del patto 2007 debbano rientrare nell'obiettivo programmatico per il 2008, determinando la manovra complessiva di bilancio, ma non incidano sul rispetto del Patto per il 2008. Il bilancio 2008, infatti, deve essere idealmente diviso in due parti perché due sono i risultati da raggiungere: uno è il rispetto del Patto 2008, appunto, e uno è quello di recuperare la differenza tra saldo programmatico e saldo reale del 2007. Quindi, stante l'obbligo di recupero dello sfioramento del 2007, qualora tale recupero non si verifichi non ne viene compromesso il rispetto del Patto di stabilità per l'anno corrente.

(Nicola Tommasi, *Il Sole 24 Ore* - Norme e Tributi/Autonomie locali e Pa, 31 marzo 2008, p. 53 - Sintesi redazionale)

**Enti locali, bilanci più controllati. Corte dei Conti. Saranno diffuse oggi le linee guida per i revisori contabili sui preventivi 2008.** Le "check list" dei magistrati per verificare i dati di gestione. La Corte dei Conti diffonderà oggi le nuove Linee guida per compilare il bilancio di previsione 2008 e che, quindi, sono rivolte ai revisori degli enti locali (deliberazione della sezione Autonomie n. 3/AUT/2008). In pratica si tratta di questionari in cui, al fine di far redigere un bilancio preventivo il più possibile trasparente e previdente, si fanno richieste puntuali su temi quali le verifiche sulle regole per il rispetto del Patto di stabilità, su quelle per il controllo delle società partecipate, sul personale (anche a tempo determinato e co.co.co.), sui limiti all'indebitamento e sull'uso degli strumenti finanziari derivati. Per quanto riguarda il Patto, il questionario punta a sottolineare che dal 2008 i piani per il rispetto del Patto devono essere già previsti e presenti nel bilancio di previsione, mentre riguardo le società partecipate, il questionario si concentra sulle eventuali perdite delle società e le loro ricadute sugli equilibri del bilancio. Al riguardo, il questionario di quest'anno punta a far emergere in tempo le criticità così da poter subito "correre ai ripari", e questo si può ottenere controllando gli indicatori chiave della gestione (patrimonio netto, valore della produzione, risultato di esercizio). Per quanto riguarda i contratti, si chiede il rispetto dell'obbligo di allegare al bilancio di previsione la nota prevista dal comma 383, articolo 1, della Finanziaria 2008; di quantificare perdite eventuali; di contabilizzare in bilancio gli eventuali flussi attivi. Si chiedono anche le tipologie di contratti (scambio di interessi, di capitale o di entrambi) e le cause delle rinegoziazioni che si sono verificate negli ultimi tre anni. Si vuole in pratica far emergere il costo reale di tali contratti e il peso degli oneri sui bilanci degli enti. In fine, sugli strumenti finanziaria derivati (in particolare gli swap), le domande presenti nel questionario sono così puntuali da costituire in pratica delle chiare indicazioni di comportamento corretto.

(Patrizia Ruffini, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 28 marzo 2008, p. 37 - Sintesi redazionale)

**Presto una legge per incentivare le case ecologiche.** La Regione Puglia ha prodotto un disegno di legge per l'abitazione sostenibile che incentiva, con facilitazioni e sgravi fiscali, la realizzazione di edifici a scopo abitativo costruiti con i criteri e le modalità propri del risparmio energetico. La proposta del disegno di legge è quella di non computare nella volumetria complessiva dell'edificio tutti gli accorgimenti destinati a migliorarne le prestazioni energetiche. E così non verranno computati i maggiori spessori di mura esterne, solai, coperture (che così garantiscono un miglior isolamento termico e acustico o di inerzia termica). Il testo inoltre, dà indicazioni per perseguire il risparmio idrico ed energetico indicando i materiali da costruzione e imponendo, per alcuni edifici pubblici, l'applicazione di sistemi di riutilizzo delle acque piovane. Il disciplinare tecnico e le linee guida per la valutazione degli edifici e il prezzario dei materiali saranno stabiliti in un regolamento che dovrà essere emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge. In cambio di queste azioni finalizzate al risparmio energetico, i Comuni pugliesi adotteranno delle misure di agevolazione fiscale, quali sgravi sull'Ici, sugli oneri di urbanizzazione, sul contributo del costo di costruzione, oltre che bonus volumetrici fino al 10%. Inoltre, i Comuni potranno individuare, nei propri regolamenti urbanistici, delle zone in cui non sarà necessaria alcuna autorizzazione per l'installazione di impianti tecnologici per il risparmio energetico (tipo pannelli solari e fotovoltaici). Gli edifici costruiti con fondi prevalentemente pubblici dovranno essere sottoposti a certificazione ambientale. Le norme dovrebbero arrivare in consiglio regionale entro un paio di mesi.

(M.Sca., Il Sole 24 Ore - Sud/Istituzioni, 26 marzo 2008, p. 13 - Sintesi redazionale)

**Catasto decentrato, via ufficiale per 2.339 enti.** Nella Conferenza Stato-Città di ieri è stato dato il via libera alla prima tranche di decentramenti del Catasto ai Comuni che ne hanno fatto richiesta. In tutto, i Comuni interessati sono 2.339. Il 54,6% di questi ha optato per assumere tutte le competenze, dalla verifica formale all'aggiornamento della banca dati catastale; il 23,2% ha scelto la via intermedia che vede tra le responsabilità da assumere quella di accettare e registrare le dichiarazioni di aggiornamento del Catasto fabbricati e, infine, il 22,2% dei Comuni ha preferito l'opzione più leggera, limitata alle visure e alla consultazione della banca dati unitaria. Ora bisognerà affrontare la questione di quei 600 Comuni che hanno deliberato entro i termini (3 ottobre) l'intenzione di assumere le funzioni catastali, ma che l'hanno comunicata in ritardo all'Agenzia del Territorio e che per questo si sono visti bocciare la richiesta (si tratta del 47% degli "aspiranti", con punte del 70% nelle Regioni del Mezzogiorno).

Si attende una soluzione, per evitare anche che questi Comuni debbano aspettare due anni per avviare il nuovo Catasto (la prossima finestra sarà infatti nel 2009).

(Gianni Trovati, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi / Enti locali, 27 marzo 2008, p. 35 - Sintesi redazionale)

**Catasto, le case rurali allungano al 28 luglio.** Il decreto milleproroghe, ora convertito in legge, ha prorogato da 90 giorni a sette mesi il termine ultimo per poter registrare al Catasto i fabbricati rurali e quelli che hanno perso i requisiti di ruralità. Quindi, ora il termine ultimo è il 28 luglio 2008. Il provvedimento dell'Agenzia del Territorio, pubblicato sul Supplemento Ordinario della Gazzetta Ufficiale, riporta anche l'elenco dei Comuni in cui sono stati individuati immobili che hanno perso i requisiti di ruralità ai fini fiscali e l'elenco dei Comuni in cui risultano esserci immobili non dichiarati. I nuovi accatastamenti devono essere effettuati dai legittimi proprietari (entro il 28 luglio prossimo, appunto); se questi non adempieranno all'obbligo, l'accatastamento verrà fatto d'ufficio dall'Agenzia del Territorio che addebiterà al proprietario inadempiente gli oneri relativi. Per i fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità gli effetti fiscali scattano dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, o in mancanza di questa indicazione, dal 1° gennaio 2007 (anno della pubblicazione dell'elenco da parte dell'Agenzia). Per verdersi riconosciuta la ruralità abitativa, i fabbricati devono essere posseduti dal titolare del diritto di proprietà o altro diritto reale sul terreno, dall'affidatario del fondo o dal soggetto che ad altro titolo conduce il terreno su cui sorge l'immobile. E' richiesta la qualifica di imprenditore agricolo iscritto nel Registro imprese. Viene prorogato al 31 ottobre 2008, invece, il termine per accatastare i fabbricati rurali da parte dei soggetti non iscritti al Registro imprese della Camera di Commercio.

(Gian Paolo Tosoni, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 25 marzo 2008, p. 37 - Sintesi redazionale)

**Tarsu delle scuole: paga il ministero.** Nella Conferenza Stato-Regione di ieri le scuole italiane hanno avuto un triplice successo nei campi della Tarsu, della sicurezza degli edifici scolastici, e delle Sezioni Primavera per i bambini. Il ministero della Pubblica Istruzione pagherà direttamente ai Comuni la tassa sui rifiuti per conto delle scuole italiane. Per questo renderà disponibili 38.744.000 euro, ripartiti per ogni scuola in relazione al numero degli iscritti (circa 5 euro per alunno). Il tutto in applicazione del decreto Milleproroghe. Inoltre, il ministero salderà i debiti che le scuole hanno con i Comuni fino al 2006, sempre riguardo la Tarsu, con una somma massima di 58 milioni di euro. La conferenza, inoltre, ha approvato investimenti per 300 milioni per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, in specie quelli che sorgono in zone sismiche. L'intesa individua i criteri per poter accedere ai finanziamenti che si aggiungono ai 940 milioni stanziati a dicembre e onorati un terzo ciascuno da Stato, Regioni ed enti locali sempre per la sicurezza delle scuole. L'Inail, dal canto suo, ha stanziato 100 milioni straordinari per la sicurezza degli ambienti di lavoro. Infine, è arrivato il disco verde alle Sezioni Primavera. Siglato un nuovo accordo che rifinanzia per l'a.a. 2008-09 le sezioni per i bambini di 2-3 anni. 19 milioni il contributo del ministero della Pubblica Istruzione; 10 milioni quello del ministero della Famiglia. Il Welfare contribuirà fino a raggiungere 35 milioni. L'accordo prevede un'intesa-quadro nazionale a cui seguiranno intese specifiche tra Uffici scolastici regionali e singole Regioni. In via prioritaria saranno sostenute le 1.311 sezioni già funzionanti per 20mila bambini, ma potranno essere erogati ulteriori fondi (comunali e regionali) per aprire nuove sezioni.

(Luigi Illiano, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 21 marzo 2008, p. 38 - Sintesi redazionale)

**Catasto federale, varato il decreto per i distacchi.** E' stato approvato ieri in Conferenza Stato-Regioni il Dpcm che sancisce il trasferimento di personale dell'Agenzia del Territorio ai Comuni che hanno optato per l'assunzione delle funzioni catastali. Ora si aspetta solo l'ufficializzazione del decreto che avverrà con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. La nuova norma accompagna il Dpcm del 14 giugno 2007, e non è esente da critiche da parte delle rappresentanze sindacali che lamentano il fatto che il decreto abbia comunque recepito tutte le innovazioni peggiorative che loro avevano sottolineato. Il personale sarà trasferito con la modalità del distacco dei lavoratori dal Catasto ai Comuni. Distacco che sarà volontario e, inizialmente, avrà durata massima di due anni rinnovabile per un altro anno. Dopodiché il dipendente rientrerà nell'Agenzia del Territorio, in cui avrà mantenuto la stessa posizione. A carico dell'Agenzia rimarrà l'intera retribuzione, anche quella

di risultato, compresi gli incentivi contrattuali, che sono stati meglio specificati nel decreto. Per quei lavoratori che dovessero recarsi fuori dal territorio della propria provincia sarà prevista un'indennità di mobilità, che sarà concordata tra sindacati e Agenzia. Per questo sono stati stanziati in Finanziaria 4 milioni per il 2008 e 8 milioni per il 2009. Per avviare tutto il processo di decentramento sono stati dedicati 59 milioni per il 2008. I distaccati saranno 2.955 e verranno ripartiti nei vari territori in base ai volumi delle attività relative ai processi catastali svolte nel 2006. Il personale interessato al distacco dovrà farne domanda all'ufficio di appartenenza entro 15 giorni lavorativi dalla pubblicazione dell'elenco dei Comuni di destinazione, indicando una o più sedi nell'ambito della propria provincia, e in subordine regione, in ordine di preferenza tra quelle individuate.

(Saverio Fossati, Il Sole 24 Ore, Norme e Tributi 21 marzo 2008, p. 38 - Sintesi redazionale)

**Fondi Ue sottoutilizzati: li usa un Comune su due.** Nel triennio 2004-2006 solo la metà dei grandi Comuni laziali (quelli al di sopra dei 50mila abitanti) ha usufruito dei contributi dell'Unione europea e di altri organismi internazionali. Infatti Aprilia, Civitavecchia, Frosinone, Pomezia, Tivoli e Viterbo non hanno avuto accesso ai contributi internazionali (6 miliardi di euro) legati ai bandi che l'Unione promuove ogni anno per dare la possibilità agli enti locali di potenziare le attività istituzionali, aumentare il grado di copertura dei servizi e realizzare programmi per lo sviluppo socio-economico. Di contro, Roma, Latina, Fiumicino, Rieti e Guidonia Montecelio hanno avuto contributi per oltre 10 milioni di euro provenienti dalla Ue e da Agenda 21. Tali contributi hanno permesso per esempio a Roma di attivare ben 15 progetti per la formazione, a Latina di istituire una Agenzia per l'energia per razionalizzare i consumi e diversificare le fonti di energia. Quest'ultima città, inoltre, è da segnalare perché ha avuto l'intelligenza di creare un apposito ufficio dedicato ai Rapporti con le istituzioni. In questo modo l'amministrazione pontina ha in casa le competenze tecniche, amministrative e le relazioni necessarie alla realizzazione di progetti competitivi che possono facilmente ottenere i contributi internazionali. Questo è il segreto per acquisire i fondi Ue. L'ufficio latino, infatti, lavora trasversalmente con tutti i settori e servizi comunali, con altri Comuni pontini, con le agenzie e associazioni locali, così da programmare progetti sul territorio in tutti gli ambiti del finanziamento europeo.

(Francesco Montemurro, Il Sole 24 Ore/Roma - Pubblico e privato, 20 marzo 2008, p. 14 - Sintesi redazionale)



## Edilizia e urbanistica

**Il Dm Infrastrutture impone rendimenti energetici oltre la norma – Spa del Demanio, primi passi.** Risorse in arrivo per nuovi alloggi in affitto con l'obiettivo di sostenere programmi edilizi orientati al massimo risparmio energetico. I fondi statali ammontano a oltre 311 milioni, che erano originariamente destinati al completamento dei cosiddetti Contratti di quartiere II (si veda anticipazione su «Edilizia e Territorio» n. 8/2008). I fondi – bloccati da un contenzioso durato un anno e mezzo – sono stati ora riassegnati a un nuovo programma di riqualificazione urbana, mirato prioritariamente a creare nuovi alloggi a «canone sostenibile». **Il Decreto firmato** La scorsa settimana, il ministro delle Infrastrutture, **Antonio Di Pietro**, ha firmato l'apposito decreto che, dopo massimo due mesi dalla pubblicazione in «Gazzetta», sarà seguito dai singoli bandi da parte delle Regioni (sempre che queste comunichino al Ministero la disponibilità a cofinanziare il programma). Le Regioni si dividono 280,3 milioni, pari al 90% dei 311,5 milioni dei fondi disponibili. Il restante 10% viene per ora accantonato e sarà attribuito in forma premiale, in base a criteri da definire con un altro decreto ministeriale. Complessivamente, però, le risorse in campo dovrebbero superare i 415 milioni. Le Regioni, infatti, dovranno mettere sul piatto un cofinanziamento di almeno il 30% della quota statale. A loro volta, i Comuni interessati dall'intervento dovranno mettere sul piatto un ulteriore 14%, calcolato sul totale delle risorse statali e regionali. Ulteriori fondi potranno venire da operatori privati. Per i Comuni più piccoli (meno di 15mila abitanti) è stata fissata una riserva del 20% del totale dei fondi pubblici (statali più regionali). L'obiettivo del programma è appunto quella di aumentare l'offerta di alloggi in affitto a canone sostenibile e a migliorare la dotazione infrastrutturale dei quartieri caratterizzata da condizioni di forte disagio abitativo. Gli interventi sono attivabili sia da operatori pubblici (come Ater, Iacp o Comuni) sia da operatori privati (imprese, coop e fondazioni).

I programmi vengono predisposti dai Comuni. Gli alloggi promossi da operatori privati andranno affittati a canone agevolato, che dovrà risultare non superiore al 70% del canone concordato (in base alla legge 431/1998) e comunque non inferiore al canone di edilizia pubblica in vigore sul territorio per una durata di almeno 25 anni. **Rendimento energetico** Gli alloggi devono poi prevedere performance superiori del 30% a quelle previste dalle norme attuali in tema di rendimento energetico. A prevederlo è in particolare l'articolo 7 del testo. «Gli alloggi da realizzare o da recuperare – precisa il testo – devono raggiungere un comportamento prestazionale, in termini di rendimento energetico, superiore almeno del 30% di quello previsto dalla vigente normativa». Il Dm indirizza poi verso la ricerca di «soluzioni progettuali, preferibilmente di tipo passivo e bioclimatico, in grado di limitare il fabbisogno di energia primaria annuo per metro quadro di superficie utile (necessario per riscaldamento, raffrescamento, produzione di acqua calda sanitaria e illuminazione) di almeno il 30% rispetto ai valori riportati nell'allegato C - numero 1), tabella 1, del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, così come modificato dal decreto legislativo 29 dicembre 2006, n. 311». **Braccio di ferro legale** Come si diceva, questa posta finanziaria non è nuova. Si tratta infatti di fondi finora bloccati da un ricorso promosso nel marzo del 2006 dalle Regioni sul precedente bando (pubblicato nella scorsa legislatura). La protesta è scattata perché l'ultimo bando ministeriale si rivolgeva direttamente ai Comuni, bypassando così le Regioni (e contraddicendo anche la legge istitutiva sui Contratti di quartiere). Dopo che il Tar (nel novembre 2007) ha accolto le contestazioni delle Regioni è partita la concertazione con il Ministero per decidere come mettere a frutto questi soldi. Alla fine, la scelta è caduta sulla creazione di nuovi alloggi in affitto. Sul percorso attuativo sembrano però comparire degli ostacoli. È infatti successo che alcuni Comuni che avevano partecipato al bando del 2006 e si erano costituiti verso il Tar a sostegno del Ministero minacciano ora di impugnare l'atto di notifica della sentenza del Tar (non ancora formalizzato dalla Regione Umbria, capofila nella battaglia legale). Alla base di questa decisione c'è forse la speranza di ottenere una qualche forma di ristoro per alcune risorse impegnate inutilmente nel bando annullato. Se questi enti locali confermeranno (come già annunciato alle Infrastrutture) di proseguire la battaglia legale ricorrendo al Consiglio di Stato, la tabella di marcia del programma potrebbe subire dei ritardi. **La Spa del Demanio** In tema di affitto c'è poi da registrare la firma dell'atto di indirizzo – cioè il primo tassello attuativo – per la costituzione della "società di scopo per l'edilizia abitativa" prevista dal decreto legge 159/2007 (articolo 41), che ha già ricevuto una dote di 100 milioni e dovrà essere costituita da parte dell'agenzia del Demanio. Il testo sottoscritto da Antonio Di Pietro con **Paolo Ferrero** (Solidarietà sociale) e **Vincenzo Visco** (Economia) prevede tempi rapidi: la costituzione dovrà avvenire entro il 30 aprile prossimo. La Spa potrà operare con Fondi e Siiq. (Massimo Frontera, Edilizia e Territorio, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, p. 5)

**Di Pietro assegna agli enti locali 415 milioni per la riqualificazione.** Il ministro delle Infrastrutture, Antonio Di Pietro, ha firmato il decreto che distribuisce alle Regioni 311,5 milioni di euro originariamente destinati ai cosiddetti Contratti di quartiere ed ora destinati a un programma di riqualificazione urbana, e in particolar modo alla creazione di alloggi a "canone sostenibile". Così alle Regioni andranno 280,3 milioni di euro (il 90% dei 311,5 milioni) mentre il restante 10% sarà distribuito con criteri premiali. Le Regioni, a loro volta, dovranno aggiungere a questi fondi un incremento ulteriore di almeno il 30% della quota statale. I Comuni, invece, dovranno mettere sul piatto il 14% del totale delle risorse statali e regionali (ai Comuni con meno di 15mila abitanti andrà il 20% dei fondi statali e regionali). Lo scopo del programma è quello di aumentare il numero di alloggi con canoni di affitto al disotto delle quote di mercato e di migliorare le infrastrutture nei quartieri a forte disagio abitativo. Gli interventi, su programmi dei Comuni, possono essere realizzati sia da strutture pubbliche (Ater, Iacp, Comuni) che da privati (imprese, coop, fondazioni). I nuovi alloggi devono assicurare performance di risparmio energetico inferiori al 30% di quelle previste per norma. I fondi erano stati bloccati per più di un anno e mezzo perché il ministero aveva preso accordi direttamente con i Comuni scavalcando le Regioni, e queste avevano fatto ricorso al Tar. Ora il Tribunale ha dato loro ragione e i fondi sono stati sbloccati. Ma alcuni Comuni, che a loro volta avevano fatto ricorso al Tar a sostegno del ministero, minacciano di fare appello al Consiglio di Stato (forse per rientrare delle spese legali?). Se così sarà, si prospetta un nuovo blocco dei fondi.

(Massimo Frontera, Il Sole 24 Ore - In Primo Piano, 26 marzo 2008, p. 7 - Sintesi redazionale)



## Energia

**Il rapporto di Legambiente sulla diffusione delle fonti di energia alternativa nel 2008. Sono 3.190 i Comuni delle rinnovabili in Italia, il doppio rispetto a quelli rilevati un anno fa.** E sono le tecnologie solari a tenere testa sul territorio nazionale: i Comuni del solare hanno raggiunto quota 3.185, pari a 2.285 unità in più. Questi i dati più eclatanti emersi dall'indagine Comuni rinnovabili – giunta quest'anno alla terza edizione – a firma di Legambiente, che traccia la mappa delle fonti rinnovabili in uso sul territorio italiano. «I numeri 2008 sono tutti positivi», commenta Legambiente pur non dimenticando di evidenziare il ritardo nazionale rispetto ad altri Paesi. «Cresce la diffusione nel territorio italiano degli impianti per tutte le fonti e i parametri presi in considerazione». Sono i piccoli centri – quelli dove vivono meno di 5.000 abitanti – a registrare la maggiore diffusione degli impianti. Ed è proprio questo, secondo Legambiente, il dato più importante. «La scommessa di questi territori, la loro spinta dal basso – sottolinea l'Associazione – si sta rivelando vincente da tutti i punti di vista e in primo luogo relativamente al fabbisogno energetico: attraverso eolico, geotermico, idroelettrico, biomasse già oggi sono centinaia i Comuni che producono più energia elettrica di quanta ne consumano». Il Comune in testa alla classifica generale, quella realizzata sulla base del mix di impianti in uso, è Dobbiaco, in Provincia di Bolzano. Gli impianti fotovoltaici (178 kW installati) e di mini-idroelettrico (500 kW installati) hanno permesso di superare il fabbisogno elettrico delle famiglie, con una copertura del 111%. Tutte le utenze sono collegate a un impianto di teleriscaldamento da biomasse inaugurato nel 1995, che ha una potenza di 18 mW. L'energia termica prodotta oltre a soddisfare il fabbisogno del comune serve anche San Candido che si è allacciato alla rete nel 1999 (la volumetria complessiva riscaldata è pari a 1.402.500 mc). Riguardo alle singole tecnologie, per il solare termico è il Comune di Selva Val Gardena, anch'esso in provincia di Bolzano, ad aver raggiunto il miglior risultato nel proprio territorio con 2.400 mq di pannelli solari termici e una media di 955 mq ogni 1.000 abitanti. A seguire il piccolissimo Comune di Grauno (Trento), con un incremento di 70 mq rispetto al 2007 che gli hanno consentito di passare dal 13° al secondo posto. Sul fronte delle installazioni sugli edifici pubblici la medaglia d'oro è andata a Catania, con oltre 1.400 mq all'attivo. Nel solare fotovoltaico è il Comune di Prato allo Stelvio (Bz), con oltre 1.111 kW installati in grado di soddisfare oltre il 76% del fabbisogno elettrico delle famiglie residenti, a essersi aggiudicato la pole position. In tema di impianti pubblici è Prato la capitale del fotovoltaico con 598 kW di pannelli installati in 23 scuole. In crescita anche i comuni dell'eolico e della biomassa. I primi hanno raggiunto quota 157 per una potenza installata pari a 2.819 mW (644 mW in più rispetto al Rapporto 2007), in grado di soddisfare il fabbisogno elettrico di due milioni e 225mila famiglie. Il comune che risulta aver maggiormente incrementato la propria potenza eolica è Troia (Fg) che in un solo anno è passato da 90,5 mW a 167,9 mW. L'aspetto più interessante riguarda la quantità dei comuni "autonomi": ammontano a 128 e sono quelli in cui si produce più energia di quanta ne viene consumata. I comuni della biomassa sono 306 con una potenza totale installata di 770 mW (233 in più rispetto allo scorso anno) e 3.828 gWh prodotti pari al fabbisogno elettrico di un milione e 531mila famiglie. Ammontano a 28 i comuni della geotermia: pochi ma in decisiva crescita rispetto allo scorso anno quando erano 18 (storicamente localizzati principalmente tra le Province di Siena, Grosseto e Pisa). Sono 114, infine, i Comuni del mini-idroelettrico: il Rapporto prende in considerazione gli impianti fino a 3 mWe nei comuni considerati la potenza totale installata è di 72 mW pari al fabbisogno di energia elettrica di 115.200 famiglie. (Progetti e concorsi, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, p. 12)

**Solare e geotermia: Lazio a rilento nelle rinnovabili.** Rapporto Legambiente 2008. Il Rapporto Comuni Rinnovabili 2008 curato da Legambiente ha messo in luce che il Lazio è in forte ritardo per quanto riguarda lo sfruttamento di fonti di energia rinnovabili. Per quanto riguarda l'idroelettrico e l'eolico, il Lazio si trova in posizione molto arretrata, producendo solo 11,4 e 9 megawatt su un totale nazionale di 7794,6 e 2819,4. Va un pò meglio per la geotermia, poiché il Lazio si colloca al secondo posto dopo la Toscana, che però lo distanzia di molto con i suoi 735 Mw (il Lazio ne produce solo 40 e tutti concentrati nel solo Comune viterbese di Latera). Nel settore dell'energia solare è Rieti che spicca. Il suo Comune Città Reale è il primo municipio del Lazio (22° su scala nazionale) per produzione e la stessa Rieti è la settima città d'Italia per solare termico.

E con i suoi 1000 Kw da fotovoltaico doppia la capitale che ne produce solo 589 Kw (i dati di Roma, però, sulla diffusione del solare non sono ufficiali, non essendoci mai stato un monitoraggio puntuale degli impianti in funzione). E' soltanto nell'edilizia comunale che Roma recupera un pò del suo svantaggio, collocandosi al secondo posto per il solare termico (930 mq installati) e al quarto per il fotovoltaico (256,62 Kw). Ma questi sono i valori assoluti; se si rapportano al numero degli edifici pubblici e scolastici presenti in città, si vede che quelli che si alimentano con la forza del sole sono una percentuale bassissima: Infatti, l'incremento di pannelli solari termici nella capitale registrato nell'ultimo anno è stato nullo. Quando Legambiente stilò il suo primo rapporto sui Comuni Rinnovabili, Roma era in testa per il termico e per il fotovoltaico, ma da allora il suo impegno per l'energia rinnovabile si è andato via via spegnendo.

(Marita Cardone, Il Sole 24 Ore/Roma - Economia e imprese, 26 marzo 2008, p. 8 - Sintesi redazionale)



## Lavoro

### **Il bilancio dell'applicazione delle misure anti sommerso del DI Bersani: multe mai salate.**

La massimizzazione in realtà è mini: in media 5.200 euro. È questa la scoperta che arriva a quasi un anno e mezzo di applicazione dell'articolo 36-bis del cosiddetto decreto Bersani (decreto legge 223/2006 convertito con legge 248/2006) che ha introdotto la "super multa" e la chiusura dei cantieri in presenza di almeno il 20% dei lavoratori in nero o per la mancata osservanza delle prescrizioni sull'orario di lavoro, permessi e ferie. Secondo i dati del ministero del Lavoro, dal 12 agosto 2006 – data di entrata in vigore della norma – allo scorso 31 dicembre l'ammontare complessivo delle multe è di 35,7 milioni comminate a 6.795 aziende. Il conto è presto fatto: ogni verbale mediamente è stato di 5.254 euro. Una cifra che certamente non può essere considerata maxi se si tiene conto del costo sostenuto in generale dall'imprenditore per la regolarizzazione del personale. «Riteniamo che sia equa – risponde il sottosegretario al Lavoro, Antonio Montagnino – Alzando troppo le sanzioni si corre il rischio che le aziende non paghino». Un rischio che è comunque ancora una realtà se si tiene conto che nello stesso periodo monitorato dal ministero del Lavoro (agosto 2006-dicembre 2007) solo il 41% dei provvedimenti di sospensione dei cantieri è stato seguito dalla regolarizzazione e quindi dal pagamento della multa. «Davanti a una sanzione molto alta l'azienda sparisce – continua Montagnino – ovvero fallisce, salvo poi ricomparire sotto altre forme societarie ». Come dire che finora il sistema introdotto dall'articolo 36-bis del Bersani non ha costituito un deterrente abbastanza forte contro il lavoro nero. «Se è equa la sanzione riesce a raggiungere lo scopo – ribadisce Montagnino -. Non ci deve essere da parte dell'imprenditore la presunzione di impunità o di controllo». **Da maxi a mini** La media delle sanzioni è di circa 5.200 euro, ma l'importo della multa è il risultato di varie voci. Per ogni lavoratore trovato a lavorare in un cantiere senza le registrazioni necessarie l'exkursus editale può variare da 1.500 a 12.000 euro. Ma questo solo in teoria. In pratica, la cifra massima applicata è di quattromila euro a seguito dall'intervento dell'articolo 16 della legge 689/1981 che ha introdotto la possibilità di pagamento ridotto se l'ammenda viene versata entro il sessantesimo giorno dall'emissione del verbale. Secondo l'ispettorato del Lavoro questa prassi è stata seguita nella totalità dei verbali. La somma viene maggiorata di 150 euro per ciascuna giornata di lavoro effettiva dell'operaio irregolare trovato dagli ispettori nel cantiere. Ma anche qui, la possibilità che il lavoratore trovato in nero dichiararsi agli ispettori la verità sulla durata della sua permanenza in cantiere è molto scarsa. Secondo la prassi rivelata dallo stesso ispettorato del Lavoro del ministero di via Veneto, i controlli si attengono alle dichiarazioni dei lavoratori stessi non avendo altro metodo per misurare i giorni di lavoro prestati in nero da un operaio in un determinato cantiere. Ora, i lavoratori che dichiarano più di un giorno sono pochissimi. Per questo, la somma aggiuntiva alla sanzione di base supera raramente la soglia dei 150 euro. Stando così le cose, la sanzione minima parte da 1.500 euro a cui si aggiungono 150 euro se nel cantiere è presente un solo lavoratore in nero che dichiara di essere al suo primo giorno di lavoro. La multa lievita proporzionalmente ai lavoratori tenuti senza registrazioni, ma come abbiamo visto si attesta a una media di 5.200 euro, la somma che si paga con circa tre lavoratori in nero che dichiarano di essere impiegati da uno o due giorni. **Per riaprire i cantieri** L'articolo 5 della legge 123/2007 (Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia) ha introdotto la possibilità di pagare immediatamente un quinto

della massimizzazione per riaprire il cantiere, senza dover attendere i tempi della burocrazia per la regolarizzazione degli operai, né quelli per un eventuale ricorso. Si tratta di una sanzione amministrativa aggiuntiva che va a sommarsi alla multa vera e propria. Anche se il ministero del Lavoro non dispone ancora di un monitoraggio di questa pratica introdotta lo scorso agosto, quindi non siamo in grado di sapere quante aziende hanno preferito pagare subito per riaprire i battenti, anche questo "obolo" mediamente si attesta intorno ai mille euro, elevato dal Testo unico della sicurezza a 2.500 euro fissi (si veda l'articolo in basso). **I controlli** Facendo un calcolo molto approssimativo ogni azienda edile in Italia potrebbe subire un controllo ogni 13 mesi. Tenendo conto che in Italia operano, secondo il Cresme, 775.886 aziende edili, mentre mensilmente gli ispettori del ministero del Lavoro controllano in media 2.259 cantieri. Ma l'intervallo di tempo potrebbe essere molto più lungo in relazione alla zona e alla dimensione del cantiere. Infatti, l'Ispettorato sceglie i cantieri da visitare in base a diversi input tra cui, le denunce dei lavoratori, dei sindacati o dell'Inps, su segnalazione dei nuclei operativi dei carabinieri che, svolgendo attività di intelligence, individuano una zona o un cantiere sospetto. In genere, i grandi cantieri sono presi più di mira rispetto ai piccoli, mentre solo in pochi casi viene svolta un'azione preliminare per l'individuazione degli obiettivi di una campagna di controllo. «Ci sono zone d'Italia – dice **Paolo Buzzetti**, presidente dell'Ance – che sfuggono al controllo pieno delle forze dall'ordine e là in quei cantieri gli ispettori non entreranno mai». Ma Montagnino difende l'operato del suo ministero. «Abbiamo accentuato i controlli. Con il piano denominato "10.000 cantieri" tra lo scorso luglio e ottobre ne abbiamo controllati altrettanti. Abbiamo assunti 870 neoispettori nel 2006, altri 300 a luglio scorso, mentre 300 sono entrati in servizio dal 1° gennaio di quest'anno. Sono dell'avviso che devono essere ulteriormente potenziati fin quando non sia completamente maturata la cultura della legalità e della sicurezza». «In questo, sono convinto – conclude – che le sanzioni non risolvono il problema, invece, di grande aiuto possono essere le associazioni di categoria che possono diffondere buone pratiche tra i loro associati».

(Deborah Appolloni, Edilizia e Territorio, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, p. 11)

**Collaboratori con iscrizione. I chiarimenti dell'Inps.** L'obbligo di comunicazione del committente non esonera il lavoratore. Adempimento previsto in coincidenza del primo incarico. Il decreto del ministero del Lavoro 30 ottobre 2007 ha reso obbligatorio per i datori di lavoro privati, enti pubblici economici e pubbliche amministrazioni di comunicare l'instaurazione di rapporti di lavoro che prevedono l'iscrizione alla Gestione separata di collaboratori coordinati e continuativi, collaboratori a progetto, soci di cooperative e di associazioni. Questo obbligo in capo ai datori di lavoro, però non esonera i collaboratori all'iscrizione all'Inps. E' quanto ha specificato l'Istituto di previdenza sociale con il messaggio 7505 di ieri. Sono esclusi dall'obbligo di comunicazione i rapporti di lavoro riguardanti i componenti di organi di amministrazione e controllo delle società, i partecipanti a collegi e commissioni, i lavoratori autonomi occasionali, i dottorandi di ricerca e i medici in formazione specialistica. Gli oneri di comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro è totalmente a carico del committente. I lavoratori iscritti alla gestione separata, invece, devono iscriversi all'Inps; per loro è necessaria una sola iscrizione, all'inizio del primo rapporto di collaborazione, non essendo obbligati a comunicare ogni volta la fine di una collaborazione e l'inizio di una successiva (con lo stesso o con un altro committente).

(Arturo Rossi, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 3 aprile 2008, p. 28 - Sintesi redazionale)

**Consulenze. Figure bloccate per la laurea specialistica.** L'Ufficio per il personale della pubblica amministrazione, del ministero della Funzione Pubblica, con la circolare 2/2007 ha confermato che per poter ottenere una consulenza nelle pubbliche amministrazioni è necessaria una "comprovata specializzazione universitaria", ossia "una laurea magistrale o titolo equivalente attinente all'oggetto dell'incarico". Ma non sono stati esclusi "percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale". La cosa amplia il campo di azione, ma non è ancora sufficiente a rendere possibile l'affidamento di consulenze a geometri, ragionieri, esperti di contributi e buste paga, ossia professionisti iscritti ad un albo, ma non necessariamente laureati. L'ordine dei consulenti del lavoro, vorrebbe optare per una distinzione tra consulenza vera e propria (per cui, secondo i vincoli imposti dalla Finanziaria, è necessaria appunto la laurea) e "prestazioni di servizi" che esulano da detti limiti e che sono "prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti, obbligatori per legge".

L'affidabilità e la competenza di questi consulenti sarebbe garantita dalla loro iscrizione ad un albo professionale. A una soluzione simile sta lavorando anche la Funzione pubblica che, pur confermando la norma che richiede una laurea per poter fornire consulenze alle amministrazioni pubbliche, sta cercando una via per aprire a determinate categorie di professionisti. Una soluzione potrebbe essere appunto quella di aprire a professionisti, anche non laureati, ma iscritti ad un albo professionale con almeno due anni di anzianità e solo per le attività tipiche. Ossia ragionieri, geometri e consulenti del lavoro potrebbero di nuovo offrire la loro consulenza agli enti locali, ma solo per i compiti per i quali è richiesta l'iscrizione all'ordine professionale.

(Francesco Siacci, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi/Autonomie locali e Pa, 31 marzo 2008, p. 53 - Sintesi redazionale)

**Lavoro. Dimissioni, raddoppiano le date da dichiarare.** La circolare del ministero sulla procedura on line lascia molti dubbi. Per i dipendenti vale il preavviso e per il datore la cessazione. Con la circolare del 25 marzo u.s., in relazione alla comunicazione on line obbligatoria per le dimissioni volontarie unilaterali, il ministero del Lavoro chiarisce quale data vada riportata alla voce "data decorrenza dimissioni" del modello telematico: va indicata la data del primo giorno di preavviso e non più la data del primo giorno di non lavoro. La scelta, non supportata da nessuna argomentazione giuridica, non risolve di molto il problema. Ci si chiede infatti quale data bisogna riportare nei casi di recesso immediato del rapporto di lavoro senza obbligo di preavviso (come, per esempio, nei casi di dimissioni per giusta causa). In più, al lavoratore che presenta la domanda di dimissioni si chiede di riportare la data del primo giorno di preavviso, mentre al datore di lavoro (o al committente nel compilare il modulo on line) si chiede di indicare "la data in cui termina il rapporto", che salvo ripensamenti è rappresentata dall'ultimo giorno di lavoro. Unica certezza è data dalla data in cui il datore di lavoro deve comunicare la cessazione del lavoro: cinque giorni successivi la cessazione effettiva del rapporto, indipendentemente dalla data che viene richiesto di riportare sul modulo.

(Enzo De Fusco, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 27 marzo 2008, p. 33 - Sintesi redazionale)

**Parità uomo-donna: invio dati entro il 30.** Le aziende, sia pubbliche che private, che abbiano più 100 dipendenti devono, entro il 30 aprile prossimo, consegnare alle rappresentanze sindacali aziendali e ai consiglieri e alle consigliere regionali di parità il rapporto periodico sulla situazione del personale femminile e maschile occupato nel biennio 2006-2007. Il provvedimento è voluto al fine di valutare se nell'attività lavorativa dei due sessi nei vari settori economici e relativamente alle diverse fasi professionali sia rispettato il principio della pari opportunità tra uomo e donna. Come già detto, sono soggette all'obbligo di comunicazione le aziende con almeno 100 dipendenti, dovendosi considerare tra questi anche il personale che normalmente non viene computato, come per esempio gli apprendisti. Il datore di lavoro deve comunicare lo stato delle assunzioni, della formazione, delle promozioni professionali, dei livelli di carriera. Inoltre, vanno segnalati i passaggi di categoria o di qualifica, le mobilità, gli interventi della Cassa integrazione guadagni, i licenziamenti, i prepensionamenti, i pensionamenti, le retribuzioni effettivamente corrisposte. Per la comunicazione dei dati va utilizzato lo schema di modello allegato al decreto del ministero del Lavoro del 17 luglio 1996, che si articola in otto tabelle. Qualora un datore di lavoro non invii la comunicazione entro il termine previsto, la direzione regionale del Lavoro, dietro segnalazione delle rappresentanze sindacali o dei consiglieri regionali di parità, è tenuta a sollecitare l'azienda a provvedere entro e non oltre 60 giorni.

(Alessandra Gerbaldi, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 25 marzo 2008, p. 37 - Sintesi redazionale)



## Mercato

**Mercato delle costruzioni a Milano e in Lombardia** – L'annuale report di ANCE Lombardia e *Scenari Immobiliari* sul mercato immobiliare lombardo ha rilevato una situazione abbastanza positiva. *Fatturato in aumento*: il fatturato del 2007 ha raggiunto i 38,4 miliardi di euro con un aumento del 5,1% rispetto al 2006 e un tasso di crescita ben superiore alla media nazionale e anche a quella europea. Il volume degli scambi immobiliari è aumentato dell'1% e quello dei prezzi del 4%. Anche per il 2008 si prevede un aumento del fatturato immobiliare nella misura di circa il

6,5%, caratterizzato da un incremento delle compravendite del 2% e da un aumento medio dei prezzi del 3,5%. A Milano, in particolare, le quotazioni sono assestate soltanto su livelli alti e si stenta sempre di più a trovare immobili a prezzi medi, adatti alla domanda di giovani e famiglie. *Centri minori sugli scudi*: di conseguenza compravendite e prezzi salgono di più nell'hinterland dove si collocano il 69% delle vendite (fatturato +5%) mentre i 12 capoluoghi di provincia lombardi, nel cui territorio si situano il 31% degli acquisti, vedono diminuire gli scambi del 2,5% (i prezzi comunque aumentano del 4%). Tra le varie città si segnala in particolare Brescia, per il trend di crescita delle quotazioni. *Milano, città del lusso immobiliare*: nel frattempo, un'altra recente indagine di Tirelli&Partners ha sottolineato anch'essa il grande aumento della domanda di alloggi di lusso. Per queste categorie di immobili il problema è nella scarsità di offerta, mentre la domanda non ha difficoltà ad assorbire prezzi anche di dieci milioni di euro per un alloggio. In questo senso i grandi programmi di riqualificazione urbanistica previsti a Milano per i prossimi anni dovrebbero favorire la realizzazione di un parco di alloggi di lusso di nuova costruzione dotati delle caratteristiche di qualità, comfort e centralità cittadina preferiti dalla domanda. *Timori e speranze dei costruttori*: i costruttori lombardi, autori del rapporto assieme a *Scenari Immobiliari*, sono da un lato confortati dall'esito positivo del 2007 a dispetto di previsioni recessive formulate a inizio anno, ma nello stesso tempo la maggior parte delle imprese manifesta timori per la futura produzione edilizia. *Mercato non residenziale*: infine, per quanto riguarda il mercato non residenziale, la previsione fa segnare nel 2008 il +6,8% per gli scambi e il +12,5% per il fatturato, con prezzi in aumento del 4% per gli immobili terziari e del 2,9% per gli edifici industriali. (Consulente Immobiliare, Il Sole 24 Ore, n. 811/2008, p. 576)



## Pubblica Amministrazione

**Azione amministrativa, arriva il marchio doc.** È recente la notizia che la Prefettura di Reggio Calabria ha promosso una iniziativa denominata "Marchio di qualità amministrativa degli enti locali", una sorta di attestato di qualità conferito alle amministrazioni locali che possano vantarsi di non essere "inquinata" da infiltrazioni mafiose e che adottino "prassi" amministrative conformi alle norme. **Di necessità virtù.** L'iniziativa è indubbiamente inedita e lodevole e denota quella capacità, tipica del popolo italiano, di fare di necessità virtù. Ciò che preoccupa è, però, la ragione che ha indotto la Prefettura a inventare questo espediente per attestare una condizione che dovrebbe essere scontata per una istituzione pubblica e che invece non lo è. Ed è ancora più sconcertante pensare che quella di Reggio Calabria non potrebbe rimanere la sola iniziativa del genere, ma potranno nascerne molte altre, in tutta l'Italia, quanto meno analoghe, poiché non solo dalla mafia dobbiamo difenderci, ma anche da un "malcostume" ormai diffuso che ha messo la gestione del territorio nelle mani degli interessi economici locali di volta in volta dominanti. Tutto ha origine dalla sorte occorsa alla disciplina del controllo sugli atti degli Enti locali nel corso del ventesimo secolo, durante il quale sono intervenute numerose riforme dell'ordinamento degli Enti locali, talvolta radicali, che in materia di controlli sugli atti hanno comportato - per varie ragioni - un progressivo, ma inesorabile allentamento della pervasività degli stessi. Nel periodo antecedente all'epoca costituzionale, tra Enti locali e Stato vi era un rapporto di stretta dipendenza gerarchica, in base al quale i controlli costituivano un passaggio essenziale per garantire che la loro attività venisse svolta nell'interesse dello Stato: era affidata al Prefetto la verifica della legittimità degli atti di Giunta e Consiglio comunale e alla Giunta provinciale amministrativa il sindacato sul merito (con la possibilità di ricorrere gerarchicamente al Prefetto). Al Prefetto spettava anche l'autorizzazione a stipulare i contratti mediante trattativa privata o licitazione privata. Potere che al solo pensarci mette i brividi. La prima fondamentale riforma è avvenuta con l'emanazione della Costituzione italiana e con la effettiva attuazione delle disposizioni concernenti le amministrazioni regionali - intervenuta dopo quasi trent'anni dalla sua promulgazione. La Costituzione ha radicalmente modificato il ruolo degli enti territoriali, rendendoli autonomi rispetto allo Stato e soggetti al controllo degli atti da parte di organi regionali individuati nei Comitati regionali di controllo dalla legge 62/1953, la cui composizione collegiale prevedeva ancora la presenza di un rappresentante dell'amministrazione statale (ritenuta compatibile con il mutato rapporto tra le due istituzioni). **Controlli interni.** È stato poi introdotto il controllo interno svolto dal Segretario comunale il quale era tenuto, ai sensi della legge 142/1990, ad apporre il visto di legittimità sugli atti deliberativi, necessario proprio per attribuire un "marchio" di conformità alle norme apposto su provvedimenti

emanati dagli organi amministrativi. Ma anche il Segretario comunale è - di fatto - venuto meno quando con la riforma del 1997 (con una delle cosiddette "leggi Bassanini", la n. 127) egli è transitato dal ministero dell'Interno all'Agenzia autonoma dei Segretari comunali e, nell'ambito dell'Ente locale, ha assunto il ruolo di consulente giuridico-amministrativo, perdendo le funzioni gestionali. In quegli stessi anni è stato anche soppresso il controllo di merito per effetto del recepimento della Carta europea delle autonomie locali, adottata dalla Convenzione di Strasburgo. Ma ulteriori modifiche sono intervenute a seguito del Testo unico degli Enti locali emanato nel 2000 - che ha ridotto il settore di competenza dei Coreco - e con la legge costituzionale n. 3 del 2001 - che li ha eliminati del tutto. E ora? Sono rimasti solo i controlli dei revisori dei conti e i così detti controlli interni. Ma l'assetto organizzativo consegnato al secolo attuale non può essere considerato ideale in termini di efficacia del governo del territorio e del rispetto della legittimità degli atti e dunque, se è vero che nessuna formula organizzativa può avere la pretesa della infallibilità, occorre seriamente riflettere sulla necessità di apportare alcuni correttivi al sistema attualmente in vigore. Ormai, non solo il cittadino non ha più strumenti per segnalare la presunta irregolarità di taluni provvedimenti gestionali, ma anche ai consiglieri comunali di opposizione è rimasta solo la strada del ricorso al Tar per svolgere il ruolo di "controllori" dell'attività della coalizione vincente e per impugnare atti che spesso hanno già esplicitato la loro efficacia. Non vi sono altre forme - intermedie e meno costose per l'intera collettività - che permettano di riconsiderare i provvedimenti emanati, se non facendo appello alle autorità giurisdizionali amministrative e, ormai troppo spesso, penali. Ma non può essere considerato sufficiente. È sotto gli occhi di tutti che il potere esercitato con modalità campanilistiche dalle grandi e dalle più minuscole comunità locali ha creato solo disastri, ha determinato - al Sud come al Nord - la più totale confusione e disarmonia nella gestione della cosa pubblica, ha consentito alla criminalità organizzata, nelle aree meridionali, di appropriarsi dei finanziamenti europei per lo sviluppo e - al Nord - alle lobby imprenditoriali di occupare settori di sviluppo a danno del libero mercato. **Confusione e disarmonia.** Ma torniamo al marchio di qualità amministrativa promosso dal Prefetto di Reggio Calabria. Esso si basa - tra l'altro, e non solo - sulla verifica dell'adozione da parte dell'Ente locale interessato di una serie di atti come, ad esempio, il Regolamento per l'accesso agli atti e per la responsabilità del procedimento, l'individuazione delle unità organizzative responsabili dei procedimenti amministrativi e dei responsabili delle relative istruttorie, la costituzione del nucleo di valutazione, l'insussistenza di condizioni di dissesto finanziario, la redazione del Piano comunale di protezione civile, il ricorso ad appalti con sistemi di affidamento di lavori, servizi e forniture che assicurino la massima partecipazione di ditte concorrenti, la regolare attività di vigilanza e di repressione dell'abusivismo edilizio, la regolare emissione dei ruoli e l'effettiva riscossione dei tributi, l'efficace servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti e servizi di depurazione, e pochi altri ancora. A ben vedere, si tratta di requisiti che gli studenti di diritto amministrativo darebbero per scontati, di comportamenti che dovrebbero costituire le basi sulle quali poi un ente locale può costruire le sue politiche di sviluppo, ma che - evidentemente - tanto scontati non sono nella realtà. È altresì evidente che l'attribuzione del marchio Doc non apporta alcuna apparente conseguenza al momento attuale, ma invece - se sarà effettivamente possibile attivare tali procedure di valutazione - col tempo darà senz'altro i suoi frutti per tutta una serie di meccanismi che è in grado di innestare, a partire dal miglioramento della qualità della vita dei cittadini, per arrivare alla crescita della capacità attrattiva di imprese e turismo, delle quali la Calabria ha estremo bisogno. E chissà se la necessità affrontata dal Prefetto di Reggio Calabria non possa diventare la virtù di altre province, desiderose di dimostrare la qualità delle loro amministrazioni locali, purché la rete dei Comuni non si trasformi in una costellazione di qualificazioni, Doc, Dop, e così via fantasticando. (Carmen Cosentino, Guida agli Enti locali, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, n. 14, p. 92)

**Pa: via la controllo sul beneficiario per pagamenti sopra i 10.000 euro. In cinque giorni feriali dalla richiesta dovrà arrivare la risposta di Equitalia.** Il ministro dell'Economia, con il decreto 40/2008, procede all'attuazione pratica delle disposizioni che, in materia di riscossione, impongono alle amministrazioni pubbliche prima di procedere all'effettuazione di un pagamento nei confronti di un fornitore di verificare se questi è, a vario titolo, debitore nei confronti del «sistema riscossione» per importi superiori a 10mila euro. Si tratta delle disposizioni recate dall'articolo 48 bis del Dpr 602/1973, introdotte dal DI 262/2006 le quali prevedono che a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento in esame, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 comma 2, del Dlgs 165/2001, e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di

effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, verificano, anche in via telematica, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo e, in caso affermativo, non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo. **Un blocco temporaneo** - In sostanza, una sorta di blocco temporaneo e preventivo del credito vantato, appunto presso Pa e società a prevalente partecipazione pubblica, da soggetti terzi eventualmente debitori nei confronti dell'agente della riscossione per un importo abbastanza considerevole (la rilevanza dell'importo va tarata con quanto prevede l'attuale normativa sulla riscossione coattiva, la quale concede facoltà di adozione della misura cautelare dell'iscrizione ipotecaria sui beni immobili per importi dovuti superiori a 8mila euro). Al soggetto pubblico, relativamente al quale il decreto in esame configura esclusivamente le amministrazioni pubbliche e le società a totale partecipazione pubblica rimandando a un ulteriore apposito decreto la regolamentazione del procedimento per le società a prevalente partecipazione pubblica, viene fatto obbligo di effettuare una verifica preventiva presso Equitalia servizi Spa prima di procedere all'effettuazione di un pagamento di importo superiore a 10mila euro. **La soglia temporale** - A sua volta Equitalia servizi, che evidentemente in proposito svolge una funzione accentrata rispetto agli agenti della riscossione sparsi sull'intero territorio nazionale, procede senza indugio a effettuare il controllo del cui esito deve fornire comunicazione al soggetto richiedente entro i cinque giorni feriali successivi alla ricezione della richiesta. Questa soglia temporale è di assoluto rilievo, in considerazione del fatto che nel caso in cui Equitalia servizi non fornisce alcuna risposta entro detto termine il soggetto pubblico ha facoltà di procedere al pagamento delle somme al beneficiario: insomma, una sorta di «silenzio-assenso» che determina la liberazione del credito vantato dal terzo nei confronti della Pa - ovvero della società a partecipazione interamente pubblica - al pari, ovviamente, del responso di Equitalia che dovesse giungere con esito negativo circa eventuali pendenze con la galassia riscossione. **La positività della posizione** - La positività della posizione debitoria del terzo comporterà, quindi, da parte di Equitalia servizi l'indicazione dell'ammontare del debito del beneficiario comprensivo delle spese esecutive e degli interessi di mora dovuti nonché la segnalazione, vero e proprio preavviso, che l'agente della riscossione competente per territorio intende procedere al pignoramento del credito presso i terzi ai sensi dell'articolo 72 bis del Dpr 602/1973. A questo punto, per il soggetto istante scatta il congelamento della somma dovuta al terzo per i trenta giorni successivi a quello dell'avvenuta comunicazione, sino a concorrenza dell'importo del debito comunicato, ovvero, nei casi di crediti pignorabili soltanto parzialmente - stipendi, salari e altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego - nei limiti previsti dal codice di procedura civile. Ovviamente, nel caso in cui il terzo debitore procedesse, nelle more del blocco subito, a pagare in tutto o in parte il proprio debito con l'agente della riscossione, sarà sempre Equitalia servizi a comunicare lo sblocco dell'importo corrispondente. Se, invece, entro i trenta giorni di blocco non giungesse alla Pa istante l'ordine di versamento da parte dell'agente della riscossione - è opportuno qui rammentare che il pignoramento dei crediti verso terzi non prevede più la figura del giudice delle esecuzioni, sostituito dall'agente della riscossione che ordina al terzo di pagare direttamente il credito nell'atto di pignoramento - si genera ulteriormente lo sblocco degli importi congelati e, conseguentemente, la possibilità che la Pa o la società a intera partecipazione pubblica proceda a onorare il suo debito effettuando il pagamento. (Carlo Nocera, Guida al Diritto, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, n. 14, p. 20)

**Enti locali. Certificazione, un mese in più per le rettifiche.** Il ministero dell'Interno ha diffuso ieri un comunicato con cui chiarisce che, relativamente alla richiesta di rimborso dell'Iva per i servizi non commerciali, i certificati prodotti entro il 31 marzo non rispondenti alle prescrizioni contenute nel comunicato del 28 marzo dovranno essere rettificati entro il 30 aprile prossimo. Lo scopo è quello di limitare le richieste di rimborso solamente per quei servizi non commerciali che prima venivano svolti in economia dall'ente locale ed ora sono dati in affidamento a soggetti esterni, e per i quali è previsto il pagamento di una tariffa da parte degli utenti. La certificazione non riguarda il trasporto pubblico locale (per il quale il rimborso è assicurato con una diversa modalità), né i servizi svolti in regime di impresa e rilevanti ai fini Iva (per i quali già sussiste la possibilità di portare in detrazione l'imposta sugli acquisti). Inoltre, non è più possibile includere l'Iva sui servizi pubblici quali illuminazione pubblica, manutenzione strade e verde pubblico, rivolti

alla collettività e non soggetti a tariffazione, né va richiesta l'Iva relativa agli acquisti afferenti operazioni esenti svolte in regime d'impresa per le quali è precluso il diritto alla detrazione, mentre è possibile per quelle attività considerate esenti solo se svolte da enti locali.

(Carmine Cossiga, *Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi*, 2 aprile 2008, p. 31 - Sintesi redazionale)

**Immigrazione. I dati 2005-2006. Sportelli unici, la Corte dei Conti certifica il flop.** La Sezione centrale della Corte dei Conti ha reso nota la Relazione relativa all'indagine sulla gestione integrata dei flussi di immigrazione. L'indagine, relativa agli anni 2005-2006, ha preso in esame l'attività degli Sportelli unici per l'immigrazione e il risultato è del tutto fallimentare: pochi uomini, pochi mezzi, scarsa preparazione amministrativa inerente la gestione dei flussi di immigrati. I dati su cui si è svolta l'indagine sono pervenuti dagli stessi Sportelli unici dislocati sul territorio nazionale, presso le Prefetture. Il personale coinvolto è di sole 1.195 unità (metà assunte e metà con contratto di lavoro interinale), del tutto inadeguati gli strumenti pratici (pc, stampanti, fotocopiatrici, ecc.), praticamente inesistenti le possibilità di dialogare e trasferire on line le pratiche tra prefetture, questure, direzioni provinciali del lavoro, Inps e consolati all'estero (che sono incaricati di rilasciare i visti di ingresso nei Paesi di provenienza degli immigrati). Studiati apposta nel 2005 per gestire "l'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri", gli Sportelli unici hanno del tutto mancato la loro mission. Nel 2005-2006 i tempi medi di avvio al lavoro di stranieri extracomunitari sono stati di 350-400 giorni; per rilasciare solo un quarto dei permessi di soggiorno richiesti nel 2006 sono stati necessari ben 18 mesi. Il problema principale, rileva la Corte dei Conti, sta nella farraginosità del nostro impianto legislativo che per l'ingresso e il soggiorno di immigrati prevede troppi e troppo complicati procedimenti amministrativi i quali, dato l'alto numero di stranieri nel nostro Paese, causano un intasamento e un rallentamento preoccupante dell'intero processo. La Corte dei Conti sottolinea, quindi, la necessità di una revisione della disciplina dell'immigrazione sia in termini di semplificazione amministrativa che in termini di una maggiore aderenza alla realtà del fenomeno.

(Francesca Padula, *Il Sole 24 Ore/Norme e Tributi*, 2 aprile 2008, p. 34 - Sintesi redazionale)

**La Tributaria centrale suddivisa in 152 collegi.** La Commissione tributaria centrale verrà delocalizzata e distribuita sull'intero territorio nazionale, in 152 sedi, presso le 21 Commissioni tributarie regionali, incluse le Province autonome di Trento e Bolzano. La dislocazione è stata decisa in osservanza delle disposizioni della Finanziaria 2008 e risponde all'intento di dare un'accelerazione allo smaltimento delle 301.677 liti ancora pendenti al 1° febbraio 2008. Come già detto, 152 saranno le sedi dislocate, per un organico complessivo di 912 giudici. Il numero dei collegi è stato determinato in base al numero delle liti ancora pendenti e alle circoscrizioni territoriali a cui fanno riferimento le liti stesse. In sostanza, si è deciso di collocare un collegio ogni 2.000 ricorsi, incrementato di un'unità per ogni frazione superiore di 1.000 ricorsi. Così, per esempio, nel Lazio (che conta oltre 62mila ricorsi ancora aperti) ci saranno 31 collegi della Commissione tributaria centrale per un totale di 186 giudici; in Lombardia ci saranno 21 collegi e 126 giudici, in Campania 19 collegi e 114 soggetti. I 12 giudici dei due collegi di Trento e Bolzano avranno l'arretrato minore (rispettivamente 1.106 e 1.402 liti pendenti). L'unico collegio valdostano avrà sei giudici per sole 72 cause. A presiedere ogni sezione il presidente di sezione della Commissione tributaria centrale con più anzianità nella qualifica.

(Marco Mobili e Gianpaolo Piagnerelli, *Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi*, 1° aprile 2008, p. 33 - Sintesi redazionale)

**Pubblicità sul web per i compensi degli amministratori nella Pa.** E' stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 73 del 27 marzo 2008 la circolare n. 1 del 24 gennaio 2008 del Dipartimento della Funzione pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri in cui si danno indicazioni sulle novità introdotte dalla Finanziaria in materia di emulamenti e compensi nella pubblica amministrazione e nelle società controllate e collegate. In particolare, viene affermato che per quanto riguarda corrispettivi oltre i tetti stabiliti è obbligatorio che sul sito dell'amministrazione, o del soggetto interessato, venga pubblicato il nominativo del destinatario e l'ammontare del compenso. Inoltre, viene specificato che le deroghe al tetto retributivo generale possono essere possibili solo per "motivate esigenze di carattere eccezionale e per un periodo non superiore a tre anni". Tali motivazioni, inoltre, devono essere valutate e verificate dall'amministrazione pagante.

(Notizie in breve, *Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi*, 28 marzo 2008, p. 37 - Sintesi redazionale)

**Puglia. L'Università salentina, dopo quella di Bari, offre ai Comuni collaborazione su ambiente e analisi economiche.** L'Arpa lamentava la concorrenza - Il rettore: "Nessuna sovrapposizione". Dopo l'Università di Bari, che da un anno ha firmato una convenzione triennale con l'Anci Puglia per una cooperazione finalizzata allo sviluppo socio-culturale del territorio pugliese, ora anche l'Università di Lecce offre gratuitamente la sua consulenza in materia ambientale ai Comuni della Regione. L'Arpa, l'agenzia regionale per la Protezione dell'ambiente, torna ad allarmarsi e a temere una "concorrenza sleale" da parte di un'istituzione a carattere scientifico che offre il suo sapere e la sua consulenza a titolo gratuito, ma il rettore dell'Università salentina, Domenico Laforgia, chiarisce che non ci sono volontà e pericoli di sovrapposizione di competenze. All'Università, infatti, sono arrivate già molte richieste di consulenza ambientale in materia di energia e installazioni eoliche, quindi non in conflitto con il campo d'azione dell'Arpa che è piuttosto quello di monitoraggio e gestione di reti di rilevamento della qualità dell'aria. L'ambiente, comunque, è solo uno degli ambiti in cui l'Università di Lecce offre la sua consulenza; gli altri sono approfondimenti nelle analisi economiche, studi territoriali, pianificazioni, programmi di sviluppo di comunità e aree geograficamente limitate. Grazie a queste collaborazioni professionali, i Comuni pugliesi avranno un aiuto concreto e riusciranno a non far marcire i fondi comunitari dell'Obiettivo 1 ricevuti. Negli ultimi anni, infatti, ci sono sempre stati ritardi nelle fase progettuale, dovuti proprio alla mancanza di tecnici e professionisti.  
(Maria Moretti, Il Sole 24 Ore - Sud / Istituzioni, 26 marzo 2008, p. 13 - Sintesi redazionale)

**Patto di stabilità. Sì al decreto per il recupero.** La Conferenza Stato-Città ha varato ieri il decreto sulle misure di rientro per i Comuni che non hanno rispettato il Patto di stabilità nel 2007 e il correlato decreto sugli obiettivi 2008. Nel decreto viene sancito che i Comuni che nel 2007 hanno sfiorato il Patto devono adottare delle misure di rientro entro il 31 maggio prossimo, pena l'aumento automatico delle aliquote, e che tali misure concorrono all'importo complessivo della manovra, ma non hanno rilevanza sugli obiettivi che Comuni e Province devono centrare per rispettare il Patto 2008. Inoltre, viene chiarito che gli enti che non hanno rispettato il Patto sia dal punto di vista della cassa che da quello della competenza, devono recuperare il maggiore dei due importi. E' stata quindi bocciata l'ipotesi di non calcolare gli sforamenti di competenza che trovava il suo presupposto nel fatto che la voce della competenza di conto capitale non è più contemplata per il Patto 2008. In base alla disciplina delineata dal nuovo decreto, risulterà difficile che un Comune arrivi a far scattare l'innalzamento automatico dello 0,3% dell'addizionale Irpef, visti gli ampi margini di libertà con cui l'ente può programmare interventi alternativi.  
(Gianni Trovati, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi / Enti locali, 27 marzo 2008, p. 35 - Sintesi redazionale)

**Nella Pa ridotti i contratti a termine.** Si attende la pubblicazione della circolare del ministero per le Riforme e l'Innovazione nella pubblica amministrazione che definisce con precisione il raggio di azione della Finanziaria 2008 per quanto riguarda la lotta al precariato. La circolare, elaborata nei giorni scorsi, prevede a questo proposito che i contratti a termine della pubblica amministrazione non potranno durare più di tre mesi e non potranno essere prorogati (esentati dalla stretta saranno i contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della legge finanziaria di quest'anno). Esclude invece da ogni limitazione temporale le altre forme di lavoro flessibile, quali il part time, il telelavoro, i contratti di inserimento e "somministrazione" (perché la loro flessibilità è compatibile con il lavoro a tempo indeterminato), i contratti di formazione lavoro (che hanno la natura di contratti che poi andranno a trasformarsi in contratti a tempo indeterminato), i contratti per gli insegnanti delle scuole pubbliche, delle materne e degli asili nido (onde evitare un "caso-supplenze" e garantire con la continuità didattica il diritto costituzionale all'educazione). Sono "salvi" anche gli incarichi dirigenziali, gli uffici di diretta collaborazione dei ministri e quelli alle dipendenze di sindaci e presidenti di Provincia. La circolare del ministero delle Riforme della pubblica amministrazione sottolinea che la volontà della Finanziaria nel porre limiti alla durata dei contratti nasce come contrasto al fenomeno del precariato che ha imperversato in questi ultimi anni e che è frutto "di un degenerato uso della flessibilità, utilizzata come strumento per eludere il principio costituzionale della concorsualità".  
(Marco Rogari, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 20 marzo 2008, p. 31 - Sintesi redazionale)



## Sicurezza

**Nuova sicurezza, piena operatività con percorso a tappe.** Gli effetti del testo unico varato martedì. Durc solo con il permesso di costruire. Sull'attuazione il peso delle elezioni. Il percorso di attuazione del nuovo Testo unico sulla sicurezza nel lavoro non sarà breve e forse neanche rapido. Infatti potrebbe pesare su di esso il blocco dovuto alle prossime elezioni politiche. Per la piena attuazione del Testo, infatti bisognerà aspettare la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e questo potrebbe richiedere anche un paio di settimane. Poi gli uffici amministrativi chiamati ad emanare circolari e regolamenti interpretativi potrebbero essere indotti ad attendere gli esiti delle elezioni e l'insediamento del nuovo Governo. Non è infatti un segreto che se vincerà il centrodestra si rimetterà subito mano al Testo Unico. Come conferma Maurizio Sacconi (FI) "Se il centrodestra dovesse prevalere alle prossime elezioni saranno subito riconvocate le parti sociali per correggere un testo unico ora troppo sbilanciato sulle sanzioni. Devono essere privilegiati strumenti come la prevenzione, la formazione, la semplificazione, come hanno chiesto anche le 15 organizzazioni delle imprese".

Inoltre, i 90 giorni di tempo dati per adeguarsi alle nuove disposizioni potrebbero non essere sufficienti per le imprese, specie quelle che svolgono attività particolarmente pericolose. Quindi a fine giugno potrebbe essere necessario una nuova proroga.

Intanto, la Filca (il sindacato degli edili della Cisl) ha sottolineato come nel nuovo Testo Unico sia stato cancellato l'obbligo delle imprese committenti di fornire il Durc, il documento unico di regolarità contributiva, all'amministrazione concedente. Il ministero del Lavoro ribatte, tramite il sottosegretario Antonio Montanino: "Non intendiamo rinunciare al Durc, uno strumento indispensabile nella lotta al sommerso. L'obbligo di presentare il Durc resta. Lo abbiamo escluso solo per le attività edilizie per le quali non è richiesto il permesso di costruire. Si tratta di piccoli interventi di manutenzione, peraltro poco numerosi, per i quali abbiamo optato sulla semplificazione".

(Marco Bellinazzo, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 3 aprile 2008, p. 27 - Sintesi redazionale)

# Rassegna di normativa nazionale

(G.U. 31 marzo 2008, n. 76)



## Agevolazioni, finanziamenti ed incentivi

### MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE: DECRETO 28 gennaio 2008

Ammissione a cofinanziamento dei comuni aderenti al programma per la realizzazione di interventi strutturali per la razionalizzazione della mobilità in ambiente urbano diretti alla riduzione dell'impatto ambientale derivante dal traffico urbano.

(G.U. 25.03.2008, n. 71)



*E' pubblicato l'elenco dei progetti per la razionalizzazione della mobilità in ambiente urbano ammessi al cofinanziamento. I soggetti beneficiari dovranno trasmettere entro sessanta giorni il programma operativo di dettaglio. Il comune è tenuto a rendere disponibili al Ministero i dati relativi al monitoraggio degli interventi, nonché alla situazione della mobilità e della qualità dell'aria.*

### MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO: DECRETO 22 gennaio 2008

Procedure attuative dell'articolo 7-sexies del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140. (Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale).

(G.U. 29.03.2008, n. 75)



*Le disposizioni del presente decreto si applicano alle iniziative presentate, dalle regioni e dagli enti locali, ricomprese negli elenchi allegati ai decreti ministeriali 4 febbraio 2003 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 marzo 2003, n. 73, attuativo dell'art. 55 della Legge n. 448/2001 per l'anno 2002) e 18 luglio 2003 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 10 settembre 2003, n. 210, con il quale è stato effettuato il riparto dello stanziamento 2003 del Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale). Resta ferma l'esclusione dalla ammissibilità a finanziamento per le iniziative per le quali, alla data del 31 dicembre 2003, non erano stati adempiuti gli obblighi di comunicazione previsti nei decreti medesimi, nonché quelle per le quali, a seguito dell'applicazione del decreto-legge n. 168/2004, non sono state impegnate somme a valere sulle disponibilità originarie.*

### MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO: DECRETO 28 dicembre 2007

Progetti a favore dei distretti industriali.

(G.U. 22.03.2008, n. 70)



*I progetti regionali ammissibili al cofinanziamento di cui al presente decreto devono riguardare interventi a favore dei distretti produttivi, che ne rafforzino il sistema organizzativo, anche attraverso nuovi modelli di integrazione per filiera, nei seguenti ambiti:*

- a) attività di ricerca industriale, di sviluppo sperimentale e trasferimento tecnologico e interscambio di conoscenze e tecnologie tra mondo distrettuale e università, centri di ricerca e trasferimento tecnologica, parchi scientifici;*
- b) interventi di promozione e diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT);*
- c) interventi funzionali al miglioramento ambientale delle aree produttive;*
- d) interventi mirati al risparmio energetico e all'utilizzo di energia pulita;*

e) sviluppo di servizi logistici di sostegno all'intero sistema distrettuale;  
f) forme di collaborazione tra distretti appartenenti a regioni diverse, anche al fine di rafforzarne la presenza sui mercati internazionali.

I progetti di carattere nazionale, attuati dal Ministero dello sviluppo economico anche attraverso altri soggetti, con eventuale onere a carico delle risorse relative ai progetti medesimi, sono finalizzati alla realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali dirette a sviluppare collegamenti e servizi di supporto ai distretti e alle imprese appartenenti ai distretti, in particolare mediante l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni, nonché alla promozione e allo sviluppo del modello distrettuale e alla realizzazione di forme di collaborazione fra distretti in un ambito multiregionale. Qualora, nell'attuazione dei progetti siano previsti interventi costituiti da regimi di aiuto in favore delle imprese, questi devono rispettare la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

#### **COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA: DELIBERAZIONE 23 novembre 2007**

Direttive per la semplificazione dei criteri di riparto e di gestione del cofinanziamento nazionale dei progetti strategici di cui all'articolo 16, comma 1, della L. 7.8.1997, n. 266. (Del. n. 125/2007).  
(G.U. 31.03.2008, n. 76)



*Le aree interessate dalla presente deliberazione sono quelle dell'intero territorio nazionale. Le agevolazioni alle imprese sono concesse nel limite dell'intensità massima d'aiuto prevista dal regolamento della Commissione europea 1998/2006 del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 ed 88 del Trattato agli aiuti d'importanza minore («de minimis»), attraverso misure di aiuto regionali compatibili con tale forma di agevolazione.*

*Ai sensi dell'art. 16, comma 1, della legge 7 agosto 1997, n. 266 sono riconosciuti come strategici i progetti finalizzati ai seguenti obiettivi:*

- *qualificazione dei luoghi del commercio, del turismo e del tempo libero con particolare riferimento ai centri storici, alle zone di degrado ed ai centri commerciali naturali e sostegno e qualificazione delle aree mercatali;*
- *miglioramento dell'offerta integrata di servizi comuni, commerciali e turistici, finalizzata ad un incremento di concorrenza a vantaggio dei consumatori ed al conseguimento di economie di scala per le imprese.*



#### **Antincendio**

**Decisione 2008/264/CE** della Commissione del 25 marzo 2008 sui requisiti di sicurezza antincendio delle norme europee relative alle sigarette conformemente alla direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (Testo rilevante ai fini del SEE).  
(G.U.U.E. 26.03.2008, L 83)



*Secondo le stime del Consorzio ASPECT, gli incendi originatisi da sigarette accese sono responsabili di 1000 decessi l'anno nella Comunità. Al fine di ridurre i rischi connessi, la decisione 2008/264/CE, diretta agli organismi di normalizzazione, chiede di mettere a punto norme destinate a ridurre la propensione alla combustione delle sigarette (in altri termini, di assicurare che le sigarette, se non aspirate, si spengano autonomamente prima di consumarsi su tutta la lunghezza).*



#### **Economia, Finanze e Fisco**

#### **MINISTERO DELL'INTERNO: DECRETO 20 marzo 2008**

Ulteriore proroga del termine per la deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali per l'anno 2008.

(G.U. 29.03.2008, n. 75)

 *Il termine per la deliberazione del bilancio di previsione per l'anno 2008 da parte degli enti locali è ulteriormente differito al 31 maggio 2008.*



## Energia

### **MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE: COMUNICATO 20 marzo 2008**

Comunicato relativo all'emanazione di un bando dedicato agli enti gestori dei parchi nazionali, dei parchi regionali e delle aree marine protette, così come classificate dalla legge n. 394/1991 ed inserite nel 5° Aggiornamento elenco ufficiale delle aree naturali protette, finalizzato alla realizzazione di progetti inerenti l'impiego delle fonti di energia rinnovabile, del risparmio energetico e della mobilità sostenibile nelle aree naturali protette, in attuazione del decreto direttoriale n. 94 del 22 febbraio 2008.

(G.U. 20.03.2008, n. 68)

 *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha emanato, ai sensi dell'art. 2 del decreto n. 94 di cui sopra, il bando di seguito riportato:*

*«Bando per fonti rinnovabili, risparmio energetico e mobilità sostenibile nelle aree naturali protette», rivolto agli enti gestori dei parchi nazionali, dei parchi regionali e delle aree marine protette, così come classificate dalla legge n. 394/1991 ed inserite nel 5° Aggiornamento elenco ufficiale delle aree naturali protette, per realizzare interventi di diffusione delle Fonti energetiche rinnovabili e/o di efficienza energetica secondo le tipologie di progetto riportate:*

- a) Impianti solari termici per la produzione di acqua calda sanitaria, riscaldamento dell'acqua delle piscine, riscaldamento e raffrescamento degli ambienti;*
- b) Impianti fotovoltaici;*
- c) Impianti eolici con potenza nominale non superiore ai 20 KWp;*
- d) Impianti a biomasse per usi termici con particolare riferimento a quelle afferenti alle filiere per lo sfruttamento delle biomasse agro-forestali: materiale vegetale prodotto da interventi selvicolturali, da manutenzione forestale e da potatura;*
- e) Interventi inerenti la formazione, la comunicazione e l'educazione ambientale, con riferimento alle fonti energetiche rinnovabili e all'efficienza energetica;*
- f) Interventi di bioedilizia da effettuarsi sulle strutture in dotazione all'Ente Gestore che comportino un risparmio energetico negli edifici.*

*Per gli interventi relativi alla Mobilità Sostenibile, secondo le tipologie di progetto riportate:*

- a) Introduzione di veicoli a minimo impatto ambientale (a titolo esemplificativo veicoli elettrici, ibridi ed alimentati a GPL o metano quali autobus, autoveicoli e motoveicoli) e di colonnine di ricarica di mezzi elettrici, anche alimentate da fonti rinnovabili);*
- b) Progettazione e realizzazione di servizi flessibili di trasporto collettivo;*
- c) Progettazione e realizzazione di centri servizi per la manutenzione dei veicoli a trazione collettiva;*
- d) Progettazione e realizzazione di servizi di noleggio bici, sia classiche che a pedalata assistita.*

*Nella scelta dei veicoli a basso impatto ambientale dovranno contemplarsi anche soluzioni dedicate al trasporto di persone disabili.*

*Il bando descrive le modalità ed i relativi termini per la presentazione delle istanze (ivi compresa la tempistica), i criteri per la valutazione dei progetti ammissibili al finanziamento, i limiti di cofinanziamento, la documentazione da produrre, le indicazioni utili per la concessione dei contributi nonché le risorse disponibili.*

*Il testo integrale del Bando è disponibile presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Direzione generale salvaguardia ambientale ed è scaricabile sul sito:*

*[www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)*



**MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO: DECRETO 20 febbraio 2008**

Costituzione presso il Ministero dello sviluppo economico dell'Albo degli esperti per la valutazione dei progetti di innovazione tecnologica di cui all'articolo 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46. (G.U. 29.03.2008, n. 75 - Suppl. Ordinario n. 75)



*È costituito presso il Ministero dello sviluppo economico l'albo degli esperti in materia di innovazione tecnologica, al fine di disporre di specifiche professionalità in materia di ricerca e di sviluppo precompetitivo e nonché valorizzazione dell'innovazione per la valutazione ex ante, in itinere ed ex post dei progetti di sviluppo precompetitivo presentati ai sensi dell'art. 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46.*

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA: CIRCOLARE 24 gennaio 2008, n. 1**

Legge finanziaria 2008 - articolo 3, commi da 43 a 53 - Disciplina degli emolumenti a carico di pubbliche amministrazioni, società pubbliche partecipate e loro controllate e collegate. (G.U. 27.03.2008, n. 73)



**1. Premessa.**

*La legge finanziaria 2008, legge n. 244 del 2007, e' nuovamente intervenuta a disciplinare le retribuzioni e gli emolumenti a carico di pubbliche amministrazioni e di società partecipate ponendo tetti retributivi. La medesima legge ha disciplinato un regime di pubblicità e di comunicazione per gli enti od organismi interessati avente ad oggetto le retribuzioni ed i compensi. Le disposizioni rilevanti sono contenute nell'art. 3, commi da 43 a 53. I commi in questione hanno innovato il regime che era stato posto dall'art. 1, comma 593, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), disposizione che e' stata espressamente abrogata dal comma 43 dell'art. 3. In considerazione delle profonde modifiche intervenute si forniscono, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, le seguenti prime indicazioni sulle disposizioni richiamate.*

**2. La disciplina sul tetto retributivo - ambito di applicazione (art.3, commi 44 - 49).**

*La disciplina si riferisce al «trattamento economico onnicomprensivo» di talune categorie di soggetti. Per individuare l'ambito di applicazione delle norme occorre stabilire quali sono le figure soggettive interessate (destinatari degli emolumenti), quali sono le categorie di soggetti pubblici o privati con cui il rapporto che dà luogo al corrispettivo e' instaurato (soggetti conferenti/pagatori), la tipologia di rapporto che i destinatari degli emolumenti hanno con i soggetti conferenti/pagatori.*

**2.1. I soggetti interessati (destinatari degli emolumenti).**

*Il nuovo regime riguarda «chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agenzie, enti pubblici anche economici, enti di ricerca, università, società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica nonché le loro controllate, ovvero sia titolare di incarichi o mandati di qualsiasi natura nel territorio metropolitano.».*

*Dal punto di vista soggettivo quindi la nuova disciplina ha carattere generale. La legge ha comunque specificato che sono inclusi nel campo di applicazione della normativa anche i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, i presidenti e i componenti di collegi ed organi di governo e di controllo delle società non quotate e i dirigenti.*

*In base al dato letterale, le norme non riguardano i corrispettivi per incarichi conferiti a soggetti diversi dalle persone fisiche.*

**2.2. La tipologia di rapporti rilevanti intercorrente tra i destinatari degli emolumenti e i soggetti conferenti/pagatori.**

*I soggetti interessati dalla normativa sono tutti coloro che percepiscono retribuzioni o emolumenti a carico delle pubbliche finanze essendo legati da un rapporto di lavoro subordinato o autonomo con le amministrazioni od organismi indicati (paragrafo 2.3). In generale, sono quindi compresi nel campo di applicazione oltre ai lavoratori dipendenti, a prescindere dalla natura privatistica o pubblicistica del rapporto, le parti di un contratto d'opera, di collaborazione coordinata e continuativa o di una collaborazione a progetto, qualora il committente sia una società partecipata, o comunque i titolari di altri incarichi.*

**2.3. Le amministrazioni e gli organismi considerati (soggetti conferenti/pagatori).**

*Gli incarichi o rapporti rilevanti sono quelli che intercorrono con le amministrazioni statali, le agenzie, gli enti pubblici economici e non economici, gli enti di ricerca, le università, le società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica e le loro controllate.*

La disciplina de qua vale come principio per le altre amministrazioni, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Quanto agli incarichi o rapporti intercorrenti con le società non quotate e con quelle da queste controllate, coerentemente a quanto sopra detto deve ritenersi che la partecipazione totale o prevalente e' quella relativa alle amministrazioni indicate dalla legge.

Pertanto le amministrazioni interessate, relativamente a società non quotate a cui partecipano in via totale o prevalente e alle società comunque controllate, assicurano il rispetto degli adempimenti necessari individuati dalla presente circolare e dalle disposizioni qui richiamate.

Si segnala inoltre che l'art. 3, comma 51, della legge finanziaria 2008 ha previsto la «soppressione» (rectius l'abrogazione) del primo, secondo e terzo periodo dell'art. 1, comma 466, della legge finanziaria 2007, che contenevano una disciplina specifica per il numero ed il compenso dei componenti dei consigli di amministrazione delle società non quotate partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze e rispettive società controllate e collegate, stabilendo che a tali fattispecie si applica la nuova disciplina.

Quindi l'applicazione del nuovo regime si riferisce anche alle società non quotate partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze e loro controllate e collegate.

#### **2.4. L'esclusione dal campo di applicazione derivante dall'oggetto e dalla finalità dell'incarico o rapporto.**

Il terzo periodo del comma 44 espressamente prevede in maniera puntuale che «il limite non si applica alle attività di natura professionale e ai contratti d'opera, che non possono in alcun caso essere stipulati con chi ad altro titolo percepisce emolumenti o retribuzioni ai sensi dei precedenti periodi, aventi ad oggetto una prestazione artistica o professionale (...) che consenta di competere sul mercato in condizioni di effettiva concorrenza.».

In base a questa previsione solo i contratti o gli incarichi, aventi la suddetta natura, i cui oneri sono a carico delle finanze pubbliche, non sono assoggettati al tetto del trattamento retributivo del Primo Presidente della Corte di cassazione, ferma restando l'incompatibilità prevista dalla norma. Il limite tuttavia non opera soltanto allorché tale prestazione artistica o professionale «consenta» al soggetto che conferisce l'incarico o che stipula il contratto, tra i quali vanno ricompresi i contratti di servizio a società, quali gli incarichi di revisione contabile, «di competere sul mercato in condizioni di effettiva concorrenza». Sono escluse, altresì, dal campo di applicazione le attività i cui compensi o tariffe sono determinati dalla legge o da regolamento. Il limite trova pertanto applicazione ai restanti incarichi di natura professionale e ai contratti d'opera in generale.

#### **3. La disciplina generale sul tetto retributivo.**

Il vincolo economico posto dalla normativa consiste nell'imposizione di un tetto non superabile per il compenso o la retribuzione (emolumenti) che i destinatari possono percepire per l'espletamento di uno o più rapporti. Tale limite e' individuato per relazione nel trattamento economico del Primo Presidente della Corte di cassazione nell'art. 3, comma 44, della legge. E' previsto poi un secondo tetto per le ipotesi di deroga e i casi speciali (art. 3, comma 46, della legge) pari al doppio di tale trattamento.

Relativamente all'individuazione del tetto, occorre concretamente fare riferimento alla retribuzione attuale del Primo Presidente della Corte. Il riferimento può ritenersi effettuato alla retribuzione dell'attuale Primo Presidente in carica, comprensiva di tutti gli emolumenti connessi alla carica. Questa retribuzione e' pari a Euro 289.984,00 annui lordi.

La disposizione assoggetta espressamente al limite il trattamento onnicomprensivo dei destinatari degli emolumenti. Ciò significa che in base alla norma debbono considerarsi ai fini del concorso al limite tutti gli emolumenti lordi ricevuti «a carico delle pubbliche finanze» nell'ambito di rapporti con i soggetti pagatori indicati (par. 2.3). In proposito, il penultimo periodo del comma 44 citato prevede che «ai fini dell'applicazione del presente comma sono computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi da uno stesso organismo conferiti nel corso dell'anno.», chiarendo il concetto di onnicomprensività e il periodo temporale di riferimento, che e' quello annuo.

#### **4. Le deroghe al tetto retributivo generale.**

L'art. 3, comma 44, della legge prevede la possibilità di derogare al regime che impone un tetto al trattamento economico. La deroga e' possibile solo se ricorrono « motivate esigenze di carattere eccezionale e per un periodo di tempo non superiore a tre anni ». La sussistenza dei presupposti deve essere valutata dall'amministrazione o dalla società che conferisce l'incarico o che instaura con l'interessato un rapporto di lavoro, i quali determinino il superamento del tetto.

Per le amministrazioni dello Stato possono essere autorizzate deroghe con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel limite massimo di 25 unità, corrispondenti alle posizioni di più elevato livello di responsabilità, riferite sia al personale in regime di diritto pubblico e sia al personale contrattualizzato. Nell'individuare tali deroghe il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dovrà, pertanto, tenere conto di funzioni di particolare complessità correlate alle attribuzioni istituzionali e, conseguentemente tale determinazione assumerà, proprio per tale motivo, la caratteristica della stabilità.

*In base al comma 46, per le amministrazioni dello Stato, per la Banca d'Italia e le autorità amministrative indipendenti ed in relazione ai soggetti cui non si applica il limite di cui al comma 44 non può comunque essere superato il limite del doppio del trattamento retributivo del Primo Presidente della Corte di cassazione. Il predetto limite opera per tutti coloro che hanno incarichi o rapporti con la Banca d'Italia o con le autorità indipendenti. Invece con riferimento alle amministrazioni dello Stato esso opera solo nel caso di deroghe mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.*

#### **5. Il regime di pubblicità e di comunicazione (corrispettivi eccedenti i tetti).**

*L'art. 3, comma 44, stabilisce che «nessun atto comportante spesa ai sensi dei precedenti periodi può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso noto, con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato, nonché comunicato al Governo e al Parlamento».*

*Il comma 48, mediante il richiamo al comma 44, prevede il regime di pubblicità anche per tutti i nuovi contratti. Inoltre, il comma 49 estende la disciplina in questione «a tutte le situazioni e rapporti contemplati» dai precedenti commi 47 e 48.*

*Il regime di pubblicità quindi è immediatamente efficace sia con riferimento ai rapporti in corso sia con riguardo ai nuovi contratti, impieghi o incarichi.*

*La pubblicità deve essere attuata dall'amministrazione o dal «soggetto interessato» e quindi dal soggetto conferente/pagatore e si realizza mediante pubblicazione sul sito istituzionale. Essa riguarda gli atti che rappresentano il titolo giuridico che dà luogo al pagamento (ad es. il singolo contratto).*

*Il regime di pubblicità si riferisce soltanto agli atti comportanti spesa relativi agli emolumenti, rapporti e destinatari percettori per le situazioni che comportano il superamento dei tetti fissati legislativamente. In tal modo sono perseguite due finalità: quella della trasparenza in riferimento alle retribuzioni o emolumenti più elevate e quella del contenimento dell'ammontare dei compensi a carico dei bilanci pubblici.*

*Oltre al regime di pubblicità, le norme pongono un regime di comunicazione al Governo e al Parlamento, per il quale vale quanto detto sopra per la pubblicità non essendoci in proposito differenziazioni nella legge. Analoghe comunicazioni debbono essere fatte alla Corte dei conti.*

*Per il Governo le comunicazioni vanno effettuate alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica.*

*Si raccomanda una particolare attenzione al rispetto dei principi che governano il trattamento dei dati personali, evitando comunicazioni eccedenti le finalità.*

#### **6. L'attuazione della normativa.**

*Il sistema richiede necessariamente la partecipazione del soggetto interessato.*

*Quest'ultimo, ove il pagamento debba essere disposto da una pubblica amministrazione, al momento dell'assunzione di incarichi, di impiego o di stipulazione di contratto di lavoro subordinato, potrà, sulla base del combinato disposto di cui agli articoli 43 e 46 decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, effettuare una dichiarazione (nelle forme della dichiarazione sostitutiva di cui al citato testo unico) circa l'ammontare delle retribuzioni/compensi che nell'anno potrà ricevere in relazione agli impegni già assunti, nonché contenente gli elementi essenziali dei rapporti rilevanti (indicazione dell'amministrazione/organismo con il quale i rapporti sono in corso, la natura dell'incarico o del rapporto, se di diritto privato o incarico o impiego di natura pubblicistica, e la data del conferimento). La dichiarazione dovrà inoltre contenere l'impegno dell'interessato a dare tempestiva comunicazione in caso di mutamento della situazione. In alternativa alla dichiarazione suddetta, il soggetto interessato potrà comunicare all'amministrazione competente gli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni e dei dati richiesti.*

*Ciascun soggetto conferente/pagatore deve inviare al destinatario degli emolumenti una comunicazione preventivamente all'accredito in modo da metterlo a conoscenza del momento e dell'importo che sarà accreditato.*

*Il periodo transitorio, cioè il regime applicabile ai rapporti già in corso al momento dell'entrata in vigore della legge, è regolato dal comma 47.*

*Innanzitutto, la disposizione fa salvi i rapporti di diritto privato in corso alla data del 28 settembre 2007. Pertanto, debbono considerarsi fuori dall'obbligo di rispettare il tetto di cui ai commi 44 e 46 i contratti stipulati entro questa data, salvo che la loro efficacia non operi da una data successiva. Essi quindi non debbono subire la decurtazione prevista dalle norme.*

*Ciò posto, gli incarichi o mandati di natura pubblicistica, sono soggetti a decurtazione, nel caso in cui per il loro svolgimento sia previsto un trattamento superiore rispetto a quello del Primo Presidente della Corte di cassazione o del suo doppio, naturalmente a seconda che ricorrano l'una o l'altra fattispecie.*

*La decurtazione si applica inoltre anche nei casi in cui i rispettivi limiti siano superati per effetto del cumulo tra incarichi di carattere non privatistico e contratti o mandati di natura privatistica. La decurtazione annuale è pari al 25% del trattamento economico complessivo eccedente i limiti rispettivamente di cui al comma 44 e 46 e cessa al raggiungimento del limite. Dalla norma si deduce quindi che la decurtazione va operata ogni anno sull'importo già decurtato e che in ogni caso il differenziale retributivo va recuperato entro quattro anni.*

*Nel caso di cumulo di più incarichi, cariche o mandati la decurtazione opera a partire dall'incarico, carica o mandato conferito da ultimo.*

Al fine di attuare la normativa e' necessario che ciascun soggetto pagatore provveda a verificare la ricorrenza della situazione descritta dalla legge in riferimento a ciascun rapporto di lavoro, impiego o incarico, accertando se in riferimento ai rapporti in corso si può verificare la condizione del superamento del limite retributivo legale e se eventualmente ricorrono le condizioni per la deroga.

In quest'ultimo caso, il soggetto conferente/pagatore dovrà adottare un atto motivato dal quale emergono in modo chiaro e puntuale le esigenze di deroga, che debbono avere il requisito della eccezionalità, fermo restando che la deroga può valere per un periodo non superiore a tre anni.

I soggetti pagatori obbligati opereranno la decurtazione annuale in corrispondenza del pagamento che porterà al superamento del tetto, operando a conguaglio a fine anno ove ne sussistano i presupposti, salvo diverso accordo con l'interessato sulla modalità di decurtazione o conguaglio. In presenza di situazioni di incertezza relativamente ai compensi realmente percepiti o percepibili nell'anno la decurtazione potrà essere operata all'inizio dell'anno successivo una volta definite le entrate realmente percepite.

Si fa presente che in base al comma 48, le disposizioni di cui al comma 44 si applicano comunque alla stipula di tutti i nuovi contratti e al rinnovo per scadenza di tutti i contratti in essere che non possono in alcun caso essere prorogati oltre la scadenza. E' chiaro, quindi, che il comma 47, che prevede un regime derogatorio temporaneo, opera solo per i contratti in corso alla data del 28 settembre 2007 essendo applicabile il nuovo regime a tutti i contratti stipulati successivamente a tale data.

#### **8. La responsabilità per l'inosservanza degli obblighi.**

Il regime specifico di responsabilità e' posto dal periodo 5 del comma 44, il quale stabilisce che «in caso di violazione, l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita».

#### **9. La relazione alle Camere del Presidente del Consiglio e l'attività di monitoraggio e verifica.**

Il comma 52 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 prevede un'attività di relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri entro il 30 settembre 2008 avente ad oggetto l'applicazione della nuova normativa, sulla base di un rapporto di analisi e classificazione dell'insieme delle posizioni interessate predisposto dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

Il comma 53 dell'art. 3 della legge finanziaria prevede che la Corte dei conti verifica l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 44 in sede di controllo successivo sulla gestione del bilancio.

L'Ispettorato per la funzione pubblica nell'ambito delle proprie attività di controllo di cui all'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, verifica l'applicazione delle disposizioni richiamate con la presente circolare.

### **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE: DECRETO 3 agosto 2007**

Rifinalizzazione delle risorse al progetto «La P.A. che si vede».

(G.U. 31.03.2008, n. 76)



Le risorse destinate dal decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro dell'economia e delle finanze, del 27 settembre 2005 al progetto «Umanizzazione della P.A.» e ridotte, a seguito del parere espresso dal CNIPA nell'adunanza del 6 aprile 2006, in base all'art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 e successive modificazioni ed integrazioni, da euro 3.900.000,00 a euro 3.340.000,00, sono destinate al progetto «La P.A. che si vede», in conformità alle indicazioni espresse dal Comitato dei Ministri per la società dell'informazione nella seduta del 3 agosto 2007.



#### **Rifiuti**

**Regolamento (CE) n. 282/2008** della Commissione del 27 marzo 2008 relativo ai materiali e agli oggetti di plastica riciclata destinati al contatto con gli alimenti e che modifica il regolamento (CE) n. 2023/2006 (Testo rilevante ai fini del SEE)  
(G.U.U.E. 28.03.2008, L 86)



Il regolamento si applica ai prodotti che contengono plastiche riciclate, destinati al contatto con gli alimenti, ad esclusione di:

- materiali e oggetti di plastica riciclati fabbricati con monomeri e sostanze di base derivate dalla depolimerizzazione chimica dei materiali e degli oggetti di plastica;

- materiali e oggetti di plastica riciclata fabbricati utilizzando ritagli di plastica e/o scarti di produzione a norma della direttiva 2002/72/CE, che sono riciclati all'interno del sito di produzione o utilizzati in un altro sito;

- materiali e oggetti di plastica riciclata in cui la plastica riciclata è utilizzata dietro una barriera funzionale in plastica, conformemente alla direttiva 2002/72/CE.

I prodotti in plastica riciclata possono essere immessi sul mercato unicamente se contengono plastica riciclata ottenuta da un processo di riciclo autorizzato, nel quale siano rispettate le prescrizioni in ordine alla provenienza della plastica (materiali o oggetti di plastica fabbricati a norma della legislazione comunitaria - in particolare dir. 78/42/CEE - sui materiali destinati al contatto con gli alimenti) e alla esclusione di contaminazioni che possano determinare rischi per la salute umana.

Ai fini dell'autorizzazione, trovano applicazione le procedure di cui agli artt. 9, 10 e 11 del regolamento (CE) n. 1935/2004. Sono consentiti il commercio e l'impiego di materiali ed oggetti di plastica riciclati contenenti plastica riciclata proveniente da un processo di riciclo già esistente alla data di entrata in vigore del regolamento, sino all'esaurimento delle scorte.

### **ORDINANZA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 19 marzo 2008**

Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per consentire il passaggio alla gestione ordinaria. (Ordinanza n. 3662). (G.U. 25.03.2008, n. 71)



Stanziata la somma di 25 milioni di euro per il completamento dei lavori di realizzazione del termovalorizzatore di Acerra.

### **MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE: DELIBERAZIONE 3 marzo 2008**

Iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali ai sensi dell'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come sostituito dall'articolo 2, comma 30, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4. (G.U. n. 75 del 29-3-2008)



L'art. 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come sostituito dall'art. 2, comma 30, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, prevede l'iscrizione all'Albo dei produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché dei produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto di trenta chilogrammi o trenta litri al giorno dei propri rifiuti pericolosi, a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti. Tali imprese, ai fini dell'iscrizione, presentano comunicazione secondo lo schema riportato nell'allegato alla deliberazione. Il provvedimento di iscrizione è emanato dalla competente sezione regionale, che farà riferimento allo schema di cui all'allegato B della medesima deliberazione, entro trenta giorni dalla ricezione della comunicazione, a seguito della verifica della sussistenza delle condizioni e dei requisiti di cui al d.lgs. n. 152/2006 e al d.m. 406/1998. Le richieste che siano state presentate secondo la disciplina previgente, ma successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008, dovranno essere integrate, a pena di improcedibilità, entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta da parte della sezione regionale dell'Albo. Sulle richieste presentate invece anteriormente alla entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, le sezioni regionali dovranno deliberare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del correttivo.



### **Trasporti**

#### **DECRETO LEGISLATIVO 21 febbraio 2008, n. 46**

Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Sardegna concernenti il conferimento di funzioni e compiti di programmazione e amministrazione in materia di trasporto pubblico locale.

(G.U. 28.03.2008, n. 74 - Suppl. Ordinario n.73)

# Rassegna di normativa regionale



## Agricoltura

### **Molise: L.R. 12 marzo 2008, n. 7**

Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM).

(B.U.R. 15 marzo 2008, n. 6)



*La legge in oggetto stabilisce disposizioni transitorie per la salvaguardia delle colture agricole nella regione Molise da possibili contaminazioni con organismi geneticamente modificati (OGM), in assenza di norme per l'applicazione del principio di coesistenza.*



## Ambiente

### **Abruzzo: L.R. 10 marzo 2008 n. 2**

Provvedimenti urgenti a tutela della Costa Teatina.

(B.U.R. 21.03.2008, n. 2)



*La Regione Abruzzo, nel rispetto dell'art. 32 della Costituzione Italiana, del principio di precauzione sancito dall'art. 174, paragrafo 2 del Trattato Istitutivo dell'Unione Europea, e del principio di tutela della salute pubblica sancito dall'art. 152 del trattato di Amsterdam, nell'ambito della programmazione territoriale, socio-economica ed ambientale rivolta al perseguimento di uno sviluppo sostenibile, garantisce che le decisioni amministrative relative ai progetti ed agli interventi di cui alle direttive 85/337 CEE, 97/11 CE, 96/61 CE e 42/2001 CE relative alla Valutazione di Impatto Ambientale ed alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) sono prese nel rispetto delle esigenze di salvaguardia e tutela:*

- a) della salute umana, della conservazione delle risorse, nonché del miglioramento della qualità umana della vita;*
- b) della protezione e conservazione delle risorse naturali;*
- c) della sicurezza del territorio.*

*Lo strumento di realizzazione degli obiettivi in oggetto è uno studio finalizzato a comprendere i potenziali rischi o benefici di qualsiasi progetto, piano o programma che riveste interesse per la comunità abruzzese. Questo strumento, di seguito definito Valutazione di Impatto Sanitario (VIS) supera il concetto di mera valutazione ambientale approdando ad un approccio valutativo integrato tra ambiente e salute agricolo protetto.*



## Appalti

### **Liguria: L.R. 11 marzo 2008, n. 5**

Disciplina delle attività contrattuali regionali in attuazione del *decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163* (codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) e successive modificazioni ed integrazioni.

(B.U.R. 12.03.2008, n. 2)



*Art. 1. Ambito di applicazione.*

*"1. Al fine di armonizzare la normativa regionale in materia di appalti con la disciplina comunitaria e statale vigente, la presente legge disciplina i procedimenti contrattuali della Regione e degli enti appartenenti al settore regionale allargato, aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, prodotti, lavori ed opere, fatta salva l'autonomia negoziale del Consiglio regionale - Assemblea legislativa della Liguria, di cui alla legge regionale 17 agosto 2006, n. 25 (disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale - Assemblea legislativa della Liguria) e successive modificazioni ed integrazioni.*

*2. Ai procedimenti disciplinati dalla presente legge, per quanto non espressamente previsto, si applicano le norme di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 (codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) e successive modifiche ed integrazioni, di seguito denominato codice dei contratti pubblici.*

*3. I procedimenti contrattuali dai quali deriva un'entrata sono disciplinati dalla normativa regionale in materia di demanio e patrimonio regionale.*

*4. La presente legge disciplina, altresì, la tenuta degli atti in cui è parte la Regione.*

*5. Sono comunque fatte salve le disposizioni della legge regionale 13 agosto 2007, n. 30 (norme regionali per la sicurezza e la qualità del lavoro) e della legge regionale 13 agosto 2007, n. 31 (organizzazione della Regione per la trasparenza e la qualità degli appalti e delle concessioni) e delle altre leggi regionali riguardanti l'ambito contrattuale pubblico, oltre alle norme comunitarie quando applicabili."*

**Toscana: L.R. 29 febbraio 2008, n. 13**

Modifiche alla legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro).  
(B.U.R. 05.03.2008, n. 8)

**Calabria: L.R. 5 marzo 2008 n. 2**

Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2007, n. 26 concernente: Istituzione dell'autorità regionale denominata "Stazione unica appaltante" e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture.  
(B.U.R. 01.03.2008, n. 5, suppl. straordinario 10.03.2008, n. 2)



**Commercio**

**Lazio: L.R. 11 marzo 2008, n. 2**

Norme per il contenimento dei prezzi al consumo.  
(B.U.R. 21.03.2008, n. 11)



*La Regione, nel quadro delle iniziative volte al mantenimento del potere di acquisto, in particolare da parte delle fasce deboli della popolazione, attua una politica di incentivi in favore del commercio al minuto dei generi facenti parte di un paniere definito sulla base dei consumi prevalenti delle fasce di reddito fino a milleduecento euro. Alle grandi, medie e piccole strutture di vendita al dettaglio che, in forma singola o associata, aderiscono, attraverso convenzioni stipulate con i comuni, a forme di blocco o di riduzione dei prezzi di vendita dei prodotti inseriti nel paniere in oggetto è concesso, nei limiti dello stanziamento iscritto in bilancio, un contributo, fino al cinque per cento della spesa sostenuta, per la realizzazione di campagne pubblicitarie volte ad informare i consumatori delle opportunità di risparmio offerte.*

*La Giunta regionale, con propria deliberazione, sentita la competente commissione consiliare, definisce i prodotti da inserire nel paniere nel rispetto dei seguenti criteri:*

- a) prodotti di largo e generale consumo da parte dei cittadini a basso reddito;*
  - b) prodotti, anche non di prima necessità, che concorrano alla crescita socio-culturale dei cittadini;*
  - c) individuazione, a difesa dei consumatori, di standard di qualità dei prodotti inseriti nel paniere.*
- Per la definizione dei prodotti da inserire nel paniere, la Giunta regionale fa riferimento, oltre che ai dati ufficiali dell'ISTAT sull'aumento del costo della vita, anche a studi e ricerche svolte da istituti specializzati di comprovata esperienza e serietà, o da strutture regionali, che prendano in esame l'incidenza dell'inflazione per fasce di reddito.*

*Ai fini della presente legge, l'osservatorio regionale per il commercio e per i pubblici esercizi di cui agli articoli 8 e 9 della legge regionale 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore commercio) e successive modifiche, nell'ambito della sua attività di consulenza nei confronti della Giunta regionale ed in relazione ai prodotti inseriti nel paniere previsto dall'articolo 3, provvede a:*

- a) analizzare il rapporto qualità - prezzo;*
- b) esprimere valutazioni circa la compatibilità delle richieste di aggiornamento dei prezzi di vendita;*
- c) esprimere valutazioni circa gli aggiornamenti periodici della composizione del paniere.*

*Il regolamento di attuazione è emanato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in oggetto.*

**Liguria: L.R. 11 marzo 2008, n. 3 (1).**

Riforma degli interventi di sostegno alle attività commerciali.

(B.U.R. 12.03.2008, n. 2)



*La Regione Liguria, nell'ambito delle competenze attribuite alle Regioni dall'articolo 117 della Costituzione e nel rispetto delle finalità indicate dall'articolo 2 della legge regionale 2 gennaio 2007 n. 1 (testo unico in materia di commercio), sostiene lo sviluppo delle attività commerciali, con particolare riguardo al settore delle piccole imprese, mediante misure di carattere economico-finanziario.*

*Ai fini della presente legge si intendono:*

- a) per "piccola e media impresa": l'impresa che presenta le dimensioni di cui al decreto del Ministro delle attività produttive del 18 aprile 2005 (adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese);*
- b) per "impresa aperta al pubblico": l'impresa che svolge la sua attività in locali ai quali può accedere la generalità degli utenti, senza formalità e senza bisogno di particolari permessi, negli orari stabiliti.*

*La Regione persegue gli obiettivi dello sviluppo della rete distributiva e della qualificazione del servizio commerciale incentivando le iniziative partecipate da soggetti pubblici e privati, idonee a tale scopo.*



**Edilizia e urbanistica**

**Lombardia: L.R. 14 marzo 2008, n. 4**

Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio).

(B.U.R. 17.03.2008, n. 12, suppl. ord. n. 1)

**Trento: L.P. 4 marzo 2008, n. 1**

Pianificazione urbanistica e governo del territorio.

(B.U.R. 11.03.2008, n. 11)



**A Trento il piano strutturale diventa sovracomunale**

*Tra le novità più significative della riforma urbanistica di Trento c'è lo sdoppiamento del piano strutturale, affidato al livello sovracomunale delle comunità di valle, dal piano operativo. Una scelta dettata anche dalla frammentazione degli enti locali sul territorio.*

*Il Trentino con la legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 dal titolo «Pianificazione urbanistica e governo del territorio» si aggiunge alle Regioni, ormai molto numerose, che hanno promosso riforme organiche del loro ordinamento in materia urbanistica.*

*La Provincia autonoma di Trento ha competenza primaria in materia urbanistica, ambientale e di tutela del paesaggio e quindi, in coerenza con questa podestà prevista dallo statuto speciale ha normato la materia in modo complesso e articolato dagli strumenti urbanistici fino alla disciplina del paesaggio e a quella edilizia. In continuità con la tradizione normativa e con la pratica urbanistica della Provincia (si ricorda il piano territoriale degli anni '60 e la pianificazione comprensoriale) e in*

ragione della stessa struttura amministrativa (i Comuni sono 223 e di questi 116 hanno meno di 1.000 abitanti e solo cinque superano i 10.000), il sistema della pianificazione viene articolato in quattro strumenti: il piano urbanistico provinciale, il piano territoriale della comunità, il piano regolatore generale, i piani dei parchi e del piano nazionale dello Stelvio. Per superare la logica della pianificazione gerarchica a cascata viene introdotta la flessibilità del sistema di pianificazione territoriale che si ispira alla sussidiarietà responsabile e si attiva mediante un processo di integrazione dei diversi livelli di piani.

### **La Vas**

A questo impianto di carattere generale e sostanzialmente analogo a molte leggi di governo del territorio di altre Regioni, si inserisce la peculiarità della nuova norma in merito alla valutazione ambientale strategica e all'articolazione della pianificazione territoriale e locale.

La valutazione ambientale strategica si concretizza in quella che viene chiamata all'articolo 6 «Autovalutazione dei piani», dove si definisce che gli strumenti sottoposti a questo processo sono: il piano urbanistico provinciale, i piani territoriali delle comunità e i piani di settore; sono invece esclusi i piani regolatori che hanno un carattere attuativo e operativo.

L'autovalutazione si configura come una «una metodologia di analisi e di valutazione in base alla quale il pianificatore integra le considerazioni ambientali e socioeconomiche all'atto dell'elaborazione e adozione del piano, anche ai fini del monitoraggio degli effetti significativi della sua attuazione». Le modalità e i criteri di svolgimento sono stabiliti dalla Lp 10/2004.

Con questa procedura il legislatore provinciale ha inteso integrare il processo di valutazione nel processo di piano, quasi a definirne un modello operativo, differenziandosi così dalle esperienze che strutturano la Vas come un percorso di valutazione ex post da attribuirsi a un soggetto terzo rispetto al progettista e all'amministrazione che adotta e/o approva il piano.

### **Il piano provinciale**

Il piano urbanistico provinciale è lo strumento di governo del territorio che prevede strategie, direttive e prescrizioni. Costituisce il quadro di riferimento ambientale, territoriale e paesaggistico oltre a definire gli indirizzi per la valutazione strategica della pianificazione urbanistica e di settore. Viene previsto altresì che il piano assuma valenza paesistica ai sensi del Dlgs 42/2004.

Gli elementi che qualificano in modo originale il piano provinciale sono rappresentati dalla individuazione delle invarianti, definite come gli «elementi territoriali che costituiscono le caratteristiche distintive dell'ambiente e dell'identità territoriale» e dalla carta del paesaggio che fornisce l'interpretazione del paesaggio utile nella definizione delle scelte di sviluppo e nella conseguente valutazione della sua sostenibilità. I subordinati piani territoriali delle comunità approfondiscono e interpretano la carta del paesaggio con riferimento al relativo territorio tenuto conto delle linee guida previste dal piano urbanistico provinciale. **(Elemento non comune alla legislazione regionale, la Provincia prevede (articolo 78) un «fondo per la riqualificazione degli insediamenti storici», strumento in grado, attraverso una specifica dotazione finanziaria, di promuovere progetti di iniziativa pubblica e privata per il recupero, lo sviluppo degli insediamenti storici e per la tutela del paesaggio.)**

Il piano territoriale della comunità e il piano regolatore generale assumono rispettivamente il ruolo di componente strutturale e operativa del piano.

Il piano territoriale della comunità si sostanzia, oltre che nei contenuti tradizionali degli strumenti urbanistici di area vasta con valenza strutturale, attraverso due specifici contenuti previsti dall'articolo 21:

- la carta di regola del territorio, che assume il compito da un lato di piano strutturale nei confronti delle invarianti, del paesaggio e anche «degli elementi cardine delle identità dei luoghi», riprendendo così l'esperienza maturata nella Regione Toscana, dall'altro di piano strategico, attribuendo alla carta il compito di regolare la trasformazione e lo sviluppo del territorio;
- le linee di indirizzo per i piani regolatori riferite al dimensionamento residenziale e specificatamente quello per l'edilizia pubblica e agevolata.

L'accordo quadro di programma è lo strumento attivato attraverso una conferenza tra i Comuni rientranti nella comunità per procedere alla formazione e quindi adozione del piano.

Il piano regolatore generale è lo strumento di pianificazione urbanistica del Comune che assicura l'operatività e attribuisce l'efficacia conformativa alle previsioni delineate con il piano territoriale della comunità.

L'elemento di forte innovazione e contemporaneamente di distinzione, nei confronti della maggioranza delle leggi urbanistiche regionali che hanno provveduto a distinguere due livelli di

*pianificazione, è rappresentato dalla individuazione della necessità di attribuire la componente strutturale a un ambito territoriale sovracomunale. Tale scelta se da un lato trova ragione nelle motivazioni già richiamate (struttura amministrativa e tradizione urbanistica comprensoriale) dall'altra riconosce, giustamente, le caratteristiche fisico-geografiche e paesaggistiche di un territorio completamente montano interessato da un sistema idraulico ricco e complesso che necessita di un governo che non può essere limitato per gli aspetti strutturali al singolo Comune.*

*La separazione della componente strutturale da quella operativa attribuendola a due soggetti diversi rappresenta una delle più importanti scommesse del legislatore trentino.*

*Alla pianificazione attuativa è dedicato ampio spazio dalla nuova legge, sono previsti regolamenti, piani di iniziativa pubblica e privata, strumenti di tutela degli insediamenti e degli edifici storici e disposizioni in materia di edilizia sostenibile. In questo quadro un certo rilievo lo assume il piano guida previsto per orientare le lottizzazioni private: si tratta di uno strumento indirizzato alla qualità che forse potrebbe essere esteso anche ai piani di iniziativa pubblica che necessitano di un inquadramento più generale per la loro formazione.*

*La normativa riferita alla tutela del paesaggio acquista nell'ambito della legge una posizione di rilievo anche in ragione della competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio attribuita alla Provincia autonoma di Trento. La competenza viene esercitata con il piano urbanistico provinciale che ha «specificata considerazione dei valori paesaggistici» e assunta attraverso la carta delle tutele paesaggistiche, la carta del paesaggio e le linee guida per i piani subordinati.*

(Francesco Sbetti, Edilizia e Territorio, Il Sole 24 Ore, 29 marzo 2008, n. 12)

#### **Friuli Venezia Giulia: LR 23 febbraio 2007, n. 5**

Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio.

(B.U.R. 28.02.2007, n. 9)



**Urbanistica, regole per i piani sovra comunali. Diventa pienamente operativa in Friuli Venezia Giulia la nuova legge urbanistica, la n. 5 del 23 febbraio 2007, con l'approvazione nei giorni scorsi, da parte della Giunta regionale, del regolamento d'attuazione. La Giunta che aveva provveduto ad approvare il regolamento, per la parte relativa alla sola disciplina dell'attività edilizia, nel settembre dello scorso anno, ora completa il lavoro licenziando il documento relativo alla parte prima della legge, quella appunto relativa all'urbanistica. Si tratta di un documento articolato e di dettaglio che mette finalmente i Comuni nella condizione di poter attuare pienamente gli indirizzi di riforma. Ricordiamo che la nuova legge ha profondamente innovato il settore, attribuendo ai Comuni la funzione di pianificazione comunale e sovracomunale e riservando alla Regione solo la tutela e la gestione delle risorse essenziali a livello regionale. Il nuovo modello di governance riduce di molto i compiti delle Province e incentiva invece moltissimo la pianificazione territoriale a livello sovracomunale anche attraverso la creazione dell'ente di pianificazione intercomunale. La pianificazione locale si articola in tre livelli, strutturale, operativa e attuativa e a ognuno di questi livelli corrisponde uno strumento urbanistico preciso. Il regolamento approvato definisce nel dettaglio il contenuto di questi strumenti (Titolo I), e indica con altrettanta precisione le disposizioni particolari per i piani attuativi comunali e i piani infraregionali di settore (Titolo II). Tra le norme di dettaglio le disposizioni particolari per i Pac (Piani attuativi comunali) di iniziativa pubblica e privata. Molto attese le disposizioni dettate dal Titolo III che detta le procedure di armonizzazione degli strumenti urbanistici alle prescrizioni del Ptr (Piano territoriale regionale) nella delicata fase di adeguamento previsto dalla legge 5/2007 all'articolo 12. Il testo ha accolto alcune modifiche indicate dalla commissione urbanistica: le più rilevanti sono lo stralcio della definizione dei Comuni turistici, che sarà inserita nel piano territoriale regionale.**

(Franco Tanel, Edilizia e territorio, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, p. 13)

# L'approfondimento



## Milleproroghe: deroghe e nuove norme, i passaggi da fare in corsa

*Regole modificate risorse aggiuntive: così nel grande calderone finiscono in ordine sparso nuove infrastrutture, emergenza rifiuti, le norme per gli Enti in stato di dissesto, i tributi locali. Ecco come procedere nella corsa contro il tempo*

Racca Eduardo, Guida agli Enti Locali, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, n. 14, pag.36

È stato convertito nella legge 31/2008, il dl 248/2007 recante la proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria: il cosiddetto milleproroghe. È un provvedimento variegato ed ermetico che non contiene solo proroghe, ma anche disposizioni nuove, oltre a deroghe e modifiche di precedenti leggi. È sostanzialmente un calderone normativo varato al termine della XV legislatura dove maggioranza e opposizione hanno approfittato per inserire alla rinfusa un po' di tutto. Nel passaggio parlamentare è più che raddoppiato, passando da 52 articoli del decreto legge originario ai 108 articoli attuali. Questo notevole incremento ha consentito di far salire sull'ultimo convoglio della legislatura una serie di misure di varia natura, alcune delle quali occultate in articoli riguardanti tutt'altro argomento. Il tutto, come al solito, formulato in maniera non facilmente decifrabile. In questa sede metteremo in risalto le disposizioni che interessano Regioni ed Enti locali seguendo l'ordine del testo coordinato e soffermandoci maggiormente su quelle che li riguardano più da vicino.

### TURISMO

Le prime disposizioni di interesse locale si rinvengono negli articoli 3 e 4 concernenti rispettivamente la proroga dei termini in materia di prevenzione incendi delle strutture ricettive turistico-alberghiere e i contributi per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico.

Con l'articolo 3 è stata concessa l'ulteriore proroga di sei mesi del termine di cui all'articolo 3 comma 4, del DL 300/2006 convertito con la legge 17/2007 già prorogato al 31 dicembre 2007, al fine di consentire agli imprenditori il completamento degli adempimenti per la messa a norma delle strutture ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto per le imprese che abbiano presentato al Comando provinciale dei vigili del fuoco il progetto di adeguamento entro il 30 giugno 2005. Il termine è rinviato al 30 giugno 2009 per le strutture cui sono state prescritte opere che costano più di 100mila euro.

L'articolo 4 proroga al 31 dicembre 2008 il limite di tempo entro il quale i gestori di attività commerciali devono sostenere le spese finalizzate a eliminare le barriere architettoniche, se vogliono ottenere i contributi del fondo ad hoc istituito dalla Finanziaria 2007.

### SANITÀ

Nel campo della salute vanno segnalati gli articoli 8, 8 ter, 9 e 10.

**Piani di rientro** - L'articolo 8 detta norme per perseguire gli obiettivi di finanza pubblica e di programmazione sanitaria legati alla stipula di accordi con le strutture erogatrici di prestazioni sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale. In particolare esso contiene i seguenti interventi:

- nelle Regioni con i conti sanitari in rosso che non abbiano raggiunto gli obiettivi del piano di rientro, gli aumenti oltre il limite massimo dell'addizionale Irpef e dell'aliquota Irap non si applicano per l'importo che la Regione ha coperto adottando entro il 31 dicembre 2007 misure idonee a conseguire l'equilibrio economico;

gli accordi contrattuali con le strutture che erogano prestazioni sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale devono prevedere che, se le tariffe regionali aumentano nel corso dell'anno e se non intervengono accordi integrativi, il limite di remunerazione massimo nei confronti delle strutture accreditate rimane invariato, per cui dovrà diminuire il volume delle prestazioni;

lo stanziamento di 250 milioni per estinguere i debiti del Policlinico Umberto I.

**Regioni a elevato disavanzo finanziario** - A sua volta, l'articolo 8 ter incrementa di 14 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2008 il fondo transitorio per le Regioni a elevato disavanzo finanziario che si aggiunge agli 850 milioni stanziati dalla Finanziaria 2007.

**Proroga del pay-back per le aziende farmaceutiche** - L'articolo 9 proroga fino al 31 dicembre 2008 la vigenza del meccanismo del pay-back previsto dalla Finanziaria per il 2007. La disposizione ha dato alle aziende farmaceutiche la possibilità di veder sospesa la riduzione del 5% dei prezzi dei propri farmaci al pubblico disposta dal Consiglio di amministrazione dell'Aifa, previo impegno al versamento da parte delle aziende in favore delle Regioni di importi equivalenti al risparmio atteso dalla riduzione dei prezzi. Per consentire il monitoraggio delle dinamiche del mercato farmaceutico, le aziende farmaceutiche titolari di autorizzazione all'immissione in commercio di medicinali non soggetti a prescrizione medica sono tenute a comunicare al ministero della Salute e all'Agenzia italiana del farmaco il prezzo massimo ex factory con il quale ogni medicinale è messo in vendita. La comunicazione deve essere rinnovata a ogni variazione del prezzo massimo ex factory e in caso di inadempimento o di comunicazione non veritiera si applica una sanzione amministrativa da 1.000 a 6.000 euro per ciascun medicinale di cui sono stati omessi o alterati i dati.

**Istituto mediterraneo di ematologia** - Per consentire la prosecuzione delle attività di cura, formazione e ricerca sulle malattie ematiche svolte dalla Fondazione Istituto mediterraneo di ematologia, l'articolo 10 autorizza la spesa di 6 milioni di euro l'anno dal 2008 al 2010.

## GIUSTIZIA

**Responsabilità amministratori società partecipate** - L'articolo 16 bis introduce novità per quanto riguarda la responsabilità degli amministratori di società quotate partecipate da amministrazioni pubbliche. Per le società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici inferiore al 50 per cento e per le loro controllate, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario. Detto articolo sottrae quindi il controllo delle società pubbliche quotate, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50 per cento, alla giurisdizione della Corte dei Conti. La responsabilità di amministratori e dipendenti per queste società afferisce ora al diritto civile, quindi alla giurisdizione ordinaria. Dette disposizioni si applicano ai giudizi successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ossia a partire dal 1° marzo 2008.

Per quanto attiene alle infrastrutture, ai trasporti e al disagio abitativo, vanno tenuti in evidenza gli articoli 17, 19, 19 bis, 19 ter, 20, 21 quater, 22, 22 bis e 22 ter.

**Trasporto ferroviario** - Per l'effetto dell'articolo 17 (utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e trasporto ferroviario), slitta al 31 dicembre 2008 l'adozione del decreto del ministero delle Infrastrutture per stabilire i nuovi canoni per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale e al 15 dicembre 2008 il termine, previsto dalla Finanziaria per il 2008, per effettuare l'indagine conoscitiva sul trasporto ferroviario di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza da parte del ministero dei Trasporti.

## INFRASTRUTTURE

**Contratti pubblici** - In forza dell'articolo 19 alcune disposizioni in materia di lavori pubblici - previste dagli articoli da 351 a 355 della legge 2248/1865, allegato F - si applicano ai soggetti creditori di appaltatori di opere pubbliche a garanzia delle stazioni appaltanti.

**Ricostruzione del Belice** - Con l'articolo 19 bis si dispone il differimento dei termini relativi agli interventi di ricostruzione del Belice. In particolare sono prorogate al 31 dicembre 2008 le disposizioni che recano esenzioni fiscali per le opere di ricostruzione e riparazione nei Comuni della Valle del Belice colpiti dal sisma del gennaio 1968.

**Catastrofe del Vajont** - Con l'articolo 19 ter vengono apportate modifiche alla norma della Finanziaria per il 2001 relativa al contributo concesso ai proprietari di abitazioni distrutte o danneggiate dalla catastrofe del Vajont.

Ora i contributi possono essere concessi anche su domanda di uno solo degli aventi diritto anche nel caso di rinuncia al completamento della ricostruzione, fino alla concorrenza delle spese sostenute, comprovate da idonei documenti fiscali o da perizia asseverata da un soggetto abilitato.

**Norme tecniche per le costruzioni** - L'articolo 20 definisce un regime transitorio per 18 mesi per l'applicazione delle norme tecniche per le costruzioni, modificate da ultimo dal decreto ministeriale 14 gennaio 2008. In particolare:

il comma 1 differisce al 30 giugno 2009 il termine di cui al comma 2 bis dell'articolo 5 del Dl 136/2004, previsto per la fase di sperimentazione delle nuove norme tecniche;

il comma 2 reca una disciplina transitoria a seguito dell'entrata in vigore della revisione generale delle norme tecniche per le costruzioni approvate con Dm Infrastrutture 14 settembre 2005. Esso consente fino al 30 giugno 2009 (termine per la eventuale non applicazione delle norme tecniche di cui al dm 14 settembre 2005 e della relativa revisione generale di cui al dm 14 gennaio 2008), in alternativa all'applicazione della suddetta revisione generale, l'applicazione del citato Dm 14 settembre 2005 oppure dei Dm Lavori pubblici 20 novembre 1987, 3 dicembre 1987, 11 marzo 1988, 4 maggio 1990, 9 gennaio 1996 e 16 gennaio 1996;

il comma 3 stabilisce che, per le costruzioni e le opere infrastrutturali iniziate, affidate secondo procedure contrattuali di evidenza pubblica e progettate, anche in fase di avvio, per i livelli definitivo o esecutivo prima dell'entrata in vigore della revisione generale delle norme tecniche per le costruzioni, continua ad applicarsi la normativa tecnica utilizzata per la redazione dei progetti, fino all'ultimazione dei lavori e all'eventuale collaudo;

il comma 4 esclude dall'applicabilità del differimento del termine suindicato le verifiche tecniche e le nuove progettazioni degli interventi relativi agli edifici di interesse strategico e alle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile e agli edifici e alle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso, di cui al decreto del Capo del dipartimento della protezione civile 21 ottobre 2003;

il comma 5 disciplina l'effettuazione delle verifiche tecniche di cui all'articolo 2, comma 3, della ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 3274/2003 ed esclude dall'obbligo gli edifici e le opere progettate in base alle norme sismiche vigenti dal 1984 così come già previsto dalla Ordinanza e proroga al 31 dicembre 2010 il termine per il completamento delle verifiche, ove richieste;

il comma 6 affida a un apposito Dm Infrastrutture l'istituzione, fino al 30 giugno 2009, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di una commissione consultiva, con rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali, nonché delle associazioni imprenditoriali e degli ordini professionali interessati, avente il compito di monitorare le revisioni generali delle Norme tecniche di cui al comma 2, anche al fine degli adeguamenti normativi che si rendano necessari, previa intesa con la Conferenza Unificata, alla scadenza del periodo transitorio indicato al comma 1;

il comma 7 esclude la corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese per la partecipazione alla commissione consultiva.

**Malpensa** - L'articolo 21 quater istituisce un fondo di continuità infrastrutturale, con una dote di 40 milioni, finalizzato al mantenimento degli investimenti nell'area di Malpensa, da ripartire fra la Regione Lombardia e gli Enti locali azionisti della società di gestione.

**Neopatentati e guida ciclomotori** - Di tutt'altro contenuto sono gli articoli 22 e 22 bis, di interesse della polizia locale che concernano rispettivamente:

il differimento al 1° luglio 2008 dell'esclusione per i neopatentati di categoria B della possibilità di condurre autoveicoli con rapporto potenza/tara superiore a 50 kw/t;

la proroga fino alla data di applicazione delle disposizioni attuative della direttiva 2006/126/CE in materia di patente di guida del termine previsto dall'articolo 116, comma 1 quater, del codice della strada concernente il periodo transitorio per l'accertamento dell'idoneità alla guida dei ciclomotori, termine attualmente stabilito al 1° gennaio 2008.

**Disagio abitativo** - L'articolo 22 ter riproduce quasi integralmente un disegno di legge presentato dal Governo in Senato il 31 ottobre 2007. In particolare:

il comma 1 sospende fino al 15 ottobre 2008 l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti a uso abitazione, di cui all'articolo 1 comma 1, della legge 9/2007, che ha disposto la sospensione fino al 15 ottobre 2007 delle esecuzioni dei

provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti a uso abitazione per particolari categorie socialmente deboli residenti nei Comuni capoluoghi di Provincia, in quelli confinanti con oltre 10.000 abitanti e ad alta tensione abitativa;

il comma 2 prevede che per tutta la durata del differimento previsto dal comma 1 continuino a trovare applicazione i commi 2, 4, 5 e 6 dell'articolo 1 della legge 9/2007 e che continuino a trovare applicazione anche i benefici fiscali compensativi in favore dei locatori di cui all'articolo 2 della legge 9/2007;

il comma 3 quantifica gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo in esame in 2,59 milioni di euro per l'anno 2008 e in 8,75 milioni di euro per l'anno 2009;

il comma 4 individua la copertura per gli oneri di cui al comma 3, prevedendo che a valere sull'autorizzazione di cui all'articolo 2 comma 4, del DI 106/2005, l'importo di 11,34 milioni di euro relativo all'anno 2007 sia conservato nel conto dei residui e versato ad apposita contabilità speciale di tesoreria per essere riversata all'entrata del bilancio dello Stato per 2,59 milioni nell'anno 2008 e per 8,75 milioni nell'anno 2009;

il comma 5 introduce una clausola di salvaguardia, prevedendo che il ministro dell'Economia provveda al monitoraggio degli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo in commento, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'art. 11 ter, comma 7, della legge 468/1978 o delle misure correttive da assumere ai sensi dell'art. 11, comma 3, lettera i quater), della medesima legge;

il comma 6 autorizza il ministro dell'Economia ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## **PUBBLICO IMPIEGO**

**Divieto di estensione del giudicato** - Dovrà essere applicato anche nel 2008 il divieto di estensione del giudicato. L'articolo 25 infatti reintroduce una norma che nella Finanziaria 2008 era stata eliminata, stabilendo che la disposizione di cui all'articolo 1, comma 132, della legge 311/2004, è prorogata al 31 dicembre 2008.

**Stabilizzazione dei precari** - Per quanto concerne la stabilizzazione di alcune tipologie di lavoro flessibile, l'articolo 25 bis proroga al 30 giugno 2008 il termine della Finanziaria per il 2008 relativo all'emanazione di un Dpcm previsto per la disciplina di alcuni profili relativi alle procedure di stabilizzazione dei precari delle Pubbliche amministrazioni.

## **AGRICOLTURA**

Si riflette soprattutto sulle Regioni il pacchetto di norme di cui agli articoli 26 e 27 riguardanti rispettivamente la proroga di vari termini in materia di agricoltura e il riordino di consorzi di bonifica. Mentre l'articolo 26 bis concernente la proroga in materia di presentazione degli atti di aggiornamento catastale per i fabbricati rurali si riflette sull'Ici dei Comuni.

**Disposizioni in materia di agricoltura** - L'articolo 26 fa slittare:

- al 31 dicembre 2008 il termine per la chiusura delle liquidazioni coatte amministrative dei consorzi agrari, anche con lo scopo di consentire la presentazione di una proposta di concordato (articolo 124 del Rd 267/1942);
- al 31 dicembre 2008 il termine per l'adeguamento degli statuti dei consorzi agrari alle norme che il Codice civile detta per le società cooperative;
- al 31 dicembre 2008 il termine di operatività del Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura;
- al 31 dicembre 2008 il termine per l'esercizio dei compiti del Commissario straordinario per le emergenze zootecniche.

Lo stesso articolo 26:

- riapre il termine entro il quale i soci di cooperative agricole in accertato stato di insolvenza possono presentare domanda di accollo da parte dello Stato delle garanzie da loro rilasciate in favore delle stesse cooperative;
- concede contributi in conto capitale al Comune di Sanremo per la realizzazione del mercato dei fiori;
- riapre con effetto retroattivo e fino al 31 dicembre 2007 il termine scaduto il 29 settembre 2006 entro il quale il personale dei consorzi agrari avrebbe dovuto essere posto in mobilità collettiva per poter essere inquadrato presso Regioni ed Enti locali;

differisce al 30 aprile 2008 il termine per la definizione del piano di rientro finanziario previsto nell'ambito delle procedure amministrative finalizzate al risanamento dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia;  
 stabilisce che entro il 30 giugno 2008 dovrà essere emanato un decreto per la trasformazione dell'Ente irriguo umbro-toscano in una società per azioni, partecipata dallo Stato e dalle Regioni interessate;  
 proroga al 1° gennaio 2008 il termine per l'installazione a bordo delle navi da pesca degli apparati radio;  
 estende agli agrotecnici la possibilità di redigere e sottoscrivere atti di aggiornamento geometrico e denunce di variazione.

**Fabbricati rurali** - L'articolo 26 bis proroga al 31 ottobre 2008 il termine entro il quale gli agricoltori devono ottenere la qualifica di imprenditori e l'iscrizione nel Registro delle imprese per poter beneficiare dell'esenzione sui fabbricati rurali. Il comma 1 di detto articolo modifica il comma 36, terzo periodo, dell'articolo 2 del Dl 262/2006 convertito, con modificazioni, dalla legge 286/2006. In base a detta modifica i soggetti interessati dovranno presentare gli atti di aggiornamento dei dati catastali entro sette mesi (e non novanta giorni come attualmente previsto) decorrenti dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del comunicato con il quale l'Agenzia del territorio ha reso nota, per ciascun Comune, la disponibilità dell'elenco degli immobili rientranti tra i fabbricati iscritti al catasto terreni che abbiano perso i requisiti di ruralità e tra i fabbricati che non risultano dichiarati in catasto. Il comma 2 modifica il comma 38 dell'articolo 2 del Dl 262/2006 per cui il termine per l'iscrizione al catasto dei fabbricati che hanno perso il requisito di ruralità viene prorogato dal 30 novembre 2007 al 31 ottobre 2008, ferma restando la decorrenza degli effetti fiscali dal 1° gennaio 2007. Il comma 3 specifica che le modifiche di cui al comma 2 non danno comunque luogo ad alcun diritto al rimborso di somme eventualmente già riscosse a titolo di sanzioni.

## SVILUPPO

**Riordino dei consorzi di bonifica** - L'articolo 27 consente alle Regioni di procedere entro il 30 giugno 2008 al riordino dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario di cui al capo I del titolo V del Rd 215/1933 e successive modificazioni, secondo i criteri definiti dalla Conferenza Stato-Regioni.

**Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti** - L'articolo 28 proroga al 30 giugno 2008 il termine previsto dall'articolo 1, comma 461, della legge 296/2006, per l'attuazione del piano di riordino e di dismissione, limitatamente alla cessione alle Regioni delle società regionali dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa. L'articolo 29 bis proroga al 31 marzo 2008 il termine per l'entrata in vigore della disciplina sulla sicurezza degli impianti contenuta nel capo V, parte seconda, del Dpr 380/2001 (testo unico in materia di edilizia).

## AMBIENTE

**Rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche** - L'articolo 30 riguarda la rottamazione di apparecchiature elettriche ed elettroniche. In particolare:

il comma 1, attraverso l'introduzione di un comma 1 bis all'art. 6 del Dlgs 151/2005, affida a un decreto interministeriale l'individuazione di specifiche modalità semplificate per la raccolta e il trasporto di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche ritirati da parte dei distributori;

il comma 2 proroga al 31 dicembre 2008 l'entrata in vigore delle disposizioni disciplinanti le modalità di finanziamento della gestione dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato dopo il 13 agosto 2005, sia con riferimento ai rifiuti domestici sia a quelli professionali.

**Emergenza rifiuti** - L'articolo 33 detta disposizioni in materia di rifiuti nella Regione Campania. In particolare:

il comma 1 differisce al 31 dicembre 2008 il termine previsto dall'articolo 7 del Dl 61/2007 a decorrere dal quale i Comuni della Campania devono assicurare che, ai fini della determinazione della tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Tarsu) e della tariffa igiene ambientale (Tia), siano applicate misure tariffarie per garantire la copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti indicati in appositi piani economico-finanziari;

il comma 1 bis differisce al 31 dicembre 2010, il termine disposto dall'articolo 3, comma 1 ter, del DI 314/2003, relativo alla decorrenza del divieto di esportazione dei materiali nucleari al di fuori del territorio dell'Unione europea;

il comma 1 ter dispone la proroga al 31 dicembre 2008 del termine fissato dall'articolo 5 del DI 90/2005, relativo al proseguimento dell'utilizzazione dei siti di stoccaggio e trattamento dei sedimenti per la bonifica del bacino del fiume Sarno;

il comma 1 quater istituisce presso il ministero dell'Ambiente un fondo per la corresponsione di contributi ai Comuni in relazione ai disagi di carattere sociale e ambientale derivanti dalla localizzazione nei rispettivi territori di siti per il trattamento e lo stoccaggio di rifiuti speciali;

i commi da 1 quinquies a 1 octies autorizzano e disciplinano, per l'anno 2008, una spesa di 60 milioni di euro per la gestione dell'emergenza rifiuti in Campania e dispongono per l'utilizzo concorrente di altre risorse.

**Rifiuti delle scuole** - L'articolo 33 bis riguarda i rifiuti prodotti dalle scuole. Stabilisce che, a partire dall'anno in corso, il ministero della Pubblica istruzione corrisponda direttamente ai Comuni 38,734 milioni quale importo forfetario complessivo per il servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani nelle scuole. I criteri e le modalità di corresponsione delle somme dovute ai singoli Comuni, in proporzione alla consistenza della popolazione scolastica, saranno concordati nella Conferenza Unificata.

**Carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi** - L'articolo 35 proroga al 31 dicembre 2008 il termine, fissato dal codice dell'amministrazione digitale a decorrere dal quale è consentito l'accesso ai servizi in rete delle pubbliche amministrazioni unicamente tramite la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi. Tale modifica ha l'effetto di prorogare alla medesima data anche il termine relativo alla procedura di accertamento preventivo del possesso della Carta di identità elettronica ai fini del rilascio della Carta nazionale dei servizi.

**Adesione di un Comune a più di una forma associativa** - L'articolo 35 bis fa partire dal 30 settembre 2008 l'applicazione della norma contenuta nell'articolo 2, comma 28, della legge Finanziaria per il 2008 che sanziona la permanenza dell'adesione da parte dei Comuni a più di una forma associativa tra quelle previste dal Testo unico sugli Enti locali. Detto comma 28 stabilisce che ogni Comune possa aderire a una unica forma associativa per ognuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del testo unico.

## TRIBUTI

**Disposizioni in materia di riscossione** - L'articolo 36 apporta modifiche alla disciplina in materia di attività di riscossione dei tributi. I commi da 1 a 4 ter contengono disposizioni in materia di riscossione e di cartelle di pagamento. In particolare il comma 1 prevede, a decorrere dal 2007, la soppressione dell'obbligo del versamento dell'acconto dovuto dai concessionari della riscossione, ai sensi dell'articolo 9 comma 1, del DI 79/1997, convertito dalla legge 140/1997. Il comma 1 bis precisa che il comma 1 troverà applicazione a decorrere dal 30 dicembre 2007. Il comma 2 stabilisce che la riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate degli Enti locali continua ad essere effettuata nei seguenti modi. Attraverso la procedura dell'ingiunzione ( Rd 639/1910) e attraverso le disposizioni contenute nel Dpr 602/1973 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), in quanto compatibili, nei casi in cui la riscossione è svolta in proprio dall'Ente locale, o mediante le forme di esternalizzazione di cui all'articolo 52 comma 5, lettera b), del Dlgs 446/1997. Attraverso l'iscrizione a ruolo di cui al Dpr 602/1973 se la riscossione coattiva è affidata agli agenti della riscossione di cui all'articolo 3 del DI 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla legge 248/2005.

Il comma 2 bis modifica l'articolo 19 (dilazione del pagamento) del Dpr 602/1973. In particolare il comma 2 bis, lettera a), sostituisce il primo periodo del comma 1 dell'articolo 19 Dpr 602/1973, per cui l'agente della riscossione, su richiesta del contribuente, potrà concedere, nelle ipotesi di temporanea situazione di obiettiva difficoltà dello stesso, la ripartizione del pagamento delle somme iscritte a ruolo fino a un massimo di settantadue rate mensili. Il comma 2 bis, lettera b), abroga il comma 2 dell'articolo 19 che impone di presentare la richiesta di rateazione, a pena di decadenza, prima dell'inizio della procedura esecutiva. Il comma 2 bis, lettera c), modifica il comma 4 bis dell'articolo 19, rendendo eventuale il ricorso alla fideiussione in caso di decadenza del contribuente dal beneficio della dilazione.

Il comma 2 ter modifica l'articolo 26 (rateazione delle entrate diverse dalle imposte sui redditi) del Dlgs 46/1999.

Il comma 2 quater modifica l'articolo 7 della legge 890/1982, relativo alle modalità di notifica di atti giudiziari e di atti in genere. Il comma 2 quinquies stabilisce che la modifica di cui al comma 2 quater trovi applicazione ai procedimenti di notifica effettuati, ai sensi dell'articolo 7 della citata legge 890/1982 a partire dalla data di entrata in vigore della legge in commento. I commi 3 e 4 recanti disposizioni in materia di rateazione sono stati soppressi dalla legge di conversione.

Il comma 4 bis proroga il termine di entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di perdita del diritto al discarico per inesigibilità introdotte dall'articolo 1, commi da 146 e 148, della legge 244/2007 (legge Finanziaria per il 2008).

Il comma 4 ter reca alcune norme relative alle cartelle di pagamento di cui all'articolo 25 al Dpr 602/1973, disponendo che la cartella di pagamento debba contenere, a pena di nullità, l'indicazione del soggetto responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della stessa cartella.

Il comma 4 quater riguarda il differimento del termine per la definizione automatica di debiti tributari e previdenziali degli enti operanti nel settore sanitario e aventi sede in Molise, Sicilia e Puglia. I commi 4 quinquies, 4 sexies e 4 septies riguardano disposizioni in materia di sanatoria degli illeciti amministrativi delle concessionarie della riscossione.

Il comma 4 quinquies reca l'interpretazione autentica dell'articolo 1, commi 426 e 426 bis, della legge 311/2004 (Finanziaria per il 2005), nonché dell'articolo 3 comma 12, del DL 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla legge 248/2005. Le norme sanano gli illeciti amministrativi commessi da società concessionarie del servizio di riscossione dei tributi. Il comma 4 sexies dispone che - per tutte le comunicazioni di inesigibilità, anche integrative, il cui termine di presentazione è fissato al 30 settembre 2010 - il termine previsto dall'articolo 19 comma 3, del DLgs 112/1999, decorra dal 1° ottobre 2010.

Il comma 4 septies stabilisce che ad Equitalia Spa non si applichino le disposizioni di cui all'articolo 12 della legge 259/1958.

**Dissesto dei Comuni** - L'articolo 40 tratta del dissesto finanziario dei Comuni. Nello specifico:

il comma 1 dell'articolo 40 prevede il rinvio dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2008 del termine per l'effettuazione dei pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2006 da parte dei Comuni che abbiano deliberato lo stato di dissesto successivamente al 31 dicembre 2002, a favore dei quali l'articolo 24 del DL 159/2007 ha previsto il contributo straordinario di 150 milioni;

il comma 2 dispone il rinvio dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2008 del termine entro il quale devono essere liquidate le risorse finanziarie messe a disposizione dal Comune che si avvale del sostegno straordinario per le transazioni definite dall'Organo straordinario di liquidazione (Osl), tra le quali confluiscono altresì le risorse trasferite a titolo di contributo nel caso in cui la Giunta municipale adotti la procedura semplificata per l'accertamento e liquidazione dei debiti, ai sensi dell'articolo 258 del Tuel;

il comma 3 fa salvo il termine del 31 dicembre 2007 per le transazioni effettuate entro il 31 dicembre 2007 a valere sul contributo statale complessivamente stanziato per 150 milioni, previsto dal comma 1 del medesimo articolo;

i commi 3 bis e 3 ter dispongono un contributo di cinque milioni per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili anche ai Comuni che abbiano deliberato il dissesto dal 30 giugno 2001 al 31 dicembre 2002 per pagamenti da effettuare entro il 31 dicembre 2008;

il comma 4, al fine di consentire il definitivo risanamento degli enti che si avvalgono della procedura straordinaria per fronteggiare ulteriori passività e per la chiusura anticipata e semplificata della procedura di dissesto, prevista all'articolo 268 bis del citato Tuel, dispone l'erogazione di 10 milioni di euro a valere sulle risorse complessivamente previste per il sostegno straordinario, pari a 150 milioni di euro, ai sensi dell'articolo 24, comma 1, del citato decreto legge n. 159. Detto comma stabilisce anche che le somme vengano assegnate all'organo straordinario di liquidazione dell'ente (Osl) e ripartite proporzionalmente alla differenza tra la massa passiva e la massa attiva risultante da apposita certificazione sottoscritta dall'Osl, dal sindaco e dal responsabile finanziario dell'ente. Tale certificazione deve essere inoltrata al ministero dell'Economia entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge in esame;

il comma 4 bis estende agli Enti locali delle Regioni a statuto speciale l'efficacia delle disposizioni relative al contenimento dei costi della politica e, in particolare, le misure indicate atte a consentire la riduzione di 313 milioni di euro.

**Patto di stabilità** - L'articolo 40 bis fa slittare di due mesi i termini per la certificazione del rispetto del patto di stabilità, delle procedure di rientro da eventuali scostamenti e dell'automatismo fiscale, sia per le Regioni che per gli Enti locali sottoposti al patto.

**Riduzione del numero delle circoscrizioni** - L'articolo 42 bis modifica l'articolo 2, comma 29, della legge Finanziaria 2008 riguardante la riduzione del numero delle circoscrizioni di decentramento comunale stabilendo che tali disposizioni si applicano a decorrere dalle elezioni successive all'entrata in vigore della legge in commento.



## Le nuove norme tecniche per le costruzioni

*Sono entrate in vigore il 5 marzo le nuove norme tecniche per le costruzioni, approvate con il D.M. infrastrutture 14 gennaio 2008, che sostituiscono quelle approvate con il D.M. 14 settembre 2005. Le nuove norme, che raccolgono in un unico organico testo quelle prima distribuite in diversi decreti ministeriali, definiscono i principi per il progetto, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni, nei riguardi delle loro richieste in termini di requisiti essenziali di resistenza meccanica e stabilità, anche in caso di incendio, e di durabilità. Forniscono, quindi, i criteri generali di sicurezza, precisano le azioni che devono essere utilizzate nel progetto, definiscono le caratteristiche dei materiali e dei prodotti e, più in generale, trattano gli aspetti attinenti alla sicurezza strutturale delle opere.*

(Consulente Immobiliare, Il Sole 24 Ore, n. 811/2008, p. 634)

Il D.M. infrastrutture 14 gennaio 2008, pubblicato nel s.o. 30 alla *Gazzetta Ufficiale* 29 del 4 febbraio 2008, si compone di una premessa e di 12 capitoli.

**Capitolo 1:** "Oggetto", esplicita le finalità dell'intero corpo normativo.

**Capitolo 2:** "Sicurezza e prestazioni attese", stabilisce i principi fondamentali per la valutazione della sicurezza e per l'identificazione delle prestazioni delle strutture. Contiene: gli stati limite, la valutazione della sicurezza, la vita nominale, le classi d'uso e il periodo di riferimento per l'azione sismica, le azioni sulle costruzioni e le azioni nelle verifiche agli stati limite, le verifiche alle tensioni ammissibili.

**Capitolo 3:** "Azioni sulle costruzioni", azione sismica, azioni del vento, della neve, della temperatura, azioni eccezionali.

**Capitolo 4:** "Costruzioni civili e industriali", disciplina la progettazione, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni in relazione alla tipologia dei materiali utilizzati.

**Capitolo 5:** "Ponti", definisce i criteri generali e le indicazioni tecniche per la progettazione e l'esecuzione dei ponti stradali e dei nuovi ponti ferroviari. Con il termine "ponti" si intendono anche tutte quelle opere che, in relazione alle loro diverse destinazioni, vengono normalmente indicate con nomi particolari, quali: viadotti, sottovia, o cavalcavia, sovrappassi, sottopassi, strade e sopraelevate ecc. Per quanto applicabili, le norme riguardano anche i ponti mobili.

**Capitolo 6:** "Progettazione geotecnica", le disposizioni si applicano al progetto e alla realizzazione delle opere interagenti con i terreni e le rocce (opere di fondazione, opere di sostegno, opere in sotterraneo, opere e manufatti di materiali sciolti naturali) e degli interventi nei terreni e nelle rocce (fronti di scavo, miglioramento e rinforzo dei terreni e degli ammassi rocciosi, consolidamento dei terreni interessanti opere esistenti, nonché la valutazione della sicurezza dei pendii e la fattibilità di opere che hanno riflessi su grandi aree).

**Capitolo 7:** "Progettazione per azioni sismiche", le disposizioni si applicano alla progettazione e alla costruzione delle nuove opere soggette anche all'azione sismica. Le indicazioni sono da considerare aggiuntive e non sostitutive di quelle riportate nei capitoli 4, 5 e 6; si deve inoltre fare sempre riferimento a quanto indicato nel capitolo 2 per la valutazione della sicurezza e nel capitolo 3 per la valutazione dell'azione sismica.

**Capitolo 8:** "Costruzioni esistenti", individua i criteri generali per la verifica della sicurezza e per la progettazione, l'esecuzione e il collaudo degli interventi sulle costruzioni esistenti. Il decreto specifica che per costruzione esistente si intende quella che, alla data della redazione della valutazione di sicurezza e/o del progetto di intervento, abbia la struttura completamente realizzata.

**Capitolo 9:** “Collaudo statico”, è riferito a questa tipologia di collaudo che riguarda il giudizio sul comportamento e le prestazioni delle parti dell’opera che svolgono funzione portante. Il capitolo definisce dunque i metodi e le procedure per il giudizio dell’opera costruita e per la valutazione sperimentale della sicurezza, necessaria per certificare che le prestazioni e la sicurezza del manufatto realizzato corrispondano alle specifiche di progetto e contrattuali.

**Capitolo 10:** “Redazione dei progetti strutturali esecutivi e delle relazioni di calcolo”, stabilisce il contenuto e gli allegati obbligatori della progettazione esecutiva (relazione di calcolo strutturale comprensiva di una descrizione generale dell’opera e dei criteri generali di analisi e di verifica, relazione sui materiali, elaborati grafici e particolari costruttivi, piano di manutenzione della parte strutturale dell’opera, relazione sui risultati sperimentali corrispondenti alle indagini specialistiche ritenute necessarie alla realizzazione dell’opera). Restano esclusi i piani operativi di cantiere e i piani di approvvigionamento.

**Capitolo 11:** “Materiali e prodotti per uso strutturale”, stabilisce i requisiti ai quali devono rispondere i materiali e i prodotti per uso strutturale, utilizzati nelle opere soggette alle norme del provvedimento. I materiali e i prodotti, in particolare, devono essere identificati univocamente a cura del produttore; qualificati sotto la responsabilità del produttore; accettati dal direttore dei lavori mediante acquisizione e verifica della documentazione di qualificazione, nonché mediante eventuali prove sperimentali.

**Capitolo 12:** “Riferimenti tecnici”, individua alcuni testi tecnici fondamentali ai quali il decreto consente di fare riferimento nel rispetto però dei livelli di sicurezza in esso stabiliti.

### **Iter della norma**

Il D.M. 14 settembre 2005, recante “Norme tecniche per le costruzioni”, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 settembre ed è entrato in vigore 30 giorni dopo, ossia il 24 ottobre. Il periodo transitorio di 18 mesi durante il quale era possibile applicare le norme pre-esistenti terminava il 22 aprile 2007 compreso (ossia il 23 aprile si sarebbe dovuto applicare il decreto del 2005 obbligatoriamente). È stata poi confermata la proroga dei termini di entrata in vigore delle norme tecniche dal D.L. 300 del 28 dicembre 2006 che, al comma 4-*bis* dell’art. 3, ha previsto una proroga dell’entrata in vigore delle norme al 31 dicembre 2007. Successivamente è stato pubblicato il D.L. 248 del 31 dicembre 2007 che all’art. 20 ha indicato un’ulteriore proroga di 18 mesi a partire dal 1° gennaio 2008 (la seconda fase sperimentale, quindi, terminerà il 30 giugno 2009).

### **Nuova disciplina del regime transitorio**

Dal 1° marzo scorso è in vigore la legge 31 del 28 febbraio 2008 di conversione del cosiddetto decreto milleproroghe (a pag. 593) che, all’art. 20, disciplina il nuovo regime transitorio delle norme tecniche delle costruzioni che consente, fino al 30 giugno 2009, l’applicazione facoltativa delle nuove NTC e della normativa precedentemente in vigore di cui al D.M. 14 settembre 2005 e ai D.M. lavori pubblici 20 novembre 1987 (edifici in muratura), 3 dicembre 1987 (costruzioni prefabbricate), 11 marzo 1988 (terreni, rocce e stabilità dei pendii), 4 maggio 1990 (ponti stradali), 9 gennaio 1996 (cemento armato), 16 gennaio 1996 (carichi e sovraccarichi) e 16 gennaio 1996 (costruzioni in zone sismiche).

La proroga al 30 giugno 2009 non riguarda le verifiche tecniche e gli interventi relativi agli edifici di interesse strategico e alla opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, nonché relativi agli edifici e alle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un loro eventuale collasso.

Nell’art. 20 del D.L. 248/2007, così come modificato dalla legge 31/2008, viene precisato che per le costruzioni e le opere infrastrutturali iniziate, nonché per quelle per le quali le amministrazioni aggiudicatrici abbiano affidato lavori o avviato progetti definitivi o esecutivi prima dell’entrata in vigore della revisione generale delle NTC approvate con D.M. infrastrutture e trasporti 14 settembre 2005, continua ad applicarsi la normativa tecnica utilizzata per la redazione dei progetti, fino all’ultimazione dei lavori e all’eventuale collaudo. Le verifiche tecniche di cui all’art. 2, comma 3, dell’Ord.P.C.M. n. 3274/2003, a esclusione degli edifici e delle opere progettate in base alle norme sismiche vigenti dal 1984, devono essere effettuate a cura dei rispettivi proprietari entro il 31 dicembre 2010, e riguardare in via prioritaria edifici e opere ubicati nelle zone sismiche 1 e 2.

### **La normativa di riferimento**

Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 248 del 31 dicembre 2007, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria Legge 31, 28.2.2008.

(s.o. n. 47, *G.U.* 51, 29.2.2008)

Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni.

D.M. infrastrutture 14.1.2008

(s.o. 30, G.U. 29, 4.2.2008)

Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria.

D.L. 248, 31.12.2007

(G.U. 320, 31.12.2007)

Norme tecniche per le costruzioni.

D.M. infrastrutture e trasporti 14.8.2005

(s.o. 159, G.U. 222, 23.9.2005)



## Certificazione energetica: a che punto siamo?

*Risparmio energetico, certificazione energetica, classe energetica degli edifici: sono termini ormai divenuti di uso comune, ma la loro effettiva applicazione è ben lungi da esserlo. Una sola regione italiana è attualmente in grado di predisporre un certificato energetico e quindi determinare la classe energetica di appartenenza degli edifici, mentre in tutte le altre regioni si parla ancora di attestato di qualificazione energetica.*

Maria Luisa Del Gatto, Dipartimento BEST, Politecnico di Milano, Consulente Immobiliare, Il Sole 24 Ore, n. 811/2008, p. 645

La direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico dell'edilizia, recepita nel nostro Paese dal D.Lgs. 192 del 19 agosto 2005 e dalle sue successive modifiche (D.Lgs. 311 del 29 dicembre 2006), riprende molti concetti già da tempo espressi dalla legge 10/1991 "Norme in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia" affrontando il tema della certificazione energetica in un'ottica di completa attuazione della direttiva comunitaria. Tali normative dispongono che, dal luglio 2007, la certificazione sia obbligatoria per gli immobili di oltre 1.000 mq in caso di cessione, ma dal prossimo luglio, e soprattutto a partire dal luglio 2009, tutti gli immobili, compresi gli appartamenti, dovranno essere "certificati", pena l'impossibilità di venderli o acquistarli. Tuttavia, l'effettiva attuazione di queste normative sembra stia richiedendo tempistiche estremamente lunghe. Difatti, nonostante l'attenzione nei confronti del risparmio energetico in edilizia abbia ormai compiuto 17 anni, malgrado questi due ultimi provvedimenti (ai quali dobbiamo comunque riconoscere di averne risvegliato l'interesse), a oggi non sono ancora stati emanati i decreti attuativi di livello nazionale che consentano di rendere effettivamente operative tali disposizioni normative. In altre parole, dopo più di un anno dall'emanazione dell'ultimo decreto in tema di risparmio energetico, "quasi" nulla è cambiato. "Quasi" perché se non è accaduto nulla a livello nazionale, dobbiamo riconoscere che qualcosa si è mosso in maniera puntuale in alcune, seppur poche, regioni italiane. I D.Lgs. 192/2005 e 311/2006 hanno, infatti, rimandato l'emanazione di linee guida nazionali a un decreto attuativo che tuttora è inesistente. Il risultato è che, avvalendosi esclusivamente dell'attuale legislazione di carattere nazionale, a oggi è obbligatorio, ma non ancora effettivamente possibile, certificare gli edifici e definirne la classe energetica di appartenenza. Questo ritardo, che perdura ormai da diversi anni – tutti trascorsi in ardente attesa delle linee guida nazionali – ha indotto alcune regioni ad avviare una serie di iniziative e decreti in maniera autonoma, senza aspettare l'emanazione di linee guida nazionali, ma avvalendosi esclusivamente delle normative in vigore. Dopo la provincia autonoma di Bolzano (dove la certificazione energetica degli edifici è obbligatoria da diversi anni), la Lombardia, la Liguria, il Piemonte e l'Emilia Romagna hanno messo a punto norme e procedure proprie di certificazione degli edifici che rendono al momento applicabile nel loro territorio, seppur con delle considerevoli differenze, la certificazione energetica. Nel frattempo, durante questa lunga "fase di transizione", è l'attestato di qualificazione energetica che determina

le prestazioni energetiche di un edificio nel nostro Paese, un documento transitorio introdotto dal D.Lgs. 311/2006 che sostituisce l'attestato di certificazione energetica nelle regioni tuttora sprovviste del decreto attuativo fino all'entrata in vigore delle linee guida nazionali.

### **Le esperienze regionali**

L'art. 17 del D.Lgs 192/1995 introduce la clausola di cedevolezza che afferma che in materia di efficienza energetica vige la concorrenza tra Stato e regioni. In altre parole, il legislatore dà potere alle regioni di recepire in maniera autonoma i contenuti della direttiva europea e dei decreti nazionali, purché ne vengano salvaguardati vincoli e principi fondamentali. La lentezza burocratica dell'apparato legislativo italiano ha quindi messo in fervente movimento le singole regioni determinando una vera e propria "competizione" tra le stesse nella definizione dei soggetti più innovatori di una politica rivolta al risparmio energetico degli edifici. In una logica di sana concorrenza, possiamo classificare al 1° posto la Lombardia, l'unica regione italiana nella quale è possibile a oggi emettere il certificato energetico e quindi attribuire una classe energetica agli immobili (*riquadro 1*). Ciò significa che, allo stato attuale, in Lombardia la legge prevede l'obbligo di certificazione degli edifici e l'allegazione del certificato energetico in tutti gli atti di trasferimento a titolo oneroso, con scadenze diverse in funzione delle tipologie di intervento e/o di immobile (*figure 1 e 2*). Sono due gli elementi che hanno reso possibile l'effettiva emissione dell'attestato di certificazione energetica in questa regione:

- l'emanazione del decreto attuativo (deliberazione n. VIII/5773 del 31 ottobre 2007 "Certificazione energetica degli edifici – modifiche e integrazioni alla delib. Giunta reg. n. 5018/2007");
- la costituzione dell'albo dei certificatori, che definisce i professionisti abilitati al rilascio della certificazione energetica. Senza uno solo di questi due elementi non sarebbe in alcun modo possibile emettere gli attestati di certificazione energetica previsti dalla normativa.

Come la Lombardia, anche la Liguria ha definito il suo sistema di certificazione energetica degli edifici mediante l'emanazione del regolamento regionale n. 6 dell'8 novembre 2007, che a tua l'art. 29 della L.R. 22 del 29 maggio 2007 (Norme in materia di energia). Al momento è già stato istituito l'elenco regionale dei certificatori che definisce i requisiti per l'ammissione, tuttavia si utilizza ancora l'Attestato di qualificazione energetica così come nel resto dell'Italia. Alla Liguria è però da riconoscere il fatto di essere la regione con una delle leggi più complete ed efficaci. Innanzitutto, per aver considerato il fabbisogno annuo di energia primaria per la climatizzazione estiva oltre che per quella invernale, a differenza di chi determina il calcolo del fabbisogno energetico annuo considerando esclusivamente i consumi relativi agli impianti per la climatizzazione invernale. Inoltre, i requisiti dei certificatori liguri sono più restrittivi di quelli lombardi e viene richiesto che nel certificato energetico vengano indicati anche i sovraccosto degli interventi migliorativi e del tempo di rientro dell'investimento. Anche Emilia Romagna e Piemonte hanno emanato leggi proprie in materia di risparmio energetico, ma mancano i decreti attuativi, pertanto, in queste regioni – come in Liguria – non è ancora possibile emettere il certificato energetico, ma si ricorre tuttora all'attestato di qualificazione energetica.

### **Le normative regionali in tema di certificazione energetica**

#### **Lombardia**

- L.R. 24, 2.12.2006
- Delib. Giunta reg. n. VIII/5773, 31.10.2007 (che modifica e integra la Delib. Giunta reg. n. 8/5018, 26.6.2007)

#### **Liguria**

- L.R. 22, 29.5.2007
- R.R. 6, 8.11.2007
- Delib. Giunta reg. n. 954, 3.8.2007 e n. 1336, 9.11.2007

#### **Emilia Romagna**

Delib. Giunta reg. n. 1730, 16.11.2007

#### **Piemonte**

L.R. 13, 28.5.2007

### **Le problematiche delle attuali norme per la certificazione**

La definizione di un pacchetto di decreti attuativi della legislazione nazionale è di fatto necessaria per la stesura dei provvedimenti regionali. Essi devono contribuire al raggiungimento degli obiettivi nazionali attraverso una programmazione che tenga anche conto delle diverse specificità, opportunità e condizioni economiche e sociali di ogni regione in coerenza con le disposizioni di carattere nazionale. Tali decreti hanno, infatti, lo specifico scopo di fornire i riferimenti minimi necessari affinché le diverse norme regionali non siano contraddittorie con il sistema nazionale. Per queste ragioni, l'attuale mancanza di linee guida nazionali alle quali rifarsi nella definizione dei provvedimenti di tipo regionale sta determinando una molteplicità di problematiche, sia dal punto di vista normativo sia, soprattutto, per quanto riguarda l'effettiva efficacia del provvedimento. È apprezzabile il comportamento delle regioni che si sono attivate intravedendo nella certificazione uno strumento utile per riqualificare sia il proprio territorio, grazie alla riduzione dei consumi energetici provenienti dal settore dell'edilizia, sia il proprio patrimonio edilizio, favorendo il recupero degli edifici esistenti e la realizzazione di nuova edificazione energeticamente efficiente. Tuttavia, il proliferare di leggi e decreti prima della emanazione delle linee guida nazionali rischia di ritardare ulteriormente il processo di elaborazione delle stesse, determinando un circolo vizioso di difficile risoluzione.

Si fa riferimento, in primo luogo, ai problemi di disomogeneità che si creerebbero sul territorio nazionale, un aspetto che molto probabilmente è stato sottostimato, o addirittura sottovalutato, o neppure considerato. Se le regioni continuassero a muoversi autonomamente, l'inconveniente maggiore che potrebbe verificarsi è che ogni regione potrebbe adottare un sistema di certificazione energetica proprio, utilizzare differenti sistemi e procedure di certificazione, fare riferimento a metodologie di calcolo distinte, sottoponendo i cittadini delle diverse regioni a un trattamento non uniforme. Di fatto, potendo ogni regione legiferare legittimamente in maniera autonoma, si rischia di assistere a quello che sta accadendo ora, ovvero a un proliferare di schemi e procedure di certificazione non omogenee tra loro che, con ogni probabilità, creeranno confusione, con il rischio che a edifici con la stessa prestazione energetica sia attribuita una classe diversa a seconda della regione in cui sono ubicati. Un risultato di questo tipo si discosterebbe dagli esiti attesi dall'attuale legislazione in materia di risparmio energetico. Obiettivo dei D.Lgs. 192/2005 e 311/2006 è, infatti, quello di abbattere i consumi degli edifici aumentandone l'efficienza energetica, limitare le emissioni inquinanti per rientrare nei limiti dei parametri internazionali, ma anche quello di "classificare" il proprio patrimonio edilizio – esistente e futuro – al fine di favorire la realizzazione di edifici con buone prestazioni energetiche che siano comparabili tra loro. Il proliferare di classificazioni disomogenee tra regione e regione non consentirebbe tale confronto, limitandone l'applicazione esclusivamente agli immobili ricadenti nella stessa regione. Il "confronto" è però un elemento essenziale nel mercato delle costruzioni e in quello immobiliare, specialmente se si fa riferimento alla determinazione del valore di un immobile. In futuro si farà molto affidamento sulla certificazione degli edifici nella determinazione dei valori immobiliari e la "classe energetica" attribuita all'edificio rappresenterà uno dei principali elementi per la sua valutazione economica. Ma perché questo sia possibile è necessario che si sviluppi un metodo di calcolo che faccia sì che un immobile sia classificato indipendentemente dalla regione in cui è ubicato. Un sistema così frammentato genererebbe un'ulteriore problematica, che interessa in particolare i professionisti incaricati della certificazione degli edifici. In primo luogo un certificatore, per poter operare in più di una regione, è obbligato a conoscere le specificità legislative di ognuna di esse. In seconda istanza, la costituzione di albi regionali distinti rischia di compromettere la possibilità per i professionisti di certificare immobili ricadenti in più regioni perché questo necessiterebbe l'iscrizione, peraltro onerosa, a più di un albo. Se pensiamo a tutti quei soggetti (pubblici e privati) proprietari di immobili ricadenti in diverse regioni d'Italia tutto questo renderebbe il sistema di certificazione eccessivamente complicato. Anche il tentativo di Lombardia e Liguria di riconoscere il titolo di certificatore energetico ottenuto in altre regioni non risolve appieno questa problematica. In realtà, il riconoscimento non è sostitutivo dei requisiti richiesti, ma viene considerato come un "titolo preferenziale" soggetto a verifica da parte dell'organismo regionale di accreditamento. È peraltro anche vero che ogni regione ha una sua specificità che va tenuta in considerazione nella definizione del sistema di certificazione energetica da adottare. È compito del Ministero dello sviluppo economico stabilire un equilibrio tra il livello di regolamentazione centrale e quello periferico, definendo dei principi generali da tradurre successivamente in atti regionali, i quali riguarderanno gli aspetti di natura procedurale e amministrativa.

La normativa fissa già alcuni elementi di flessibilità che le Amministrazioni regionali possono utilizzare per la stesura di provvedimenti più aderenti alle specificità territoriali. Essi riguardano:

- la metodologia di calcolo della prestazione energetica se, a parità di condizioni, i risultati raggiunti con le metodologie regionali non si discostano di oltre il 5% dai risultati a cui si perviene con l'utilizzo delle metodologie fissate a livello nazionale;
- il sistema di classificazione degli edifici, se questo può esprimere più efficacemente ai cittadini la convenienza tecnico- economica a intervenire per migliorare la prestazione energetica, fermo restando l'obbligo di una rappresentazione omogenea della valutazione energetica dell'edificio in ambito nazionale.

A oggi, possiamo dire che alcuni punti di convergenza e condivisione ci sono e possono essere individuati nella suddivisione in sette classi di efficienza energetica (da A a G) e nell'utilizzo di un'unità di misura comune in kWh/m<sup>2</sup>/anno come rapporto tra il fabbisogno annuo di energia e la superficie utile dell'unità immobiliare. Purtroppo però dobbiamo riconoscere che, preso atto della lentezza con cui questi provvedimenti stanno trovando applicazione, i valori e la documentazione da produrre non presentano ancora quelle caratteristiche di omogeneità e uniformità che vanno al di là della sola riduzione dei consumi energetici, ma che tendono anche a favorire una lettura univoca del comportamento energetico del patrimonio immobiliare italiano.

### Attestato di qualificazione energetica e attestato di certificazione energetica a confronto

Attestato di qualificazione energetica	Attestato di certificazione energetica (o certificato energetico)
È il documento transitorio attualmente in uso che è stato introdotto dal D.Lgs. 311/2006 in quanto sostitutivo dell'attestato di certificazione energetica fino a quando le regioni non emetteranno un proprio decreto attuativo.	È il documento definitivo previsto dalla normativa che ogni regione dovrà redigere per certificare gli edifici.
È uno strumento di carattere comunicativo che informa il compratore dell'immobile delle caratteristiche dell'immobile dal punto di vista energetico.	È uno strumento di carattere normativo che attesta le caratteristiche e il rispetto dei requisiti minimi dell'edificio ai fini dell'ottenimento dei titoli abilitativi. È un documento che sarà necessario per le transazioni e le locazioni di interi immobili o di singole unità immobiliari.
Può essere redatto da "chiunque" competente in materia di edilizia, per esempio il direttore lavori o il progettista dell'immobile.	È una certificazione firmata e sottoscritta sotto la propria responsabilità da un "soggetto certificatore" (così definito dalla legge) abilitato all'esercizio di tale professione.



### Reverse charge e ATECO 2007

*Sull'applicazione del reverse charge da parte dei subappaltatori in edilizia (articolo 17, comma 6, del Dpr 633/1972) "irrompe" la nuova codifica delle attività economiche Ateco 2007, che, dal 1° gennaio scorso, sostituisce la precedente Atecofin 2004. Le criticità applicative alla luce degli orientamenti interpretativi delle Entrate per districarsi tra più di un problema pratico.*

Giorgio Gavelli, Guida Normativa, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, n. 13, p.16

Dal 1° gennaio 2007 le prestazioni di servizi (compresa la manodopera) rese nel settore edile da soggetti subappaltatori nell'ambito dell'attività di costruzione o ristrutturazione di immobili sono

soggette a Iva secondo il particolare regime del reverse charge, ossia con applicazione dell'imposta da parte del soggetto (passivo) che riceve la fattura (committente e a sua volta appaltatore). Già con la prima circolare 29 dicembre 2006 n. 37/E, l'Agenzia delle entrate ebbe modo di chiarire che per delimitare - sulla base di criteri oggettivi - il settore edile in cui inquadrare il nuovo regime di inversione contabile, va fatto riferimento al settore F (Costruzioni) della tabella di classificazione delle attività economiche, cui devono appartenere (anche se per lo svolgimento di un'attività non esclusiva o prevalente) sia l'appaltatore che il subappaltatore (circolare n. 11/E del 2007). Questo requisito ha fatto molto discutere e spesso creato, ad avviso di chi scrive, anche errate interpretazioni, cui talvolta hanno contribuito interventi non proprio meditati da parte delle entrate. Fino al 31 dicembre 2007, erano interessate le attività indicate nella sezione F della nomenclatura Atecofin 2004, e quindi quelle contraddistinte dai codici attività da 45.11.0 a 45.50.0. Si tratta delle seguenti attività:

<b>5.11.0</b>	Demolizione edifici e sistemazione del terreno
<b>45.12.0</b>	Trivellazioni e perforazioni
<b>45.21.1</b>	Lavori generali di costruzione di edifici
<b>45.21.2</b>	Lavori di ingegneria civile
<b>45.22.0</b>	Posa in opera di coperture e costruzione di ossature di tetti di edifici
<b>45.23.0</b>	Costruzione di autostrade, strade, campi di aviazione e impianti sportivi
<b>45.24.0</b>	Costruzione di opere idrauliche
<b>45.25.0</b>	Altri lavori speciali di costruzione
<b>45.31.0</b>	Installazione di impianti elettrici e tecnici
<b>45.32.0</b>	Lavori di isolamento
<b>45.33.0</b>	Installazione di impianti idraulico-sanitari
<b>45.34.0</b>	Altri lavori di installazione
<b>45.41.0</b>	Intonacatura
<b>45.42.0</b>	Posa in opera di infissi
<b>45.43.0</b>	Rivestimento di pavimenti e di muri
<b>45.44.0</b>	Tinteggiatura e posa in opera di vetri
<b>45.45.0</b>	Altri lavori di completamento degli edifici
<b>45.50.0</b>	Noleggio macchine e attrezzature per la costruzione o la demolizione, con manovratore

#### **ATTIVITÀ INCLUSE ED ESCLUSE**

Nell'ambito delle attività di costruzione, secondo le note esplicative alla citata Tabella F, «sono inclusi i nuovi lavori, le riparazioni, i rinnovi e i restauri, le aggiunte e le alterazioni, la costruzione di edifici e strutture prefabbricate in cantiere e anche le costruzioni temporanee». Da queste attività, tuttavia, l'Amministrazione finanziaria (circolare n. 37/E/2006) ha escluso esplicitamente l'installazione e manutenzioni di prati e giardini, la pulizia degli immobili e la costruzione e installazione di attrezzature industriali. Fuori dal reverse sono anche le prestazioni professionali (risoluzione 10 agosto 2007 n. 220/E) e, come ricorda Assonime (circolare n. 45/E del 2007), ad esempio le attività (manifatturiere) di fabbricazione:

- di rivestimenti per pavimenti in legno (codice attività 20.10.0);
- di porte e finestre in legno, escluse le porte blindate (codice attività 20.30.01);
- di scale e ringhiere in legno (codice attività 20.30.2);
- di porte, finestre, avvolgibili in plastica (codice attività 25.23.0);
- di piastrelle in ceramica per pavimenti e rivestimenti (codice attività 26.30.0);

di mattoni, tegole e altri prodotti per l'edilizia (codice attività 26.40.0);

di prodotti in calcestruzzo, gesso e cemento per l'edilizia (codice attività 26.60);

di porte, finestre e loro telai, imposte e cancelli metallici (codice attività 28.12.1).

Occorre aver presente che non è il codice che fa l'attività, ma è l'attività che fa il codice. Appare opportuno riflettere su queste considerazioni:

**1.** se il reverse non riguarda prestazioni svolte occasionalmente, esso è invece suscettibile di applicazione quando si configura una vera e propria attività, anche non prevalente, del soggetto. Il codice di attività che abitualmente si utilizza e si comunica ai terzi è quello dell'attività prevalente, ma nulla vieta che questa attività prevalente non sia in regime di reverse charge (ad esempio, fornitura con posa in opera), mentre lo sia l'attività secondaria (ad esempio, mera posa in opera di elementi prodotti da altri);

**2.** si guarda alla sostanza e non alla forma. Se il soggetto con cui si entra in rapporto ha comunicato ai competenti uffici finanziari un codice di attività errato (non rientrante nel settore F) mentre è evidente che l'attività che svolge in maniera abituale (anche se non prevalente) è tale da essere ivi ricompresa, l'operazione (in presenza degli altri requisiti richiesti dall'articolo 17, comma 6, del Dpr 633/1972) rientrerà nell'ambito dell'inversione contabile, dato che l'errata indicazione del codice non può prevalere sul dato di fatto costituito dal tipo di attività posta in essere (risoluzione 13 luglio 2007 n. 172/E);

**3.** quanto indicato ai punti precedenti va riferito a entrambi i soggetti del rapporto, dato che entrambi, secondo quanto affermato dall'Amministrazione finanziaria, devono operare nell'edilizia, e appartenere quindi al predetto settore F di Atecofin.

In effetti, potrebbe portare fuori strada l'interpretazione resa dall'Agenzia - nell'ambito della già citata circolare n. 11/E/2007 - con riferimento al soggetto che svolge attività di produzione e posa in opera di infissi (codice 20.3.2) e che stipula anche contratti di appalto. La risposta dell'Agenzia è stata nel senso che «la produzione di infissi, rientrante nell'attività di falegnameria di cui alla voce 20.30.2, non è riconducibile al settore edile e, pertanto, non è soggetta al reverse-charge a prescindere dalla tipologia contrattuale che lega il prestatore e il committente.

Pare a chi scrive che occorra porre una certa attenzione alle generalizzazioni. Nel senso: sino a quando il nostro falegname poserà gli infissi di sua produzione il problema del reverse non si porrà. Ma se egli, inizia anche a installare infissi prodotti da altri, sarà opportuno che si domandi se questo tipo di attività rientra nel codice Atecofin che attualmente lo contraddistingue o se, invece, non debba affiancare a questo un secondo codice che individua una seconda attività, magari non prevalente ma pur sempre svolta, per la quale uno dei requisiti ai fini dell'applicazione del reverse charge (ossia quello oggettivo) è rispettato. E non si può escludere che lo stesso soggetto sia chiamato a eseguire una prestazione del tutto peculiare, dove egli realizzi quanto richiesto dal cliente con il proprio materiale, ma il prodotto - non pensiamo a un infisso quanto piuttosto a una parete attrezzata o a un porticato in legno - non costituisca l'oggetto del contratto, considerato che ci si trova in presenza della tipica obbligazione da risultato che caratterizza una prestazioni di servizi, non una fornitura. Ed anche in tal caso, ad avviso di chi scrive, non si può scartare a priori di essere in regime di reverse. Si deve ritenere fuorviante, o quanto meno superato, quanto è stato sostenuto in dottrina circa il possibile rilascio, da entrambe le parti contrattuali, di una apposita dichiarazione della controparte nella quale questi dichiarasse, sotto la sua responsabilità, di essere/non essere soggetto identificato in uno dei codici della sezione F della Tabella Atecofin. L'utilità di questa dichiarazione, infatti, appare molto relativa.

Rientrano normalmente nel settore edile - e quindi, in presenza delle altre condizioni richieste, determinano reverse charge alcune ipotesi molto comuni affrontate dall'Agenzia nell'ambito dei vari chiarimenti: la manutenzione degli impianti sanitari, elettrici e di condizionamento (risoluzione n. 154/E del 2007), quella degli impianti di allarme (risoluzione n. 164/E del 2007) eccetera.

#### **NUOVA CODIFICA**

La tabella Ateco 2007 differisce in maniera piuttosto rilevante dalla precedente, al punto che senza la tavola di raccordo pubblicata sul sito dell'Agenzia delle entrate è assai difficile districarsi. Per quanto qui interessa occorre rilevare come sia possibile costruire una tavola di raccordo limitata alle attività del settore F (e quindi interessate dal reverse ove in presenza degli altri requisiti richiesti).

Va subito osservato che dalle note esplicative della nuova classificazione emerge un ampliamento del settore F, che ora comprende anche lo sviluppo di progetti per la costruzione di edifici o di opere di ingegneria civile attraverso il reperimento di mezzi finanziari, tecnici e fisici per realizzare unità immobiliari, purché tali mezzi siano finalizzati alla successiva vendita dei manufatti (e non al loro impiego). È questo il motivo per cui i primi due codici della tabella sotto riportata sono transitati dal settore K a quello F, mentre l'inclusione della «posa in opera di casseforti, forzieri e porte blindate» tra le attività di costruzione è presumibilmente dovuto a una più puntuale classificazione. Si è verificato, per un unico codice di attività (attuale 39.00.01 - rimozione di strutture ed elementi in amianto), anche il fenomeno inverso, nel senso che un codice che con Atecofin 2004 era inserito nel settore F (45.25.0) è ora in parte al di fuori, precisamente nella Sezione E.

#### CHIARIMENTI

Per quanto la codifica dell'attività economica non sia il solo requisito che determina l'applicazione del reverse charge, appare opportuno che l'Agenzia delle entrate (la quale ha spesso fatto riferimento a tale classificazione per risolvere i quesiti posti in sede di interpello, si veda da ultimo la risoluzione n. 347/E del 2007) chiarisca le conseguenze di queste modifiche, che possono creare problemi di identificazione dei soggetti rientranti nel regime. Ricordiamo che, ad esempio, per le tipologie di contribuenti per i quali, all'atto della dichiarazione di inizio attività, l'attribuzione della partita Iva determina il rilascio di polizza fideiussoria o fideiussione bancaria, è stato emanato un apposito provvedimento (14 gennaio 2008), il cui articolo 1 sostituisce i precedenti codici attività indicando quelli appartenenti alla nuova classificazione.

#### ATTIVITÀ DI COSTRUZIONE: RACCORDO TRA ATECOFIN 2004 E ATECO 2007

DESCRIZIONE ATTIVITÀ	ATECO 2007	ATECOFIN 2004	
	Codici Sezione F (Costruzioni)	Codice	Sezione
Sviluppo di progetti immobiliari senza costruzione	41.10.00	70.11.0	K "Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese"
Lottizzazione di terreni connessa con l'urbanizzazione	42.99.01		
Posa in opera di casseforti, forzieri, porte blindate	43.32.01	28.75.2	DJ "Metallurgia, fabbricazione di prodotti in metallo"
Demolizione	43.11.00	45.11.0	F "Costruzioni"
Preparazione del cantiere edile e sistemazione del terreno	43.12.00		
Trivellazioni e perforazioni	43.13.00	45.12.0	F "Costruzioni"
Costruzione di edifici residenziali e non	41.20.00	45.21.1	F "Costruzioni"
Costruzione di linee ferroviarie e metropolitane	42.12.00	45.21.2	F "Costruzioni"
Costruzione di ponti e gallerie	42.13.00		
Costruzione di opere di pubblica utilità per il trasporto di fluidi	42.21.00		

Costruzione di opere di pubblica utilità per l'energia elettrica e le telecomunicazioni	42.22.00		
Altre attività di costruzione di altre opere di ingegneria civile nca	42.99.09		
Realizzazione di coperture	43.91.00	45.22.0	F "Costruzioni"
Altre attività di lavori specializzati di costruzione nca	43.99.09		
Costruzione di edifici residenziali e non residenziali	41.20.00		
Costruzione di strade, autostrade e piste aeroportuali	42.11.00	45.23.0	F "Costruzioni"
Costruzione di linee ferroviarie e metropolitane	42.12.00		
Altre attività di costruzione di altre opere di ingegneria civile nca	42.99.09		
Altre attività di lavori specializzati di costruzione nca	43.99.09		
Costruzione di opere di pubblica utilità per il trasporto di fluidi	42.21.00	45.24.0	F "Costruzioni"
Costruzione di opere idrauliche	42.91.00		
Altre attività di lavori specializzati di costruzione nca	43.99.09		
Attività di rimozione di strutture ed elementi in amianto specializzata per l'edilizia	39.00.01 (*)	45.25.0	F "Costruzioni"
Costruzione di opere di pubblica utilità per il trasporto di fluidi	42.21.00		
Altre attività di lavori specializzati di costruzione nca	43.99.09		
Installazione di impianti elettrici in edifici o in altre opere di costruzione (compresa manutenzione e riparazione)	43.21.01		
Installazione di impianti elettronici (compresa manutenzione e riparazione)	43.21.02		
Installazione di impianti idraulici, di riscaldamento e di condizionamento dell'aria (compresa manutenzione e riparazione) in edifici o in altre opere di costruzione	43.22.01	45.31.0	F "Costruzioni"
Installazione, riparazione e manutenzione di ascensori e scale mobili	43.29.01		
Altri lavori di costruzione e installazione nca	43.29.09		
Lavori di isolamento termico, acustico o antivibrazioni	43.29.02	45.32.0	F "Costruzioni"
Installazione di impianti idraulici, di riscaldamento e di condizionamento dell'aria (compresa manutenzione e riparazione) in edifici o in altre opere di costruzione	43.22.01		
Installazione di impianti per la distribuzione del gas (compresa manutenzione e riparazione)	43.22.02	45.33.0	F "Costruzioni"
Installazione di impianti di spegnimento antincendio, compresi quelli integrati (compresa manutenzione e riparazione)	43.22.03		
Installazione di impianti di depurazione per piscine (compresa manutenzione e riparazione)	43.22.04		

Installazione di impianti di irrigazione per giardini (compresa manutenzione e riparazione)	43.22.05		
Installazione impianti di illuminazione stradale e dispositivi elettrici di segnalazione, illuminazione delle piste degli aeroporti (compresa manutenzione e riparazione)	43.21.03	45.34.0	F "Costruzioni"
Altri lavori di costruzione e installazione nca	43.29.09		
Intonacatura e stuccatura	43.31.00	45.41.0	F "Costruzioni"
Posa in opera di infissi, arredi, controsoffitti, pareti mobili e simili	43.32.02	45.42.0	F "Costruzioni"
Rivestimento di pavimenti e di muri	43.33.00	45.43.0	F "Costruzioni"
Tinteggiatura e posa in opera di vetri	43.34.00	45.44.0	F "Costruzioni"
Attività non specializzate di lavori edili (muratori)	43.39.01	45.45.0	F "Costruzioni"
Altri lavori di completamento e di finitura degli edifici nca	43.39.09		
Pulizia a vapore, sabbiatura e attività simili per pareti esterne di edifici	43.99.01		
Noleggio di gru e altre attrezzature con operatore per la costruzione o la demolizione	43.99.02	45.50.0	F "Costruzioni"
(*) Tale codice appartiene alla Sezione E "Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento"			



## Recupero e Restauro: vincoli normativi

*Nel caso dei lavori sul patrimonio edilizio esistente e, quindi, di recupero ovvero di restauro, è generalmente richiesto l'adeguamento della struttura sulla quale si interviene nella massima misura consentita dai lavori stessi. Quando gli interventi edilizi coinvolgano solo in parte gli edifici esistenti, al fine di determinare l'obbligatorietà o meno della messa a norma, occorrerà verificare la sussistenza di un adeguato rapporto di congruità tra entità dei lavori che si intendono eseguire e opere necessarie a garantire il rispetto della specifica normativa tecnica di riferimento. L'adeguamento non sarà necessario per le parti dell'edificio che non coinvolge dall'esecuzione dei lavori*

Diego Foderini, Il Sole24Ore Arketipo, gennaio-febbraio 2008, n. 20, p. 112

L'esame della normativa tecnica evidenzia che la realizzazione di nuovi immobili deve senz'altro avvenire in conformità a essa (in materia di eliminazione delle barriere architettoniche, di risparmio energetico, di sicurezza degli impianti, nonché di sicurezza sismica). Nel caso dei lavori sul patrimonio edilizio esistente e, quindi, di recupero ovvero di restauro, è generalmente richiesto l'adeguamento della struttura sulla quale si interviene nella massima misura consentita dai lavori stessi. Quando gli interventi edilizi coinvolgano solo in parte gli edifici esistenti, al fine di determinare l'obbligatorietà o meno della messa a norma, occorrerà verificare la sussistenza di un adeguato rapporto di congruità tra entità dei lavori che si intendono eseguire e opere necessarie a garantire il rispetto della specifica normativa tecnica di cui si tratta.

L'adeguamento non sarà comunque necessario per le parti dell'edificio non coinvolte dall'esecuzione dei lavori.

Gli schemi che seguono forniscono un quadro sintetico dei casi in cui è necessario il rispetto della normativa tecnica. Resta fermo che l'esecuzione di opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso e a struttura metallica è sempre soggetta alla specifica normativa a essa riferita e deve essere sempre preventivamente denunciata allo Sportello unico del Comune, indipendentemente dalla categoria edilizia alla quale le opere sono riconducibili (Legge 1086/1971 e articoli 65 e seguenti D.P.R. 380/2001).

## ADEMPIMENTI E NORME TECNICHE DI RIFERIMENTO

### ■ **Abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici privati**

Il rispetto delle disposizioni contenute a riguardo nel Testo unico (D.P.R. 380/2001) sarà obbligatorio tanto nel caso della «*costruzione di nuovi edifici privati*» quanto nel caso della «*ristrutturazione di interi edifici*» (articolo 77, comma 1). L'adeguamento sarà sicuramente necessario, per esempio, nel caso della ristrutturazione edilizia che si realizza mediante la demolizione e la successiva ricostruzione dell'organismo edilizio [intervento appartenente alla categoria della ristrutturazione edilizia in base all'articolo 3, lettera d), del medesimo Testo unico]. La legge dispone che il progetto deve contenere in allegato la dichiarazione del professionista abilitato di conformità degli elaborati alle disposizioni in materia di eliminazione delle barriere architettoniche (articolo 77, comma 4). Con riferimento agli edifici residenziali unifamiliari, si ricorda che è sufficiente che sia soddisfatto il solo requisito dell'adattabilità (articolo 3, comma 3.4, D.M. 236/1989). L'adattabilità rappresenta un livello ridotto di qualità ai fini dell'abbattimento delle barriere architettoniche, in quanto l'edificio si definisce adattabile quando risulti potenzialmente suscettibile, per originaria previsione progettuale, di trasformazione in modo da consentirne l'accessibilità (l'accessibilità, in base al medesimo articolo 3 del D.M. 236/1989, consente la totale fruizione nell'immediato dell'immobile). L'adattabilità costituisce pertanto "un'accessibilità differita". Si ricorda altresì che negli edifici residenziali con non più di tre livelli fuori terra è consentita la deroga all'installazione di meccanismi per l'accesso ai piani superiori, ivi compresi i servoscala, purché sia assicurata la possibilità della loro installazione in un tempo successivo. L'ascensore va comunque installato in tutti i casi in cui l'accesso alla più alta unità immobiliare è posto oltre il terzo livello, ivi compresi eventuali livelli interrati e/o porticati (articolo 3, comma 3.2, D.M. 236/1989).

### ■ **Sicurezza degli impianti**

La normativa prescrive che le imprese installatrici sono sempre tenute a eseguire gli impianti a regola d'arte, utilizzando allo scopo materiali parimenti costruiti a regola d'arte (articolo 112, comma 1, D.P.R. 380/2001). Si considerano costruiti a regola d'arte i materiali e i componenti realizzati secondo le norme tecniche di sicurezza dell'ente italiano di unificazione (UNI) e del comitato elettrotecnico italiano (CEI), nonché conformi alle prescrizioni della legislazione tecnica vigente in materia (articolo 112, comma 1). Gli impianti elettrici debbono essere dotati di impianti di messa a terra e di interruttori differenziali ad alta sensibilità o di altri sistemi di protezione di pari efficacia (articolo 112, comma 2). Occorre un progetto per l'installazione, la trasformazione e l'ampliamento degli impianti (con l'unica eccezione per gli impianti idrosanitari, per il trasporto, il trattamento, l'uso, l'accumulo e il consumo di acqua all'interno degli edifici, nonché degli impianti sollevamento di persone o di cose per mezzo di ascensori, di montacarichi, di scale mobili e simili), che superano i limiti dimensionali previsti dall'apposito regolamento statale (articoli 110, comma 2 e 119). Il regolamento è quello contenuto nel D.P.R. 447/1991, di attuazione della legge 46/1990, e l'articolo di riferimento è il 4. La progettazione, quando necessaria, deve essere redatta da professionisti, iscritti negli albi professionali, nell'ambito delle proprie competenze (articolo 110, commi 1 e 2). Il progetto deve essere depositato presso lo Sportello unico contestualmente al progetto edilizio (articolo 110, comma 3).

## ■ Risparmio energetico

L'adeguamento nel caso di recuperi o ristrutturazioni di edifici esistenti deve anche qui avvenire nella misura massima consentita dall'entità e dalla natura dell'intervento (articolo 122, comma 2, D.P.R. 380/2001 e D.Lgs. 192/2005). Più in dettaglio, le disposizioni contenute nel D.Lgs. 192/2005 ai fini del contenimento dei consumi energetici si applicano (articolo 3, comma 1):

- alla progettazione e realizzazione di edifici di nuova costruzione e degli impianti in essi installati, di nuovi impianti installati in edifici esistenti, delle opere di ristrutturazione degli edifici e degli impianti esistenti;
- all'esercizio, controllo, manutenzione e ispezione degli impianti termici degli edifici, secondo le disposizioni contenute nello stesso decreto (articoli 7, 9 e 12);
- alla certificazione energetica degli edifici.

Nel caso di ristrutturazione di edifici esistenti, è prevista un'applicazione graduale in relazione al tipo di intervento (articolo 3, comma 2).

In particolare:

- *applicazione integrale a tutto l'edificio* nel caso di:

a) ristrutturazione integrale degli elementi edilizi costituenti l'involucro di edifici esistenti di superficie utile superiore a 1000 m<sup>2</sup>;

b) demolizione e ricostruzione in manutenzione straordinaria di edifici esistenti di superficie utile superiore a 1000 m<sup>2</sup>;

- *applicazione integrale, ma limitata al solo ampliamento dell'edificio* nel caso che lo stesso ampliamento risulti volumetricamente superiore al 20% dell'intero edificio esistente;
- *applicazione limitata al rispetto di specifici parametri, livelli prestazionali e prescrizioni* nel caso di interventi su edifici esistenti, quali:

1) ristrutturazioni totali o parziali, manutenzione straordinaria dell'involucro edilizio e ampliamenti volumetrici per una superficie utile pari o inferiore a 1000 m<sup>2</sup>,

ovvero con ampliamenti in misura pari o inferiore al 20% dell'intero edificio esistente;

2) nuova installazione di impianti termici in edifici esistenti o ristrutturazione degli stessi impianti;

3) sostituzione di generatori di calore.

Saranno invece esclusi dall'ambito di applicazione del D.Lgs. 192/2005 gli interventi di restauro e risanamento riguardanti (articolo 3, comma 3):

1) gli immobili soggetti a vincolo culturale e paesaggistico in base al D.Lgs. 42/2004, quando il rispetto delle prescrizioni in esso contenute implicherebbe una alterazione inaccettabile del loro carattere o aspetto, con particolare riferimento ai caratteri storici o artistici. Questa causa di esonero comporta il compimento di valutazioni discrezionali che non potranno essere autonomamente compiute dal professionista incaricato o dal privato interessato. La sussistenza delle condizioni che rendono inapplicabile il decreto dovrà invece essere preventivamente dichiarata dalle autorità preposte alla tutela del vincolo;

2) i fabbricati industriali, artigianali e agricoli non residenziali quando gli ambienti siano riscaldati per esigenze del processo produttivo o utilizzando reflui energetici del processo produttivo non altrimenti utilizzabili;

3) i fabbricati isolati con una superficie utile totale inferiore a 50 m<sup>2</sup>;

4) gli impianti installati ai fini del processo produttivo realizzato nell'edificio, anche se utilizzati, in parte non preponderante, per finalità connesse alla residenza.

## ■ Sicurezza antisismica

Le riparazioni degli edifici debbono tendere a conseguire un maggiore grado di sicurezza alle azioni sismiche, nel rispetto delle norme tecniche allo scopo applicabili (articolo 91, commi 1 e 2, D.P.R. 380/2001). La disposizione è di portata talmente generica da ricomprendere tutti gli interventi di recupero e di restauro. In base alla disposizione, il grado di sicurezza alle azioni sismiche che occorre garantire è quello massimo consentito dalla tipologia di interventi di cui si tratta.

La disposizione comporta che nella ristrutturazione realizzata mediante demolizione e successiva ricostruzione [oggi espressamente ammessa dall'articolo 3, lettera d], quest'ultima debba avvenire nell'integrale rispetto della disciplina antisismica.

La ristrutturazione edilizia può infatti essere qualificata come intervento sul patrimonio edilizio esistente solamente con riferimento al profilo urbanistico e non invece con riferimento alla normativa tecnica.

La realizzazione delle opere di riparazione e sopraelevazione, così come quella di nuova costruzione, è possibile solo previo ottenimento dell'autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione (articoli 93, comma 1, e 94, D.P.R. 380/2001).

Tale provvedimento è autonomo rispetto al titolo edilizio (permesso di costruire e denuncia di inizio attività). Questo significa che per la realizzazione dei manufatti in questione occorre munirsi preventivamente tanto dell'autorizzazione sotto il profilo della sicurezza antisismica (rilasciata dalla Regione), quanto del titolo edilizio.

Con la sentenza 2 febbraio 2006, n. 4317, la Sezione III della Corte di Cassazione ha chiarito che la disposizione contenuta nel Testo unico in base alla quale chiunque intenda procedere in zona sismica a costruzioni, sopraelevazioni o riparazioni è tenuto a darne preavviso scritto allo Sportello unico è intesa ad assicurare la sicurezza delle costruzioni in zone sismiche e quindi la pubblica incolumità e che per costruzione deve intendersi qualsiasi opera, a prescindere tanto dal titolo necessario per la sua realizzazione (permesso di costruire o denuncia di inizio attività), quanto dalle sue caratteristiche o dimensioni. Afferma, pertanto, che sono soggetti a denuncia anche i lavori di ristrutturazione o di realizzazione di una tettoia, con la sola eccezione per gli interventi di manutenzione ordinaria.

### **La realizzazione di opere minori e accessorie**

L'esecuzione degli interventi di recupero e di restauro comporta spesso la realizzazione di opere minori e accessorie per le quali non è sempre chiaro il titolo del quale occorre munirsi per la loro legittima esecuzione. Soccorre a riguardo la giurisprudenza amministrativa, la quale ha ritenuto che sono soggette a denuncia di inizio attività le tettoie e le altre strutture apposte a parti di preesistenti edifici che assolvano alla funzione accessoria di protezione o di riparo di spazi liberi, vale a dire non compresi nell'ambito delle coperture volumetriche esistenti (o previste in progetto). Ciò, tuttavia, solamente quando la loro conformazione e le loro ridotte dimensioni rendano evidente e riconoscibile la finalità di arredo o di riparo e protezione, anche da agenti atmosferici, dell'immobile con il quale si pongono in relazione.

Gli stessi interventi sono stati invece ritenuti soggetti a permesso di costruire quando non ricorra tale condizione e in particolare quando le loro dimensioni siano di entità tale da arrecare una visibile alterazione all'edificio o alle parti dello stesso su cui vengono inserite.

Occorrerà pertanto il permesso di costruire quando, a motivo della consistenza dimensionale, non possano più ritenersi assorbite nell'edifi cio principale o nella parte dello stesso cui accedono, per assenza del vincolo di accessorietà. Per la determinazione del titolo occorrente occorrerà valutare tanto le dimensioni quanto i materiali utilizzati (TAR Campania, sentenza n.10122/2006; Cons. Stato, n. 1442/2001; Cons. Stato, n. 336/1997; TAR Lazio, 1055/2002; TAR Parma, n. 114/2003; TAR Toscana n. 2850/2003; TAR Veneto n. 1216/2003; TAR Campania, nn. 897/2003 e 12962/2003).

Costituisce, per esempio, intervento soggetto a permesso di costruire la tettoia di circa di 70 m2 con altezza media di 2,40 m costituita da strutture portanti di ferro e copertura di lamiera isoterma e delimitate ai lati da due muretti di 80 cm (sentenza TAR Campania, 10122/2006).

È stato altresì ritenuto che i lavori di realizzazione di un porticato con solaio, in sostituzione di una preesistente tettoia di lamiera zincata sostenuta da piastrini di ferro, appartengano alla categoria della ristrutturazione edilizia e non possano pertanto essere ricondotti alla manutenzione ordinaria e neppure al consolidamento o restauro conservativo del preesistente edificio (Cons. di Stato, sezione VI, sentenza n. 4668/2005).

Con riferimento al mutamento di destinazione d'uso, si è ritenuto che questo costituisca intervento di risanamento conservativo nei limiti delle destinazioni consentite con la struttura, mentre, in caso contrario, deve essere ascritto alla ristrutturazione edilizia (TAR Lazio, sezione I *quater*, sentenza n. 5534/2007).

## **Il recupero e il restauro di immobili soggetti a vincolo storico e culturale**

Tutti gli interventi da eseguire su immobili soggetti a vincolo culturale in base al D.Lgs. 42/2004 sono subordinati all'ottenimento della preventiva autorizzazione da parte del Soprintendente (articolo 21, comma 4). Il decreto non ammette eccezioni e anche gli interventi che, sotto il profilo edilizio, risultino liberalizzati, in quanto privi anche solo di incidenza edilizia come gli interventi di manutenzione ordinaria, debbono essere preventivamente approvati dal Soprintendente. Tutte le opere da eseguire su tali beni possiedono infatti l'attitudine a pregiudicare gravemente gli interessi protetti dal vincolo (si pensi, per esempio, al rifacimento degli intonaci di una antica abitazione ricca di preziosi affreschi).

### **Competenza ripartita tra ingegneri e architetti**

La progettazione degli interventi da eseguire sugli immobili di interesse storico o artistico, soggetti a vincolo in base al Codice sui beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004), spetta agli architetti. Ciò tuttavia solamente con riferimento ai profili coinvolti dal vincolo, in quanto gli ingegneri conservano la competenza al compimento delle attività progettuali e di direzione dei lavori che non interferiscano con tali aspetti (Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 5239/2006). Questa ripartizione di competenze risulta dalle disposizioni contenute nel R.D. 2537/1925, articolo 52, comma II, che riserva appunto agli architetti le opere di edilizia civile di rilevante carattere artistico, nonché il restauro e il ripristino degli edifici vincolati, ma consente nel contempo agli ingegneri l'esecuzione della parte tecnica. La Corte di Giustizia delle Comunità Europee, interpellata dal Consiglio di Stato prima di emettere la sopra menzionata sentenza n. 5239/2006, richiamandosi a una propria precedente decisione, ha chiarito che la Direttiva comunitaria 85/384 non impone all'Italia di stabilire la perfetta equivalenza tra la laurea in ingegneria civile e la laurea in architettura e che non contrasta, pertanto, con la direttiva la disciplina nazionale che riservi agli architetti i lavori riguardanti gli immobili di interesse storico e artistico sottoposti a vincolo. Il Consiglio di Stato, sempre nella medesima sentenza, ha altresì affermato che alla Soprintendenza, in sede di rilascio della prescritta autorizzazione all'esecuzione di progetti su edifici soggetti a vincolo culturale, spetta anche la competenza alla verifica dell'idoneità professionale del progettista. La Corte Costituzionale, con ordinanza 19 aprile 2007, n. 130 ha confermato tale lettura, respingendo la richiesta di annullamento per illegittimità costituzionale dell'articolo 52 del D.P.R. 2537/1925.



## **L'ambito di applicazione della "nuova" sicurezza: 300 articoli e 50 allegati riscrivono la 626**

*Il nuovo testo sulla sicurezza contiene, pur in un quadro di sostanziale continuità, importanti novità normative. È un decreto "corposo", composto da oltre 300 articoli e da oltre 50 allegati. L'intervento del legislatore delegato, dunque, è stato ampio e nel segno di utilizzare "a fondo" la delega contenuta nella L. n. 123/2007, coprendo tutte le materie del Dlgs n. 626/1994 ed anzi integrandole. Cominciamo l'analisi partendo proprio da taluni profili del "cambiamento normativo" presente nel nuovo decreto.*

di Aldo Monea, Avvocato e professore universitario a contratto, Pubblico Impiego, Il Sole 24 Ore, aprile 2008, n. 4, pp. II - VIII

Dopo l'ulteriore approvazione in sede di Consiglio dei ministri prende forma definitiva la nuova disciplina della sicurezza sul lavoro.

Si tratta di un decreto "corposo", composto da oltre 300 articoli, distribuiti in 13 Titoli, e da oltre 50 allegati, che, quindi, supera, di gran lunga, le dimensioni del precedente del 1994, caratterizzato, invece, da 98 articoli (contenuti in 13 Titoli) e da 15 allegati. La scelta del legislatore delegato è stata quella di utilizzare "a fondo" la delega contenuta nella L. n. 123 del 2007, coprendo tutte le materie che caratterizzavano il Dlgs n. 626/1994 ed anzi integrandole anche con la disciplina

relativa ad ulteriori "oggetti" (tra i quali, sostanze pericolose e cantieri temporanei), in precedenza posti in testi normativi diversi dal decreto sulla sicurezza sul lavoro. Sul piano più concreto dei contenuti il decreto, tuttavia, si pone, per molti profili, in un rapporto di sostanziale continuità con il Dlgs del 1994.

La principale ragione giuridica di ciò è da ricercare nel fatto che, "a monte" del nuovo e del precedente testo, vi sono, comunque, una serie di Direttive europee in materia di sicurezza sul lavoro e l'ulteriore circostanza che, ancora oggi, esse sono, in una parte fondamentale, le medesime per entrambi i testi. Nella materia qui esaminata, il diritto di origine Ue rappresenta, infatti, la principale fonte di produzione giuridica.

È evidente, d'altra parte, che il legislatore delegato ha preferito l'adozione di un decreto molto articolato, con un ampliamento dei temi rispetto al Dlgs n. 626/1994, attraverso il recupero, in un unico documento, anche di una serie di normative specifiche (ad esempio, quelle inerenti ai cantieri, alle vibrazioni ed alla segnaletica) in passato distribuite su più leggi. In tal modo è rimasta inascoltata la voce di quella parte della dottrina di diritto del lavoro che aveva, invece, auspicato un testo snello e "leggero".

Pur in un quadro di significativa continuità per quanto riguarda i temi presenti in entrambi i testi, è da segnalare che vengono, però, introdotte una serie di importanti innovazioni, alcune delle quali particolarmente meritevoli di attenzione da parte di comuni, province, regioni, Ausl e ministeri.

**Scopi della normativa** La legge delega n. 123/2007 conteneva, com'è noto, un elevato numero (ben venti) di principi/criteri generali di delega, tra i quali, per citare quelli più significativi: il riordino e il coordinamento delle disposizioni vigenti; l'estensione del campo di applicazione verso tutti i settori di attività lavorativa ed a tutte le tipologie di lavoratori; la semplificazione degli adempimenti formali; il riordino della normativa in materia di macchine ed attrezzature di lavoro; la revisione di requisiti, tutele e funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale; il rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; la riformulazione e la razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, con una distinzione delle sanzioni rispetto a ciascun soggetto della sicurezza e con un utilizzo "più mirato" (verso infrazioni che ledano interessi generali dell'ordinamento) delle sanzioni penali; la promozione e la divulgazione della cultura della salute e della sicurezza sul lavoro; la revisione della normativa in materia di appalto; la razionalizzazione e il coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza.

Il decreto, invece, evidenzia (art. 2), genericamente, di voler perseguire il riassetto e la riforma della precedente normativa, mediante il riordino e il coordinamento della stessa, comunque, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia.

Alla luce di una prima analisi del decreto la valutazione di fondo è che un po' tutte le finalità richieste dalla legge di delega siano state, in qualche modo, perseguite.

**Il quadro delle principali novità** Cercando di enucleare dal quadro normativo le peculiari novità si possono evidenziare come tali:

- l'aggiornamento dell'elenco delle definizioni con una serie di "new entry", di cui si dirà successivamente;
- l'"originalità" della nozione giuridica di salute, ai fini della normativa in esame. Essa, peraltro, diviene la nuova base giuridica di tutta la "costruzione" di prevenzione;
- l'allargamento del campo di applicazione della normativa, più che in passato, verso ogni tipologia contrattuale di lavoro ed anche verso i lavoratori autonomi;
- la razionalizzazione della normativa in materia mediante l'inclusione nel decreto di norme che erano contenute in altre leggi;
- più netta individuazione dei diversi ruoli (in specie, preposto e dirigente) nell'ambito della struttura organizzativa per la sicurezza;
- la precisazione di taluni profili della "delega di funzioni" (art. 16); n le significative modifiche in tema di rappresentanza sui luoghi di lavoro;
- le modifiche relative all'istituto dell'"interpello" in materia;
- la riforma del sistema sanzionatorio;
- le agevolazioni per le imprese che attuano compiutamente la normativa di legge;
- un maggiore coordinamento dell'attività di vigilanza.

#### **Le definizioni**

Parecchie novità riguardano anche, come accennato, la parte relativa alle nozioni giuridiche in materia.

Una, di carattere più generale, è rappresentata dall'“allungamento” dell'elenco, che ora comprende una serie di definizioni giuridiche che erano sconosciute al testo del 1994, quali quelle di salute (di cui si dirà ampiamente oltre), di dirigente e di preposto, di linee guida, di norme tecniche e di buone prassi.

Un'altra innovazione è che alcune delle nozioni sono modificate ed integrate. Gli esempi più rilevanti sono quelli concernenti il datore di lavoro ed il lavoratore. La prima di tali nozioni, espressa in termini generali, comprende, ora, in modo esteso, non solo “il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore”, ma altresì “il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa”, mentre resta pressoché immutata la nozione più specifica di datore di lavoro nel caso delle Pubbliche Amministrazioni. La seconda (lavoratore) comprende anche tutti quei soggetti che, a vario titolo giuridico (non solo, quindi, come dipendenti in senso giuridico), collaborano con il datore di lavoro. Tra le novità mancate vi è da segnalare l'assenza di una definizione di “mobbing” che dopo il “braccio di ferro”, in sede di contenzioso costituzionale, tra Stato e regioni a proposito dell'“invadenza” di queste ultime. La fattispecie avrebbe potuto essere oggetto di un qualche accenno normativo, almeno in termini preliminari e transitori in attesa di un intervento per regolare compiutamente la fattispecie. Per quanto riguarda le altre nozioni qui non menzionate e già presenti nel Dlgs n. 626/1994 è da osservare che i contenuti si pongono, in linea di massima, in una linea di sostanziale continuità tra nuovo e vecchio testo.

### **L'ambito di applicazione**

La legge delega imponeva con molta chiarezza l'ampliamento del campo di applicazione allo scopo di ridurre ambiti di “zona franca”, con il fine evidente di perseguire un diffuso adeguamento alla sicurezza sul lavoro in tutti i settori di lavoro.

Il legislatore delegato ha inteso perseguire con coerenza questo macroobiettivo ed introduce delle significative novità in materia.

Per quanto riguarda le Amministrazioni pubbliche la prima novità sta nell'affermazione generale (art. 3, co. 1) secondo cui la nuova normativa deve essere applicata in “tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio”.

La seconda consiste, invece, nell'estensione verso ogni “persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione (...)”. In applicazione dell'art. 1, co. 2, della legge di delega, il legislatore delegato ha tenuto presente, analogamente al passato, la specificità di settori ed ambiti lavorativi della Pubblica amministrazione. In tal senso, l'art. 3, co. 2, del nuovo decreto, reiterando quanto già previsto nel decreto legislativo n. 626/1994, prevede la possibilità di individuare, con specifici decreti e nei 12 mesi successivi alla data di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, le “effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato e alla peculiarità organizzative”, concernenti attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, di università, di istituti di istruzione universitaria, di istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado.

A questo proposito, per evitare di creare una soluzione di continuità normativa, tuttavia, il comma 3 “proroga” i precedenti decreti emanati sulla base del decreto legislativo n. 626/1994 (in specie, per quanto riguarda, taluni degli ambiti citati, la Scuola continua ad essere “derogata” in virtù del Dm n. 382/1998, mentre le Università sono regolate attraverso il Dm n. 363/1998).

### **Misure di tutela (art. 15)**

Le misure generali di tutela rappresentano, sostanzialmente, l'elencazione dei principi in materia. Hanno, quindi, un grande valore giuridico, sul piano interpretativo, per consentire di individuare i “canoni” normativi “a monte” delle specifiche disposizioni. Un riferimento giuridico, quindi, di “fondo”, essenziale per una corretta “lettura” delle singole parti del decreto stesso. Nel confronto rispetto al passato esse risultano, sostanzialmente, le stesse di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 626/1994. Le uniche significative integrazioni rispetto ad esso riguardano essenzialmente: n la necessità di informazione e di formazione adeguate per i dirigenti e per i preposti; n la consultazione dei lavoratori; n la programmazione che va perseguita attraverso l'adozione di codici di condotta e di buone prassi.

### **Il metodo per il miglioramento**

Sostanzialmente inalterato, il “percorso” richiesto dal legislatore per affrontare, in modo razionale, il tema dei rischi alla salute.

A questo proposito il nucleo del quadro normativo è espresso nella sezione II del decreto, negli artt. 28 (oggetto della valutazione dei rischi) e 29 (modalità di effettuazione della valutazione rischi). Tale parte normativa s'impenna, come detto con un'impostazione legislativa di continuità con il passato, sempre su un percorso in cui le principali azioni devono essere: n l'analisi e la valutazione professionale di "tutti i rischi" (valutazione a 360° gradi); n l'individuazione delle misure di prevenzione e protezione; n la definizione di un programma di miglioramento della sicurezza lavorativa. Tutto ciò va espresso nel documento di valutazione e, soprattutto, deve formare oggetto di effettiva attuazione da parte di comuni, province, regioni, Asl, ministeri e scuole.

### **La centralità della "cultura della sicurezza"**

Anche nella nuova disciplina restano confermati la rilevanza ed il significato, sul piano giuridico e sul piano organizzativo, della "cultura della sicurezza".

L'apprendimento della sicurezza, attraverso l'informazione (art. 36) e la formazione (art. 37) nei confronti dei lavoratori (questi ultimi intesi nel senso esteso di cui si è detto in precedenza) continuano a rappresentare due "capisaldi" della nuova sicurezza sul lavoro.

Nel nuovo testo si aggiunge, in modo esplicito nell'ambito del *genus* "formazione", anche l'addestramento, che, secondo l'art. 37, co. 5, deve essere "effettuato da persona esperta e sul luogo di lavoro".

Nel caso della formazione dei lavoratori i criteri "obbligatori" vengono ora meglio chiariti, dovendo includere i concetti di "rischio", di "danno", di "prevenzione", di "protezione", di "organizzazione della prevenzione aziendale", di "diritti e doveri" (non più solo, come in passato, degli stessi lavoratori, ma anche) "dei vari soggetti aziendali", di "organi di vigilanza", di "controllo" e di "assistenza". Secondo l'art. 37, co. 2, i profili di dettaglio (durata, contenuti minimi, modalità) della formazione dovranno essere definiti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo.

Un'ulteriore innovazione in tema di apprendimento in materia riguarda i preposti, che secondo quanto previsto dall'art. 37, co. 7, devono essere formati, in modo adeguato e specifico, su una serie di temi: i principali soggetti coinvolti e i relativi obblighi; la definizione e l'individuazione dei fattori di rischio; la valutazione dei rischi; l'individuazione delle misure tecniche, organizzative e procedurali di prevenzione e di protezione. Anche la formazione del rappresentante per la sicurezza viene ora meglio definita per ciò che concerne i contenuti minimi che devono d'ora in poi comprendere: principi giuridici comunitari, costituzionali e civilistici; legislazione generale e speciale in materia di salute e sicurezza sul lavoro; principali soggetti coinvolti e i relativi obblighi; definizione e individuazione dei fattori di rischio; valutazione dei rischi; individuazione delle misure tecniche, organizzative e procedurali di prevenzione e protezione; aspetti normativi dell'attività di rappresentanza dei lavoratori; nozioni di tecnica della comunicazione. I profili di dettaglio di tale formazione dovranno, però, essere definiti in sede di contrattazione collettiva. Completano, sia pure in senso lato, il quadro della cultura sulla sicurezza, che deve informare il sistema organizzativo della sicurezza delle Amministrazioni pubbliche, le esigenze di adeguamento al "progresso tecnico", l'utilità di tenere presenti le norme tecniche, le buone prassi e le linee guida.

### **Il vero problema: l'attuazione**

Se i principi ed i contenuti del nuovo decreto si sviluppano intorno a tante conferme ed a poche ma significative novità, è evidente che il legislatore delegato, attraverso le molte conferme all'impianto normativo precedente, intende evidenziare una valutazione, di fondo, sostanzialmente positiva della normativa passata. Taluni dei profili di inasprimento sanzionatorio (di cui si dirà in ulteriori interventi in altri numeri di questa Rivista), segnalano, d'altra parte, che il legislatore delegato richiede un impegno maggiore che in passato nell'effettiva attuazione. Il "nodo di fondo", anche per tanti comuni, province, Asl, scuola, università, resta, infatti, proprio quello dell'effettività, vale a dire di dare compiuta e sostanziale attuazione alla normativa. Per i datori di lavoro pubblico che si sono mostrati in passato poco attenti in materia, il messaggio legislativo è, quindi, chiaro: dare efficacia alle norme, facendo sì che il cambiamento normativo prefigurato dal legislatore si trasformi, non in condotte puramente formali, ma in cambiamento sotto forma di una diversa azione organizzativa e gestionale in materia di miglioramento sulla sicurezza.



## Salute: benessere "a tre dimensioni" In gioco anche la sfera psichica e quella relazionale

*La definizione giuridica di "salute" del lavoratore rappresenta una rilevante novità del recente decreto. Per attuare tale dimensione "plurale", l'innovativa nozione va, però, compiutamente e non solo formalmente, valorizzata sia sul piano giuridico sia su quello dell'azione organizzativa e gestionale del datore di lavoro.*

Aldo Monea, Avvocato e professore universitario a contratto, Pubblico Impiego, Il Sole 24 Ore, aprile 2008, n. 4, pp. II - VIII

Per percepire appieno il quadro delle novità legate alla nuova "idea" legislativa di salute è bene tenere presente che, relativamente alla nozione giuridica di salute, il Dlgs n. 626 del 1994 presentava, almeno formalmente, una significativa lacuna. In quel testo, infatti, risultava assente la nozione del "bene giuridico" da proteggere con la normativa stessa, vale a dire la salute. D'altra parte, le prassi datoriali di valutazione dei rischi e di prevenzione rivolgevano la loro attenzione su una limitata idea di "salute", intesa quasi esclusivamente nella sua dimensione fisica (**salute = integrità fisica**). Da qualche anno a questa parte, tuttavia, le azioni giudiziali delle parti lese e, implicitamente, una serie di sentenze, riscoprendo più compiutamente l'art. 2087 c.c., hanno mostrato grande interesse ad un'ulteriore dimensione della salute, quella psichica (**salute = integrità psichica**). È da segnalare, inoltre, che un'interpretazione approfondita dei dati normativi (il già ricordato testo dell'art. 2087 c.c., ma anche alcuni riferimenti normativi del Dlgs n. 626/1994) e talune considerazioni espresse in parte dalle sentenze consentivano, in realtà, di "andare oltre" la prevalente idea di salute e di ricavare, anche nel quadro normativo precedente, un'idea di salute in termini di "benessere". In un tale quadro normativo ed interpretativo risultavano, inoltre, piuttosto rare le analisi sulle conseguenze organizzative e gestionali per il datore di lavoro, derivanti dall'assumere una nozione giuridica più compiuta di salute, mentre in larghissima parte del mondo pubblico restavano poco o per nulla ascoltate le stimolanti "voci" di quella parte della dottrina organizzativa che, al di là delle imperanti "mode" manageriali, sostenevano l'esigenza di un agire organizzativo basato sul benessere individuale sul lavoro. Allo stato attuale, nonostante la crescente pressione giurisprudenziale, è, invece, notorio che gran parte delle prassi organizzative e gestionali dei datori pubblici continuano a "mirare", in modo, peraltro, spesso approssimativo, ai soli **profili prevenzionali puramente fisici, trascurando**, per carenza di specifica volontà o per mancanza di conoscenze specifiche, **le altre dimensioni della salute lavorativa**. Vi sono state e vi sono anche, naturalmente, talune esperienze pubbliche dirette a proteggere ulteriori dimensioni della salute (ad esempio, mettendo "in azione" psicologi del lavoro a fianco di figure particolarmente esposte, in relazione all'attività lavorativa svolta, a rischi per la psiche), ma esse sono state, nel complesso dell'ambito pubblico, sostanzialmente minoritarie se non marginali.

### La "nuova" idea legislativa di salute

Il nuovo testo colma la "lacuna" nel testo del 1994. L'art. 2, co. 1, lett. o) del nuovo testo chiarisce, infatti, che per "salute" ai fini della nuova sicurezza sul lavoro deve intendersi lo "*stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità*". Si tratta di una formula per la verità non originale in senso assoluto, essendo, sul piano internazionale, già stata espressa dal Who (World Health Organization, vale a dire l'Organizzazione mondiale della sanità), all'interno della sua Costituzione.

Considerando più specificatamente la normativa italiana sulla sicurezza sul lavoro, la recente disposizione di legge d'ora in poi pone i datori di lavoro pubblici e, più in generale, l'organizzazione per la sicurezza di ogni realtà pubblica, di fronte ad una chiara realtà, senza più possibilità di fraintendimenti giuridici e di "alibi" interpretativi riduttivi: la salute deve essere intesa come "*completo benessere*", vale a dire una situazione personale, in ambito lavorativo, di pieno appagamento individuale. Corollari di tale nozione divengono i seguenti profili.

- Si tratta di uno stato individuale *"non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità"*. Il legislatore delegato, in tal senso, ripudia un'idea riduttiva secondo cui la salute da preservare sia, in modo molto tradizionale, semplicemente, l'*"assenza di malattia"*: il datore di lavoro non solo deve far sì che il lavoro non provochi danni, ma deve, altresì, **garantire, nell'ambito lavorativo, un completo "star bene"**.

- Il benessere deve essere *"fisico"*. Resta, in tal senso, la necessità *"classica"*, quanto, purtroppo, talvolta ancora oggi disattesa, di proteggere la **pienezza della dimensione fisica** della persona del lavoratore.

- Il **benessere deve essere, anche, "mentale"**, vale a dire che lo star bene deve concernere la dimensione psichica, i profili intellettuali della persona.

Ad una lettura approfondita la nuova formula (in cui, come detto, la condizione individuale da perseguire è il *"benessere"*) prefigura non solo la tutela dell'integrità psichica della persona (accezione già prevista dall'art. 2087 c.c.), in modo che non emergano patologie psichiche ricollegabili al lavoro, ma anche il perseguimento di un obiettivo più elevato e complesso: il mantenimento e, per certi versi, la promozione dello star bene anche per ciò che concerne la sfera psichica dell'uomo.

- Il benessere ha, altresì, una dimensione *"sociale"*. Tale dimensione del *"benessere"* rappresenta, all'interno del nuovo concetto di salute, un ulteriore elemento di assoluta innovazione legislativa. Essa **evoca la dimensione relazionale del lavoro** ed il positivo vivere del lavoratore in mezzo ad altri soggetti.

In tal modo, irrompe sul piano delle norme in tema di salute l'importanza delle *"buone relazioni"* del dipendente con i vari *"interlocutori"* (colleghi, utenti-clienti, superiori, vertice politico, ecc.). Viene, così, in rilievo giuridico *"la qualità"* delle relazioni tra individui ed individui e tra individui e gruppi che si creano all'interno dell'ambiente sociale di lavoro. Tale profilo implica la necessità che il datore di lavoro (insieme con la sua struttura della sicurezza e con la Funzione specializzata sulla risorsauomo) promuova condizioni affinché, in ambito lavorativo, si migliori la socializzazione *"positiva"* dell'individuo. el complesso, con la nuova nozione, sia i profili materiali sia quelli *"soft"* della persona assumono, palesemente, valore giuridico e la soggettività umana acquista maggiore diritto di *"cittadinanza"* nella specifica situazione lavorativa. Prendendo spunto e parafrasando quanto affermato dal Garante sulla *privacy* (sia pure a proposito dei controlli lavorativi sulla persona del lavoratore), il lavoro, inteso come l'ambiente fisico, psichico e relazionale in cui la persona del lavoratore esplica la sua attività lavorativa, rappresenta, ancora più chiaramente, una *"formazione sociale"* (di cui all'art. 2 della Costituzione italiana) in cui la persona del lavoratore, *uti singuli*, deve essere garantita nei suoi diritti (tra i quali quello alla salute).

#### **Esempi di azione organizzativa di miglioramento**

Tale nozione, nella sua ricchezza concettuale, implica un immenso potenziale per l'azione organizzativa e gestionale del datore di lavoro e della struttura organizzativa che da lui si dirama. Per rispettare le nuove norme e per evitare *"sorprese"* in future azioni in sede giudiziale, il nuovo *"dover essere"* richiede da parte dei datori di lavoro di comuni, province, Asl, scuola e ministeri (solo per citare alcune delle Amministrazioni pubbliche) un riorientamento delle proprie prassi in tema di miglioramento della sicurezza. Volendo indicare alcune *"prime"* conseguenze organizzative e gestionali ed individuare talune delle possibili direttrici per un'azione del datore di lavoro che sia più conforme al nuovo dettato legislativo, si possono evidenziare i seguenti profili.

#### **A) Un'adeguata valutazione dei rischi rispetto alla "nuova" idea di salute**

Una prima azione per assumere compiutamente tale idea di salute deve valorizzare lo strumento tecnico *"principe"* della sicurezza sul lavoro: la valutazione dei rischi (art. 28 del nuovo decreto). Una valutazione, per essere congrua rispetto alla nuova formula di *"salute"*, deve configurarsi come individuazione *"a 360°"* dei rischi nella situazione di lavoro, **ma in relazione all'ampia nozione di salute** ora accolta, in virtù del nuovo decreto, dall'ordinamento giuridico. Così l'esigenza di una valutazione completa dei rischi (già emersa sotto il regime del Dlgs n. 626/1994, a seguito della modifica dell'art. 4, co. 1, resasi necessaria alla luce della sentenza della Corte di Giustizia europea del 2001) deve comprendere **tutti i rischi rispetto al "plurimo benessere"** del lavoratore. L'analisi dei rischi *"trasversali"* o organizzativi, ad esempio, deve divenire *"routine"* delle Organizzazioni pubbliche, anche utilizzando le esperienze maturate in ambienti specialistici italiani ed internazionali. Nella singola realtà pubblica dovranno affiorare attentamente tutti i rischi desumibili alla luce della nuova idea normativa di salute e, conseguentemente, si dovranno

adottare tutte le azioni specifiche di prevenzione e di miglioramento rispetto ai diversi profili (fisici, psicologici e relazionali) di essa.

Ciò implica anche una mobilitazione di nuove competenze ed ulteriori professionalità (ad esempio, organizzativisti, psicologi e, talvolta, anche psichiatri) nell'ambito del Servizio di prevenzione e protezione, unità organizzativa che, invece, allo stato attuale, risulta prevalentemente (se non esclusivamente) focalizzato solo su competenze tecnico-ingegneristiche (secondo un'idea di salute, evi- dentemente, incentrata sulla dimensione fisica della persona del lavoratore).

### **B) Una più congrua ed attenta sorveglianza sanitaria**

Si richiede anche una valorizzazione della sorveglianza sanitaria di cui agli artt. 38-42 del nuovo decreto, che sappia monitorare i profili non solo fisici, ma anche psichici della persona, individuando i "campanelli di allarme" di un reale malessere individuale nascente dall'ambiente di lavoro. Il supporto dei medici diventa essenziale essendo tali soggetti tra quelli più in grado di cogliere, in modo scientifico, talune delle implicazioni, almeno in senso "duale" (fisico e psichico), della nuova nozione di salute. D'altronde la stessa giurisprudenza ha avuto modo di sottolineare l'importanza dell'attenzione dei medici competenti sui profili psichici della salute, sia pure, talvolta, censurando qualche comportamento non adeguatamente attento in tal senso del medico competente.

### **C) Il monitoraggio del mondo delle relazioni umane all'interno della struttura organizzativa**

Le dinamiche relazionali dei vari soggetti lavorativi, le caratteristiche delle strutture organizzative, gli stili di leadership, le specifiche regole organizzative esistenti, i processi di lavoro, la strumentazione impiegata, persino i luoghi in cui si lavora sono fattori che possono sviluppare benessere o malessere nelle persone.

Essi vanno monitorati in modo serio, utilizzando i più congrui strumenti di analisi oggi disponibili, da quelli "mirati" (ad esempio, analisi di clima organizzativo o appositi "centri di ascolto" del malessere individuale presso la Funzione sulla risorsa-uomo o in altri ambiti organizzativi) ad altri che, pur non essendo di per sé direttamente riconducibili allo scopo, possono in qualche modo rivelarsi funzionali ad esso (ad esempio, la valutazione della prestazione dei dipendenti o l'istruttoria di raccolta di informazioni sul comportamento organizzativo del dirigente).

In tal senso, come già accennato in precedenza, la Funzione specializzata rappresenta idealmente una risorsa organizzativa da mettere in campo per affiancare le unità organizzative e i ruoli tipici della sicurezza sul lavoro, quali il medico competente e il Servizio di prevenzione e protezione.

#### **Obiettivo: un'organizzazione antropocentrica**

La novità attuale è che il legislatore del decreto sulla sicurezza afferma un "dover essere" a carico dei datori di lavoro, imponendo che essi affrontino seriamente nuovi ambiti di azione organizzativa e gestionale. A ben vedere, la recente normativa sulla sicurezza sul lavoro impone, anche a livello di singola Organizzazione pubblica, di costruire un sistema aziendale che tenga in adeguato conto una nuova "idea di salute" individuale. In questo senso la "sfida" anche per i datori di lavoro pubblici è certamente quella di indagare e migliorare le situazioni di lavoro in modo da perseguire il benessere sul lavoro. Quanto detto, nel caso del pubblico impiego, può apparire a taluni persino paradossale. Il "mondo del lavoro pubblico" è, nell'immaginario collettivo, sinonimo di vita lavorativa fin troppo "comoda" e in parte effettivamente lo è. Ad un'analisi attenta è, però, chiaro che, anche negli ambienti di lavoro pubblico, si annidano parecchie situazioni in cui la persona vive la propria esperienza lavorativa con disagio, per citare alcuni esempi, magari in relazione al gravoso ruolo da svolgere (si pensi alle c.d. professioni di aiuto), o a turni stressanti (un caso ricorrente è quello del lavoro in molti ospedali) o ad una deteriorata specifica situazione di lavoro (forti contrasti con colleghi, superiori, utenti) che crea nell'individuo una situazione di disagio, spesso forte, e appare, per chi la vive, senza via d'uscita. Al di là di una lettura superficiale (e di quelle situazioni in cui lavorare nel pubblico è una copertura per un "secondo lavoro"), non sono neppure da dimenticare le tante situazioni in cui l'individuo vive negativamente un'insufficiente utilizzazione del proprio bagaglio di competenze, sentendosi progressivamente inutilizzato o scarsamente utilizzato. Nonostante le apparenze il settore pubblico è, per una "strana" commistione di problemi, un grande bacino di malessere individuale.

Fare emergere queste ed altre simili situazioni di disagio individuale, rimediare ad esse, ma, soprattutto, prevenirle, **agendo "a monte" sul piano organizzativo e gestionale per creare e promuovere benessere**, diviene, alla luce del nuovo decreto, profilo concreto del "dover essere" indotto dalle nuove norme.

# Rassegna di giurisprudenza



## Acque

- **T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. IV, 18 marzo 2008, n. 571**

### **Acque pubbliche – Controversie afferenti la demanialità delle acque – Esercizio di potere autoritativo da parte della P.A. – Giurisdizione del G.A. – Difetto.**

Senonché la spendita di potere autoritativo in materia di acque pubbliche, non è sufficiente a radicare la giurisdizione del giudice amministrativo, ove siano coinvolte questioni afferenti la demanialità delle acque. In tal caso, infatti si profila la giurisdizione del cd. TSAP, ai sensi dell'art. 143 R.D. cit..

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

- **T.A.R. FRIULI- VENEZIA GIULIA, Sez. I – 26 marzo 2008, n. 167**

### **Acqua e inquinamento idrico – Autorizzazione in deroga ex art. 103, c. 1, lett. c) d.lgs. n. 152/2006 – Prescrizioni volte a prevenire l'inquinamento – Legittimità.**

L'autorizzazione in deroga allo scarico di acque reflue industriali sullo strato superficiale del sottosuolo, in area sprovvista di rete fognaria, ai sensi dell'art. 103, comma 1, lett. C) del d.lgs. n. 152/2006, deve contenere tutte le prescrizioni necessarie non solo a ridurre l'inquinamento ma anche, possibilmente a prevenirlo, come previsto dall'art. 73, comma 2, lett.e) del d.lgs 152/2006, stante il generale divieto normativo di scaricare al suolo. Del resto l'art. 124 del d.lgs cit. contiene una previsione di ampio respiro per quanto concerne le ulteriori prescrizioni tecniche opponibili all'autorizzazione al fine di garantire che lo scarico, comprese le operazioni ad esso funzionalmente connesse, avvenga in conformità alle disposizioni della parte terza del d.lgs 152/2006 (nella specie, erano state prescritte rilevazione registrazione dei dati relativi al PH del liquame in ingresso)

### **Acqua e inquinamento idrico – Impianto di depurazione – Monitoraggio effettuato dal gestore – Alternatività rispetto al controllo di competenza dell'ente preposto – Esclusione.**

Il monitoraggio dell'impianto di depurazione attraverso piezometri non sostituisce affatto il controllo di competenza dell'ente preposto, il quale rimane obbligato ad effettuare i controlli sullo scarico ai sensi dell'art. 128 D.lgs 152/2006 a prescindere da qualsiasi controllo effettuato dal gestore dell'impianto.

### **Acqua e inquinamento idrico – Autorizzazione allo scarico – Art. 124 d.lgs. n. 152/2006 – Prescrizioni tecniche volte a garantire l'assenza di pregiudizio del corpo ricettore.**

In base al comma 10 dell'art. 124 del Dlgs 152/2006 l'amministrazione può inserire nell'autorizzazione, in relazione alle caratteristiche tecniche dello scarico, alla sua localizzazione ed alle condizioni locali dell'ambiente interessato, tutte le prescrizioni tecniche volte a garantire che non vi sia pregiudizio del corpo ricettore.

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



## Appalti

### ■ T.A.R. PIEMONTE, Sez. II, sentenza 26 marzo 2008, n. 512

#### **Appalti – Servizi pubblici locali – Divieto ex art. 113, c. 6 d.lgs. n. 267/2000 – Art. 113, c. 15 quater – Ratio - Interpretazione estensiva.**

La ratio della disposizione di cui all'art. 113, comma 15 quater del decreto legislativo n. 267/2000 consiste nel garantire che le società affidatarie (dirette) del servizio non siano esposte al rischio di essere estromesse dal mercato di riferimento alla scadenza del rapporto in corso e per tutta la durata degli affidamenti disposti medio tempore. La previsione normativa tende, infatti, a scongiurare l'insorgere di siffatto pregiudizio, garantendo alle società impegnate nella gestione di servizi pubblici locali le opportunità connesse alla partecipazione alle prime gare indette al termine della fase transitoria, al prezzo dell'anticipata cessazione -rispetto alla scadenza naturale- dei rapporti costituiti in base alla precedente normativa. E poiché l'art. 113 comma 6 costituisce una previsione restrittiva della libertà di iniziativa economica di taluni soggetti, deve privilegiarsi una lettura estensiva della moratoria di cui al comma 15 quater, posto che la disposizione non è chiara nell'affermare che l'eccezione vale solo ed esclusivamente per i servizi già affidati direttamente né che vale solo per le ditte che possono beneficiare dell'affidamento diretto.

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

### ■ T.A.R. LAZIO, Latina, Sez. I, sentenza 11 marzo 2008, n. 180

#### **Rifiuti – Attività di recupero di rifiuti non pericolosi – “Attività liberalizzata” – Autorizzazione – Assenza di discrezionalità amministrativa.**

Ai fini autorizzativi, l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti non pericolosi (ex art. 33 d.lgs. n. 22/97) è qualificabile come attività liberalizzata, contraddistinta dall'assenza di discrezionalità amministrativa da parte della P.A., chiamata ad accertare esclusivamente la sussistenza in capo al richiedente dei presupposti e dei requisiti di legge.

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

### ■ Corte di Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza 5 marzo 2008, n. 5912

#### **Aree protette - Riserve e parchi - Parco naturale regionale Porto Conte - Istituzione – Trasferimento delle aree all'ente parco - Esclusione – Controversia per il rilascio di terreni nell'area nel parco - Litisconsorzio necessario nei confronti dell'ente parco - Insussistenza. (Cpc, articolo 102; LR Sardegna 26 febbraio 1999 n. 4, artt. 1, 2 e 24)**

Per effetto dell'istituzione del parco naturale regionale Porto Conte (con la legge della regione Sardegna 26 febbraio 1999 n. 4) non vi è stato alcun trasferimento, *ex lege*, a questo degli immobili ricompresi nel perimetro del parco stesso (si veda, al riguardo, l'articolo 1, della legge Sardegna n. 4 del 1999, sulla «istituzione e finalità del parco» e il successivo articolo 2 della stessa legge sulla «delimitazione del parco»). Quanto sopra del resto trova ulteriore conferma nell'articolo 24 della ricordata legge che dettando le «disposizioni in materia di patrimonio» e, in particolare, di «beni immobili» prevede, da un lato «che l'ente di gestione può provvedere a promuovere l'espropriazione di immobili necessari per il conseguimento delle finalità del parco, secondo le norme vigenti in materia di espropriazione per pubblica utilità», dall'altro, «che i beni immobili comunque acquisiti fanno parte del patrimonio indisponibile del parco». Se, infatti, per l'acquisizione di beni immobili, palesemente compresi nel perimetro del parco, deve essere promosso un procedimento di espropriazione secondo le norme in tema di espropriazione per pubblica utilità, e solo allora gli immobili faranno «parte del patrimonio indisponibile del parco» è palese che per effetto della costituzione del parco stesso non vi è stato alcun trasferimento della proprietà dei beni compresi nel suo perimetro in favore del parco. Al riguardo, ancora, non è dato rinvenire quale sia la norma che impone la necessaria partecipazione al giudizio volto al rilascio, da parte dell'occupante senza titolo, di terreni compresi nell'area del Parco dell'ente parco. È, anzi, palese che non si è a fronte una situazione sostanziale plurisoggettiva essendo certo che gli interessi, alla cui tutela è preposto l'ente parco, e le attribuzioni di questo ultimo sono completamente estranei, rispetto alla presente controversia. **(G.Fin.)**

(Guida al diritto, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, n. 14, p. 54)

■ **Corte di Cassazione, Sezione II, sentenza 31 gennaio 2008, n. 2306**

**Appalto - Difformità e vizi dell'opera - Rovina e difetti di cose immobili - Scoperta del vizio - Decorrenza del termine di decadenza per la denuncia - Condizioni.** (Cc, art. 1669)

L'identificazione degli elementi conoscitivi necessari e sufficienti onde potersi individuare la scoperta del vizio, ai fini del computo dei termini annuali posti dall'art. 1669 Cc - il primo di decadenza per effettuare la denuncia, il secondo (che dalla denuncia stessa prende a decorrere) di prescrizione promuovere l'azione - deve effettuarsi con riguardo tanto alla gravità dei vizi dell'opera, quanto al collegamento causale di essi con l'attività progettuale e costruttiva espletata. Non potendosi, peraltro, onerare il danneggiato di proporre senza la dovuta prudenza azioni generiche a carattere esplorativo o comunque suscettibili di rilevarsi infondate, la conoscenza completa, idonea a determinare il decorso del doppio termine, deve ritenersi conseguita, in assenza di convincenti elementi contrari anteriori da dedursi e provarsi dall'appaltatore, solo all'atto della acquisizione di idonei accertamenti tecnici. Nell'ipotesi di gravi vizi dell'opera la cui entità e le cui cause abbiano rese necessarie indagini tecniche, quindi, è consequenziale ritenere che una denuncia di gravi vizi da parte del committente possa implicare una idonea ammissione di valida scoperta degli stessi, tale da costituire il *dies a quo* per la decorrenza del termine di prescrizione e, a maggior ragione, tale da far supporre una conoscenza del difetto di tanto antecedente da implicare la decadenza, solo quando, in ragione degli effettuati accertamenti, risulti dimostrata la piena comprensione dei fenomeni e la chiara individuazione e imputazione delle loro cause, l'uno effetto, alla data della denuncia e, per l'altro, a data a essa convenientemente anteriore. (M.Fin.)

(Responsabilità e risarcimento, Il Sole 24 Ore, 4 aprile 2008, p. 59)

■ **Corte d'appello di Potenza, sentenza 30 gennaio 2008**

**Difformità e vizi dell'opera - Appaltatore - Responsabilità - In caso di esecuzione del progetto altrui - Condizioni - Limiti.** (Cc, articoli 1176, 1655, 1660 e 1667)

Anche laddove l'appaltatore si attenga alle previsioni del progetto altrui egli può comunque essere ritenuto responsabile per i vizi dell'opera se, nel fedelmente eseguire il progetto e le indicazioni ricevute, non segnala eventuali carenze ed errori. La prestazione da lui dovuta, infatti, implica anche il controllo e la correzione degli eventuali errori del progetto, mentre va esente da responsabilità solo se il committente, pur reso edotto delle carenze e degli errori, gli richieda di dare egualmente esecuzione al progetto o gli ribadisca le indicazioni, in tale ipotesi risultando l'appaltatore stesso ridotto a mero *nudus minister*, cioè passivo strumento nelle mani del primo, direttamente e totalmente condizionato dalle istruzioni ricevute senza possibilità di iniziativa o vaglio critico.

**Difformità e vizi dell'opera - Decadenza - In caso di mancata accettazione dell'opera - Esclusione.** (Cc, articolo 1667)

In tema di appalto, riguardo ai vizi dell'opera, conosciuti o conoscibili, il committente che non abbia accettato l'opera medesima non è tenuto ad alcun adempimento, a pena di decadenza, per far valere la garanzia dell'appaltatore. Ai sensi del comma 1 dell'articolo 1667 del Cc, infatti, solo l'accettazione comporta liberazione dalla garanzia. Prima dell'accettazione e della consegna dell'opera non vengono in rilievo problemi di denuncia e di prescrizione per i vizi comunque rilevabili, i quali, se non fatti valere in corso d'opera, possono essere dedotti alla consegna. In altre parole, prima dell'accettazione non vi è onere di denuncia e prima della consegna non decorrono i termini di prescrizione e l'articolo 1667 del Cc è destinato a operare solo dopo l'accettazione (salvo che la consegna debba considerarsi essa stessa accettazione, ex c. 4 dell'art. 1665 del codice CC).

**Esecuzione dell'opera - Mancata ultimazione dei lavori - Facoltà del committente - Conseguenze.** (Cc, articoli 1453 e 1662)

In tema di appalto, in caso di mancata ultimazione dei lavori (come avvenuto nella fattispecie), il committente può chiedere ex articolo 1453, comma 1, del Cc il completamento dell'opera, oppure può domandare la risoluzione del contratto in base alla stessa norma, indipendentemente dall'esercizio della facoltà (prevista dall'articolo 1662, comma 2, del Cc) di verificare lo stato dei lavori e di fissare all'appaltatore un termine per il loro completamento.

**Esecuzione dell'opera - Verifica nel corso - Risoluzione del contratto - Condizioni - Limiti. (Cc, articolo 1662)**

Il particolare rimedio previsto dall'art. 1662, c. 2, del Cc - in virtù del quale la risoluzione è ammessa anche quando l'opera (come nel caso di specie) non sia del tutto inadatta alla sua destinazione e quindi anche quando l'inadempimento sia temporaneo e di scarsa importanza e si presenti solo allo stato di pericolo - presuppone pur sempre che si sia in presenza di un inadempimento unilaterale. La disposizione, pertanto, non può invocarsi in presenza di un inadempimento di entrambe le parti. (Nella specie, inoltre, il giudicante ha ritenuto che quello del committente relativo al versamento del corrispettivo per le opere già eseguite, inadempimento in forza del quale il committente aveva spiegato domanda riconvenzionale, era sicuramente maggiore).

(Responsabilità e risarcimento, Il Sole 24 Ore, 4 aprile 2008, p. 59)

■ **Corte di Cassazione, Sezione II, sentenza 29 gennaio 2008, n. 1957**

**Difformità e vizi dell'opera - Responsabilità dell'appaltatore - Esclusione - Condizioni - Appaltatore nudus minister - Verifica - Accertamento - Insindacabilità in cassazione.**

L'autonomia dell'appaltatore e la responsabilità contrattuale per vizi dell'opera appaltata vengono meno allorché l'appaltatore, avendo debitamente informato il committente in ordine ai rischi e agli inconvenienti derivanti dalla realizzazione dell'opera secondo le modalità dal medesimo richieste, abbia eseguito i lavori alla stregua delle direttive impartite dal committente nonostante i rilievi tecnici formulati dall'appaltatore così assumendo - in virtù dell'accordo raggiunto dalle parti - il ruolo di *nudus minister*. La verifica, poi, se nel caso concreto l'appaltatore abbia o meno assunto tale veste costituisce oggetto di un accertamento di fatto riservato alla indagine del giudice di merito insindacabile in sede di legittimità, se correttamente e congruamente motivato. (*M.Fin.*)

(Responsabilità e risarcimento, Il Sole 24 Ore, 4 aprile 2008, p. 59)

■ **Tribunale di Chieti, sentenza 25 gennaio 2008**

**Contratto - Vendita - Differenze - Prevalenza della fornitura dei materiali o del lavoro - Accertamento - Criteri - Fattispecie. (Cc, articoli 1470, 1655 e 1658)**

La differenza tra il contratto di appalto e quello di compravendita, per quanto riguarda la commissione a fornire cosa futura prodotta o fornita da chi compie il lavoro, risiede nella prevalenza, non solo quantitativa, ma soprattutto funzionale, secondo l'intenzione dei contraenti, della fornitura della materia o cosa (vendita) ovvero del lavoro (appalto d'opera). Per aversi un contratto di vendita, in particolare, è necessario che l'oggetto primario della prestazione consista nel trasferimento del bene, rispetto al quale l'eventuale lavorazione deve avere natura di obbligazione meramente accessoria. (Nella specie in applicazione del principio di cui sopra il tribunale ha affermato che il contratto oggetto di giudizio non poteva qualificarsi quale vendita, ma solo come appalto, posto che il materiale era fornito direttamente da una parte e l'altra aveva assunto non già un'obbligazione di dare, bensì un *facere* consistente nella lavorazione del prodotto iniziale mediante trasformazione in telai per serbatoi)

(Guida al diritto, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, n. 14, p. 64)

■ **Corte di Cassazione civile, Sezione I, sentenza 24 gennaio 2008, n. 1596**

**Esecuzione - Danni ai terzi - Responsabilità extracontrattuale dell'appaltatore - Sussistenza - Responsabilità del committente - Condizioni - Limiti. (Cc, articolo 2043)**

Anche nell'appalto di opere pubbliche trovano applicazione i principi generali e quelli specifici sulla responsabilità dell'appaltatore verso i terzi, in base ai quali, di regola, l'appaltatore è l'unico responsabile dei danni cagionati ai terzi nella esecuzione dell'opera, esplicando egli, normalmente, l'attività contrattualmente prevista in piena autonomia con propria organizzazione e a proprio rischio, apprestando i mezzi adatti e curando le modalità esecutive per il raggiungimento del risultato, con la conseguente sua responsabilità per i danni derivanti dal suo operato. Il committente può essere corresponsabile eccezionalmente dei suddetti danni, ma solo ove siano dimostrate, a suo carico, specifiche violazioni del principio del *neminem laedere* riconducibili all'articolo 2043 del Cc.

Cioè quanto l'evento dannoso gli sia addebitabile a titolo di *culpa in eligendo* per essere stata affidata l'opera a impresa che palesemente difettava delle necessarie capacità tecniche e organizzative per eseguirla correttamente, oppure quando l'appaltatore - in base ai patti contrattuali o nel concreto svolgimento del contratto - si sia ingerito con direttive che abbiano ridotto l'autonomia dell'appaltatore. (M.Fin.)

**Esecuzione dell'opera - Danni a terzi - Direttore dei lavori - Responsabilità - Condizioni.** Nell'ambito dell'appalto la responsabilità per danni verso i terzi del direttore dei lavori può concorrere con quella del committente o dell'appaltatore solo ove abbia omesso di impartire le opportune direttive per evitarli o abbia omesso di assicurarsi della loro osservanza, ovvero abbia omesso di manifestare il proprio dissenso alla prosecuzione dei lavori stessi in loro violazione, astenendosi dal continuare a dirigerli in mancanza di adozione delle cautele disposte. (M.Fin.) (Responsabilità e risarcimento, Il Sole 24 Ore, 4 aprile 2008, p. 59)



## Edilizia e urbanistica

■ **T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. II, sentenza 25 marzo 2008, n. 582**  
**Urbanistica e edilizia – Volume tecnico – Nozione.**

Per l'identificazione della nozione di volume tecnico devono sussistere tre ordini di parametri: il primo, positivo, di tipo funzionale, ossia che il manufatto abbia un rapporto di strumentalità necessaria con l'utilizzo della costruzione; il secondo ed il terzo, negativi, ricollegati da un lato all'impossibilità di soluzioni progettuali diverse, nel senso che tali costruzioni non devono poter essere ubicate all'interno della parte abitata, e dall'altro ad un rapporto di necessaria proporzionalità fra tali volumi e le esigenze effettivamente presenti (T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 14 agosto 2003, n. 549; T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 28 febbraio 2006, n. 24512). La nozione di volume tecnico può quindi essere applicata solo alle opere edilizie completamente prive di una propria autonomia funzionale, anche potenziale, in quanto destinate a contenere impianti serventi di una costruzione principale, per esigenze tecnico-funzionali della costruzione stessa. (Massima a cura della rivista giuridica AmbienteDiritto.it, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it))

■ **TAR Lazio, Sezione II-quater, sentenza 10 marzo 2008, n. 2166**  
**Edilizia e urbanistica - Delibera giunta regionale n. 87 del 2005 – Adozione e approvazione accordo di programma ex articolo 34 del decreto legislativo n. 267 del 2000 - Programma recupero urbano.**

L'impugnazione è rivolta all'adozione e approvazione dell'accordo di programma ex articolo 34 del decreto legislativo n. 267 del 2000, in ordine al programma di recupero urbano nella parte di pertinenza. Il lotto precedentemente classificato come «zona di conservazione dei volumi residenziali esistenti» insieme a un terreno sul quale insiste un fabbricato, riconosceva la sussistenza del vincolo di pertinenzialità tra i lotti. La nuova destinazione del lotto a "verde pubblico" è dunque illegittima. Il vincolo di pertinenzialità, infatti, non è soltanto "fattuale", ma anche giuridico, essendo stato previsto espressamente nell'atto di compravendita del terreno in questione, atto pubblico, debitamente trascritto, il cui contenuto è opponibile ai terzi. Pertanto - il legame di pertinenzialità tra i due lotti - il terreno in questione non può essere qualificato automaticamente come "lotto libero" e assoggettato alla relativa disciplina. (Guida al diritto, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, n. 14, p. 89)



## Elettromagnetismo

■ **Consiglio di stato, Sez. VI, sentenza 18 marzo 2008, n. 1159**  
**Inquinamento elettromagnetico – L.R. Veneto n. 27/1993 – Superamento ad opera della legge nazionale – D.P.C.M. 8 luglio 2003 – L. 36/2001**

Il superamento delle norme legislative regionali in materia di inquinamento elettromagnetico (nella specie, L.R. Veneto n. 27/1993) non può ricondursi alla disciplina di natura secondaria dettata con il D.P.C.M. 8 luglio 2003, ma piuttosto alla stessa legge quadro n. 36 del 2001 introdotta dal

legislatore nazionale per la specifica materia, cui la disciplina secondaria in parola accede, costituendone concreta attuazione ai sensi dell'art. 4, comma 2 della legge in parola (cfr. Corte Cost. n. 307/2003 e 331/2003, con cui la Corte ha riscontrato la illegittimità di normative regionali in contrasto con i valori relativi alle "soglie" di esposizione per la popolazione fissate - in attuazione della legge quadro n. 36 del 2001 - dal predetto decreto attuativo)  
(Massima a cura della rivista giuridica AmbienteDiritto.it, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it))

■ **Consiglio di stato, Sez. VI, sentenza 18 marzo 2008, n. 1159**  
**Inquinamento elettromagnetico – L.R. Veneto n. 27/93 – Profili sanitari e di salvaguardia ambientale – Profilo urbanistico – Rilievo secondario – Contrasto con i parametri di cui alla legge nazionale.**

La L. Veneto n. 27 del 1993, nel testo scaturito dalle modifiche successivamente intervenute, risulta espressamente preordinata alla prevenzione dei danni derivanti da campi elettromagnetici generati da elettrodotti "al fine di tutelare l'ambiente coordinando le scelte urbanistiche" : non sussistono quindi dubbi sulla effettiva discrepanza dei diversi parametri posti, rispettivamente, dalla normativa regionale e nazionale in materia, riguardanti in entrambi casi profili sanitari e di salvaguardia ambientale, assumendo rilievo meramente secondario ed indiretto il profilo urbanistico (cfr., in particolare, le norme di cui all'art. 4 della legge regionale, recanti parametri differenti da quelli stabiliti dall'art. 6 del D.P.C.M. 8 luglio 2003)  
(Massima a cura della rivista giuridica AmbienteDiritto.it, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it))



## Energia

■ **T.A.R. BASILICATA, Sez. I, 28 marzo 2008, n. 78**  
**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. n. 387/03 - Termine di 180 giorni per la conclusione del procedimento - Natura - Termine perentorio.**

Il tenore letterale della disposizione di cui all'art. 12, c. 4 del d.lgs. n. 387/03, che indica il 180° giorno successivo a quello di presentazione della domanda come il termine ultimo entro il quale deve essere concluso il procedimento preordinato al rilascio dell'autorizzazione unica per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, non lascia adito a dubbi interpretativi sulla natura perentoria di detto termine (cfr. T.A.R. Basilicata 5/3/07 n.144; 14/7/06 n.513)  
(Massima a cura della rivista giuridica AmbienteDiritto.it, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it))

■ **T.A.R. ABRUZZO, Pescara, Sez. I – 7 marzo 2008, n. 149**

**Energia – Impianti di generazione di energia elettrica – Art. 1, c. 552 L. n. 311/2004 – Giurisdizione esclusiva del G.A. – Impianti di potenza inferiore a 300 MW – Rientrano.**

La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di impianti di generazione di energia elettrica di cui al comma 552, dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, non è limitata dal richiamo fatto dal d.l. n. 7/2002 agli impianti di potenza superiore a 300 MW termici. Il rinvio fatto dal citato comma 552 è, invero, generale e complessivo alla materia degli impianti di energia elettrica, essendo il G.A. investito della giurisdizione in ragione della procedura (art. 23.bis l. n. 1034/1971) e dei provvedimenti. Il riferimento alla potenza superiore ai 300 MW è solo occasionale, giustificato da ragioni di urgenza e temporanee, derivanti (d.l. n. 7/2002) dalla necessità contingente di evitare il pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica sul territorio nazionale.

**Energia – Art. 12, c. 4 d.lgs. n. 387/2003 – Conferenza di servizi – Termine di centottanta giorni – Natura – Superamento del termine – Svolgimento ulteriore della procedura – Preclusione - Inconfigurabilità.**

L'art. 12, comma 4°, d. lgs. n. 387/2003 pone quale termine finale, per i lavori della conferenza di servizi, sia di tipo istruttorio che decisorio, centottanta giorni: tale termine è stabilito in favore del

soggetto agente, per accelerare la conclusione del procedimento nel proprio interesse, ma il suo superamento non preclude affatto l'ulteriore svolgimento della procedura, non essendovi una siffatta tassativa previsione.

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



## Espropriazione

### ■ Cassazione civile, Sezioni Unite, 19 dicembre 2007, n. 26732

**Espropriazione – Competenza e giurisdizione – Occupazione usurpativa – Azione risarcitoria – Privato che perde la proprietà – Giurisdizione del giudice ordinario – Provvedimento di acquisizione ex art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001 – Rilevanza ai fini della giurisdizione – Esclusione**

Con riguardo ad azioni di risarcimento da occupazione usurpativa, l'azione risarcitoria intrapresa dal privato per la perdita della proprietà, siccome relativa a un danno arrecato da un mero comportamento dell'amministrazione, nel quale non è ravvisabile, nemmeno mediamente, l'esercizio di alcun potere amministrativo, è attribuita alla giurisdizione del Giudice ordinario, indipendentemente da un atto autonomo di acquisizione dell'immobile utilizzato senza di titolo, adottato conformemente al D.P.R. n. 321/2001, art. 43, come atto utile alla trascrizione nei registri immobiliari. Quest'ultimo, infatti, non può essere considerato idoneo a comportare un automatico mutamento dell'oggetto del contendere, da tutela del diritto soggettivo del proprietario, a valutazione del pubblico interesse ostativo alla restituzione del bene. *(P. Di Stefano)*

(Ventiquattrore Avvocato, Il Sole 24 Ore, Aprile 2008, n.4, p. 116)



## Pubblica Amministrazione

### ■ Consiglio di stato, Sez. VI, sentenza 18 marzo 2008, n. 1159

**Pubblica amministrazione – Art. 117 Cost. – Rapporti Stato-Regioni – Legislazione regionale concorrente – Adeguamento ai principi fondamentali stabiliti dallo Stato – Fattispecie: L.R. Veneto nn. 27/93.**

L'assetto delineato dal nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, pur valorizzando ed ampliando la potestà legislativa regionale, non risulta aver sostanzialmente mutato i rapporti fra Stato e Regioni per quanto riguarda la legislazione regionale concorrente, che deve sempre adeguarsi ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Ciò per evidenti ragioni di uniformità di disciplina per quanto concerne, tra l'altro, i rapporti internazionali e la tutela di esigenze fondamentali attinenti alla salute ed alla sicurezza delle persone ed al corretto espletamento delle diverse attività lecite che si svolgono sul territorio nazionale.

### ■ Consiglio di stato, Sez. VI, sentenza 18 marzo 2008, n. 1159

**Pubblica amministrazione – Immediata operatività delle norme applicabili sul territorio nazionale – Limiti precauzionali regionali più severi o meno restrittivi .**

Il principio della l'immediata operatività delle norme applicabili per l'intero territorio nazionale vale non solo per l'ipotesi in cui queste risultino meno restrittive rispetto a quelle regionali, ma ugualmente anche nel caso in cui la normativa nazionale, che si conforma alle direttive ed alle prescrizioni emanate in sede sopranazionale, risulti volta ad imporre limiti precauzionali di più severa e rigorosa salvaguardia della sicurezza e della salute delle persone, in considerazione di più aggiornate conoscenze scientifiche in materia, rispetto alla normativa regionale preesistente. L'eventuale presenza di norme regionali finalizzate ad una più ampia tutela della salute, pur rispondendo ad intenzioni certamente apprezzabili sotto vari profili, comporta tuttavia inevitabilmente il sacrificio di altri valori costituzionalmente tutelati, attinenti ad esempio al libero esercizio di lecite attività economiche ed imprenditoriali, che potrebbero venire limitate od impedito senza la effettiva sussistenza (in base ai dati scientifici generalmente riconosciuti in materia) di superiori e preminenti esigenze di interesse pubblico, ponendo gli interessati in una situazione di ingiustificato pregiudizio e di disparità di trattamento rispetto ai soggetti operanti in altre Regioni.

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



## Rifiuti

### ■ T.A.R. CAMPANIA, Napoli, Sez. V, 2 aprile 2008 ,n. 1750

#### **Rifiuti – Rifiuti non pericolosi depositati nei pressi dell’area stradale – Ordine di rimozione diretto all’ANAS – Illegittimità in assenza di dolo o colpa.**

Sono illegittimi gli ordini, diretti all’ANAS, di rimozione di rifiuti non pericolosi abusivamente depositati nelle vicinanze dell’area stradale, quando non risulti riscontrabile un profilo soggettivo (di dolo o, quanto meno, di colpa) in capo all’ente.

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

### ■ TAR MARCHE, Sez.I, 26 marzo 2008, n. 222

#### **Rifiuti – Albo dei gestori ambientali – Domanda di iscrizione – Positiva verifica del possesso dei requisiti – Successiva iscrizione – Adempimento obbligatorio.**

Una volta constatato, nei confronti delle ditte che hanno presentato la domanda di iscrizione all’Albo dei gestori ambientali, il possesso dei requisiti di moralità, di professionalità, di competenza tecnica e di capacità finanziaria richiesti per lo svolgimento delle attività la cui idoneità è subordinata a preventiva verifica, la successiva iscrizione al relativo albo professionale che attesta tale attitudine, costituisce un adempimento obbligatorio e quindi automatico che prescinde da ulteriori apprezzamenti discrezionali.

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

### ■ T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. IV, 3 marzo 2008, n. 445

#### **Rifiuti – Discarica – Chiusura – Effetto automatico della cessazione dell’attività di conferimento – Esclusione.**

Ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 36/2006 (ma comunque anche prima dell’entrata in vigore del menzionato decreto legislativo) una discarica non può automaticamente considerarsi chiusa per il solo fatto che sia cessata l’attività di conferimento. Per pervenire a tale risultato l’esercente deve infatti comunicare la volontà di procedere alla chiusura, dando avvio al procedimento relativo, che passa attraverso la verifica dello stato del sito.

#### **Rifiuti – Discarica – Continuazione in regime transitorio ex art. 17 d.lgs. n. 36/2003 – Mancata presentazione del piano di adeguamento – Chiusura della discarica – Presupposto - Accertamento del pericolo per l’ambiente o la salute.**

La mancata presentazione di un piano di adeguamento non può fare automaticamente scattare, ex art. 17 del d.lgs. n. 36/2003, la chiusura della discarica secondo le modalità dell’art. 12 lettera c), rimanendo ciò subordinato all’accertamento che la continuazione, in regime transitorio, in assenza di un piano di adeguamento sia fonte di pericolo all’ambiente o alla salute.

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



## Sicurezza

### **Corte di Cassazione civile, sez. lav., 14 febbraio 2008, n. 3776**

#### **Lavoro - Lavoro subordinato - Infortunio sul lavoro - Rischio assicurato - Requisito dell’occasione di lavoro - Limiti - Rischio elettivo - Indennizzabilità - Esclusione - Infortunio «in itinere» - Rischio assicurato - Evento imprevedibile non dipendente dalla condotta volontaria del lavoratore - Indennizzabilità**

Ai fini dell’indennizzabilità dei danni derivanti da infortunio sul lavoro il requisito dell’occasione di lavoro, previsto dall’art. 2, comma 1, del Dpr 30 giugno 1965, n. 1124, implica la rilevanza di ogni esposizione a rischio ricollegabile allo svolgimento dell’attività lavorativa in modo diretto o indiretto, con il solo limite del rischio elettivo o della totale estraneità del rischio - che non si richiede essere tipico o normale - all’attività lavorativa. Una volta inserito l’infortunio *in itinere* nella nozione di occasione di lavoro e tra le attività protette consequenziali al rischio assicurato – prima

dalla giurisprudenza e poi dal Dlgs 23 febbraio 2000 n. 38, art. 12 - rilevano tutti gli eventi dannosi occorsi durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello di lavoro, anche se imprevedibili ed atipici, indipendenti dalla condotta volontaria dell'assicurato.

## Nota

*Con la sentenza in esame la Suprema Corte ha affermato il diritto all'indennità Inail per le lesioni riportate da un lavoratore che, mentre si recava a casa di ritorno dal lavoro, era stato aggredito da malviventi e derubato della moto sulla quale viaggiava a causa di un concomitante sciopero dei mezzi pubblici.*

*La Corte, infatti, nonostante l'eccezionalità e l'imprevedibilità delle circostanze che hanno procurato le lesioni al ricorrente, ha ritenuto di poter applicare anche al caso di specie il principio secondo il quale il rischio assicurato dall'Inail è quello occasionato dall'attività lavorativa.*

*In tale nozione rientrano tutti gli eventi dannosi direttamente o indirettamente collegati con l'attività lavorativa, con il solo limite del «rischio elettivo», vale a dire tutti quei comportamenti volontari del lavoratore che costituiscono violazione delle regole di normale prudenza o diligenza o che comunque siano in grado di incidere, alterandole, sulle «normali» condizioni di rischio.*

*Anche per l'infortunio in itinere, dunque, viene riconfermata una nozione di rischio indennizzabile molto ampia che ricomprende qualsiasi evento occorso durante il tragitto abitazione/luogo di lavoro o viceversa, anche se imprevedibile ed atipico, purché indipendente dalla condotta volontaria dell'assicurato. Più in particolare, per quanto riguarda le peculiarità del caso in esame, la Corte ha osservato che «la rapina della moto nel corso dell'iter del lavoratore, quale strumento necessario per l'iter stesso (a causa del concomitante sciopero dei lavoratori dei servizi pubblici di trasporto, ndr), nelle condizioni che danno luogo alla tutela dell'infortunio in itinere, costituisce evento protetto».*

*Prima di giungere a tale conclusione la Corte ripercorre l'evoluzione giurisprudenziale sulla questione se la rapina, o comunque il fatto violento del terzo, possa essere considerato evento tutelato o se, al contrario, debba ritenersi interrotto qualsiasi nesso di causalità con l'attività lavorativa escludendo l'indennizzabilità del danno subito.*

*Dopo aver ricordato che in passato si era ritenuto che il fatto delittuoso dei compagni e dei terzi interrompesse qualsiasi nesso causale con il lavoro, viene evidenziato il successivo mutamento di prospettiva con la citazione di alcuni precedenti significativi.*

*In particolare, viene menzionata Cass. 28 gennaio 1999, n. 774, che aveva affermato l'indennizzabilità dell'infortunio occorso ad un lavoratore raggiunto da colpi di arma da fuoco mentre a bordo della propria vettura faceva ritorno alla sua abitazione (non dal luogo di lavoro), ma che in precedenza era stato aggredito e minacciato per ragioni connesse alle funzioni espletate nello svolgimento dell'attività lavorativa.*

*Viene altresì riportato il caso deciso da Cass. 18 gennaio 1991 n. 430, che affermò l'indennizzabilità dell'infortunio di un soggetto ferito mortalmente nel corso di una rapina commessa in occasione dell'acquisto di materiale necessario per la produzione, costituente, quindi, attività strettamente connessa alla prestazione di lavoro dovuta (tra gli altri precedenti menzionati dalla Corte si vedano Cass. 13 dicembre 2000, n. 15691; Cass. 11 aprile 1998, n. 3747; Cass. 23 febbraio 1989, n. 1014; Cass. 21 luglio 1988, n. 4716).*

*Ritenendo che anche nell'ipotesi di infortunio in itinere possano rientrare nel rischio indennizzabile eventi «atipici», purché estranei alla volontà dell'assicurato, la Corte è poi giunta alle conclusioni che si sono già espresse. Va segnalato, inoltre, che in relazione alla nozione di rischio indennizzabile nelle ipotesi di infortunio in itinere la giurisprudenza si era già pronunciata, con particolare riferimento alle soste che il lavoratore effettua nel tragitto da o verso casa.*

*E così recentemente è stato affermato che «in tema di "infortunio in itinere", l'interruzione non necessitata, quale una sosta voluttuaria al bar, va inquadrata nel rischio elettivo, nell'ambito del percorso che costituisce l'occasione di lavoro, in quanto dovuta a libera scelta del lavoratore, che comporta la permanenza o meno della copertura assicurativa a seconda delle caratteristiche della sosta alla stregua delle due condizioni, indicate dalla giurisprudenza costituzionale (il riferimento è*

a Corte Cost. 11 gennaio 2005, n. 1, ndr), delle dimensioni temporali e dell'aggravamento del rischio (nella specie, la S.C. ha confermato la decisione della Corte territoriale che aveva escluso la domanda di rendita per l'infortunio occorso al lavoratore in seguito ad incidente stradale verificatosi mentre, alla guida della propria auto, ritornava dal luogo di lavoro alla propria abitazione, sul presupposto che il nesso di causalità fosse stato interrotto da una sosta voluttuaria ad un bar sito lungo il medesimo percorso, distinguendo tra soste necessitate, quali la necessità di un breve riposo durante un lungo percorso o la necessità di soddisfare esigenze fisiologiche, e soste voluttuarie e, tra queste ultime, tra quelle di pochi minuti, insuscettibili di modificare le condizioni di rischio, e quelle di apprezzabile durata e consistenza come nella specie, di circa un'ora, tale da far ritenere che anche la circolazione stradale avesse avuto una sensibile modifica, sulla base dell'"id quod plerumque accidit") » (Cass. 18 luglio 2007, n. 15793).

Ed ancora è stato precisato che: «in tema di infortunio "in itinere", il rischio elettivo che ne esclude l'indennizzabilità deve essere valutato con maggior rigore che nell'attività lavorativa diretta, comprendendo comportamenti di per sé non abnormi, secondo il comune sentire, ma semplicemente contrari a norme di legge o di comune prudenza.

Ne consegue che la violazione di norme fondamentali del codice della strada può integrare il rischio elettivo che esclude il nesso di causalità tra attività protetta ed evento» (Cass. 18 marzo 2004, n. 5525).

Anche la giurisprudenza di merito si mostra allineata ai principi espressi dalla Suprema Corte e ribadisce che nell'infortunio in itinere la nozione di colpa del lavoratore è più rigorosa di quella rilevante nelle ipotesi di infortunio occorso nel corso dello svolgimento dell'attività lavorativa vera e propria (v. Corte d'Appello di Milano 13 febbraio 2006).

(Nota a cura di Toffoletto e soci, studio legale in Milano, Guida al lavoro, Il Sole 24 Ore, 4 aprile 2008, n. 14, p. 35)

■ **T.A.R. PUGLIA, Bari, Sez. I, 20 marzo 2008, n. 637**

**V.I.A. – Natura – Profili di discrezionalità amministrativa.**

La valutazione di impatto ambientale non costituisce mero giudizio tecnico, suscettibile in quanto tale di verifica sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 17 maggio 2006 n. 2851). (Massima a cura della rivista giuridica AmbienteDiritto.it, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it))

# L'approfondimento



## L'azienda esclusa illegittimamente dall'appalto può chiedere il risarcimento per gli utili persi

*Il Consiglio di Stato ha esteso la portata delle garanzie riconosciute a imprese illegittimamente escluse dall'appalto imponendo ai giudici di valutare il danno effettivamente patito dai concorrenti al di là del meccanismo abusato dell'assorbimento dei motivi del ricorso*

Maria Luisa Beccaria, Guida agli Enti locali, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, n. 14, p. 87

**Consiglio di Stato - Sezione VI - Sentenza 20 novembre-25 gennaio 2008 n. 213**

### La massima

**Potere del giudice di stabilire l'ordine di esame delle questioni - Limite costituito dal principio dispositivo ex articolo 112 del codice di procedura civile Assorbimento dei motivi - Possibilità per il ricorrente di ottenere il risarcimento del danno Opzione tra tutela risarcitoria e tutela ripristinatoria - Nel caso in cui, nelle more del giudizio, sia stato stipulato un contratto che ha avuto parziale esecuzione**

L'ordine del giudice di esaminare le censure non può prescindere dal principio dispositivo, che regola anche il processo amministrativo e comporta la necessità di esaminare prima quelle censure, da cui deriva un effetto pienamente satisfattivo della pretesa del ricorrente. La prassi del giudice amministrativo di dichiarare assorbiti alcuni motivi del ricorso, che già in precedenza poteva condurre a risultati errati, deve essere del tutto riconsiderata ora che è ammesso il risarcimento del danno derivante dall'esercizio illegittimo dell'attività amministrativa, in quanto, per dichiarare assorbito un motivo, deve essere evidente che dall'eventuale accoglimento della censura assorbita non possa derivare alcun vantaggio al ricorrente, neanche sotto il profilo risarcitorio. La stipula del contratto di appalto, nelle more del giudizio, non è di ostacolo al subentro del ricorrente in caso di annullamento dell'aggiudicazione.

### Il commento

La seconda classificata nel pubblico incanto indetto dall'Ente Ambito 6 Chietino per l'affidamento dei servizi inerenti la mappatura delle reti idriche ha impugnato l'aggiudicazione definitiva disposta a favore di un'Associazione temporanea di imprese (Ati) e gli atti presupposti e connessi, lamentando l'errata attribuzione dei punteggi e la mancata esclusione dell'aggiudicataria, sprovvista del requisito relativo al fatturato.

Il Tar Abruzzo, con la decisione 373/2007, ha considerato pregiudiziale e assorbente la censura concernente il fatto che la Commissione di gara non aveva predeterminato dettagliati criteri per l'attribuzione dei punteggi all'offerta tecnica, né aveva motivato l'assegnazione degli stessi. In particolare, è stato ritenuto che la mera indicazione di un punteggio numerico non sia sufficiente all'adempimento dell'obbligo motivazionale, perché i parametri di giudizio non erano stati sufficientemente predeterminati né nel bando di gara, né nel disciplinare. Per di più, la Commissione di gara, prima dell'apertura delle buste, non aveva specificato i criteri di assegnazione dei punteggi. Ciò sulla base dell'orientamento che ritiene sufficiente l'assegnazione di un punteggio solo numerico, in relazione agli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, quando i criteri prefissati di valutazione siano a tal punto dettagliati da delimitare il giudizio della commissione nell'ambito di un minimo e un massimo di portata tale da rendere di per sé evidente l'iter logico seguito nel valutare i singoli progetti.

In primo grado è stata annullata la procedura e la stazione appaltante è stata condannata, a titolo di responsabilità precontrattuale, al risarcimento danni. La sentenza della Sezione VI del Consiglio di Stato 213/2008 riforma, in modo parziale, la decisione confermando l'annullamento degli atti impugnati. La decisione è degna di commento per quanto riguarda l'applicazione del potere del giudice di decidere l'ordine di esame delle censure. Esso si estrinseca nella scelta di un fondato motivo di ricorso, che accolto, conduce all'annullamento di un provvedimento. Le altre censure, non esaminate, sono dichiarate assorbite.

La tecnica dell'assorbimento è stata criticata dalla dottrina, per la riduzione dell'effetto conformativo della sentenza, che ha altresì rilevato come il dovere del giudice di pronunciarsi su tutta la domanda trovi il proprio fondamento nell'articolo 112 del Codice di procedura civile. Inoltre si osserva che lasciare esclusivamente al giudice di stabilire, caso per caso, quando vi sia l'assorbimento determina soluzioni non chiare e coerenti. Si può arrivare al risultato di pronunce di annullamento per vizi di forma che lasciano impregiudicate le questioni processuali.

È per questo che la giurisprudenza ha circoscritto tale prassi optando per una pronuncia su quei motivi che soddisfano la pretesa del ricorrente e si è preoccupata di evitare che il provvedimento annullato possa essere reiterato, con eliminazione del vizio posto a base dell'annullamento ma con la riproposizione dei vizi assorbiti. Il Consiglio di Stato contribuisce a delimitare la prassi alla luce dell'intervenuto riconoscimento del risarcimento del danno derivante dall'esercizio illegittimo dell'attività amministrativa.

Nella fattispecie è stata esaminata, in via prioritaria, la censura volta ad escludere il primo classificato di una gara di appalto poiché l'accoglimento di essa è soddisfacente dell'interesse del secondo in graduatoria ad ottenere l'aggiudicazione. Il mancato esame del predetto motivo non poteva essere escluso, come detto dal Tar Abruzzo, perché occorreva svolgere un'ulteriore attività istruttoria, in quanto le difficoltà istruttorie o le esigenze di economia processuale non possono limitare la tutela giurisdizionale. Proprio sulla scorta di siffatta attività, ordinata in secondo grado, il Supremo Organo di giustizia amministrativa ha reputato fondato il motivo di appello concernente i rapporti tra l'aggiudicatario ed altra società che appariva autrice del bando di gara pubblicato on line, come risultava dalla schermata "proprietà" del file. Soltanto dopo l'accoglimento della censura attinente al mancato possesso da parte di quest'ultima del fatturato minimo necessario per concorrere, i giudici di secondo grado hanno assorbito i restanti motivi, compreso quello relativo alla motivazione del punteggio assegnato, in quanto privi di ulteriore utilità per il ricorrente. Accertato che quest'ultimo sarebbe stato aggiudicatario, e che la mancata aggiudicazione è imputabile a un comportamento, quanto meno negligente, della stazione appaltante viene accolta la domanda risarcitoria.

### **RISARCIMENTO DEL DANNO**

Sulla quantificazione del danno la sentenza 213 si distingue per la disamina del rapporto tra l'annullamento dell'aggiudicazione e il contratto di appalto e per l'ampliata tutela per le imprese escluse in modo illegittimo. Considerato infatti che il contratto era stato in parte eseguito e che quindi il bene della vita controverso era ormai parzialmente conseguibile, al ricorrente è stata attribuita la scelta tra il subentro nel contratto ed il risarcimento del danno, anche in relazione alla parte del contratto non eseguita. È questa la stessa linea argomentativa sviluppata dalla precedente decisione 7256/2004. In quell'occasione il Consiglio di Stato aveva già ritenuto che il ricorrente, una volta ottenuto l'annullamento dell'aggiudicazione con il riconoscimento del diritto a subentrare nel contratto di appalto, possa rinunciare agli effetti conformativi del giudicato e chiedere soltanto il risarcimento del danno per equivalente. Si trattava, nella fattispecie, di un appalto di servizi della durata di 3 anni e il subentro, possibile per 5 mesi, era tale da non soddisfare l'interesse originario.

Ora i giudici precisano che la scelta del risarcimento per equivalente ed il conseguente rifiuto di una esecuzione parziale del giudicato si fonda sull'articolo 1181 del Codice civile, che consente al creditore di rifiutare l'offerta di un adempimento parziale rispetto all'originaria prestazione. Appare evidente che tale soluzione presupponga l'inizio dell'esecuzione del contratto.

Sulla quantificazione del risarcimento del danno per equivalente giova evidenziare le consolidate acquisizioni giurisprudenziali concernenti, a titolo di mancato guadagno, l'utile economico che sarebbe derivato all'impresa dall'esecuzione dell'appalto, quantificato in via presuntiva nel 10% dell'importo a base d'asta, come ribassato dall'offerta presentata.

Nel caso di specie, in applicazione della tecnica processuale di cui all'articolo 35 comma 2 del Dlgs 80/1998, la predetta percentuale è stata identificata in base a criteri differenziati a seconda che il ricorrente opti per il subentro nel contratto o per il solo risarcimento del danno.

Il 10% è stato riferito al valore della parte di contratto già eseguita, quantificato in base all'offerta presentata, nella prima eventualità. Nella seconda ipotesi è stato rapportato all'intero valore del contratto, determinato in relazione all'offerta.

Se il subentro del contratto non viene richiesto il risarcimento deve essere pieno sia per la parte di contratto già eseguita sia per quella non eseguita. Nell'importo del 10% è stata inclusa ogni voce di danno, anche la mancata acquisizione dei requisiti di qualificazione e di valutazione invocabili in successive gare e su tale ammontare sono stati riconosciuti gli interessi legali dalla data di pubblicazione della decisione fino all'effettivo soddisfo.

### ORIGINE DEL 10%

Il criterio usato dai giudici, per quantificare la perdita dell'utile di impresa al 10% del valore dell'offerta economica, può desumersi dall'articolo 345 della legge 20 marzo 1985, n. 2248, allegato F), in caso di mancata esecuzione di lavori di cui sia stato riconosciuto il titolo all'affidamento.

Tale disposizione è stata ritenuta valida per il settore dei lavori pubblici, e non suscettibile di pedissequa estensione analogica agli appalti di servizi e di forniture (si veda Consiglio di Stato, decisione 4567 del 7 agosto 2003).

### Tipi di risarcimento del danno

<b>Risarcimento in forma specifica</b>	Il danneggiato viene rimesso nella stessa situazione in cui si trovava prima della commissione dell'illecito
<b>Risarcimento per equivalente</b>	Il danneggiato ottiene un somma di denaro corrispondente al bene della vita perduto o lesa

### La quantificazione

Danno subito dal concorrente che avrebbe ottenuto l'aggiudicazione se la stazione appaltante si fosse comportata in modo corretto	Viene riconosciuto l'utile che l'impresa avrebbe conseguito dall'esecuzione dell'appalto, quantificato in via presuntiva nel 10%. Tale percentuale è ridotta nella misura del 5% quando l'impresa non dimostri di non aver potuto usare mezzi e maestranze per l'espletamento di altri servizi	Si veda <b>Consiglio di Stato</b> , decisioni <b>6607/2006</b> , <b>5860/2002</b>
Danno subito per la perdita di chance di aggiudicarsi la gara	La somma commisurata all'utile di impresa deve essere proporzionalmente ridotta in rapporto alle possibilità di vittoria risultanti dagli atti della procedura	Si veda <b>Consiglio di Stato</b> , sentenza <b>1514/2007</b> : il calcolo della chance è stato determinato, in via istruttoria, accertando il numero medio dei concorrenti partecipanti a gare dello stesso tipo di quella oggetto del giudizio; l'utile presunto è stato diviso per questo numero medio



## **Appalti: l'annullamento dell'aggiudicazione determina l'inefficacia del contratto stipulato**

*Le conseguenze sul contratto in corso dopo l'annullamento dell'atto di aggiudicazione e le voci di danno risarcibile quando il provvedimento amministrativo viene invalidato causando la risoluzione del rapporto. Questi gli argomenti affrontati dal Consiglio di Stato con le decisioni n. 490 e n. 491. «Guida al Dritto» pubblica il testo integrale delle due sentenze, analizzate dal commento di Oberdan Forlenza.*

Oberdan Forlenza, Guida al diritto, Il Sole 24 Ore, 29 marzo 2008, n. 13, p. 110

### ■ **Consiglio di Stato - Sezione V - Decisione 11 dicembre 2007-12 febbraio 2008 n. 490**

#### **Contratti della Pa - Appalti - Aggiudicazione - Contratto di appalto stipulato - Annullamento dell'aggiudicazione in sede giurisdizionale - Conseguenze - Inefficacia sopravvenuta del contratto.**

L'annullamento dell'aggiudicazione in sede giurisdizionale, allorché questa intervenga dopo la stipula del contratto di appalto, comporta che quest'ultimo diviene inefficace; la categoria dell'inefficacia successiva ricorre allorché il negozio pienamente efficace al momento della sua nascita diviene inefficace per il sopravvenire di una ragione nuova di inefficacia, quest'ultima da intendersi come inidoneità funzionale in cui venga a trovarsi il programma negoziale per l'incidenza *ab externo* di interessi giuridici di rango pozione incompatibili con l'interesse negoziale, nel qual caso l'ordinamento è chiamato a risolvere un problema di contrasto con situazioni fattuali: non viene in rilievo l'atto sotto il profilo genetico (validità o invalidità), bensì la sua efficacia.

### ■ **Consiglio di Stato - Sezione V - Decisione 27 novembre 2007-12 febbraio 2008 n. 491**

#### **Contratti della Pa - Giudizio amministrativo - Risarcimento del danno – Voci di danno - Individuazione.**

Ai fini del risarcimento del danno a seguito di annullamento dell'aggiudicazione, a causa di informazioni antimafia negative, le voci di danno consistono nel danno emergente, costituito dalle spese e dai costi sostenuti per la preparazione dell'offerta e per la partecipazione alla procedura, nel lucro cessante, pacificamente determinato nel 10% del valore dell'appalto, in un'ulteriore percentuale del valore dell'appalto, «a titolo di perdita di chance, legata alla impossibilità di far valere, nelle future contrattazioni, il requisito economico pari al valore dell'appalto non eseguito», nel danno, equitativamente liquidato, per il mancato ammortamento di attrezzature e macchinari. Infine, nel danno esistenziale, posto che «il diritto all'immagine, concretizzatesi nella considerazione che un soggetto ha di sé e nella reputazione di cui gode, non può essere considerato appannaggio esclusivo della persona fisica e va anzi riconosciuto anche alle persone giuridiche»; diritto all'immagine che risulta senza dubbio compromesso da una informativa antimafia negativa e dall'atto che ne fa pedissequa applicazione.

Con le due decisioni nn. 490 e 491 del 2008, il Consiglio di Stato affronta importanti aspetti relativi agli effetti dell'annullamento dell'aggiudicazione sul contratto già stipulato con la (illegittima) aggiudicataria e in corso di esecuzione, nonché alla tematica del risarcimento del danno, nel caso specifico subito dall'impresa che, già aggiudicataria di una gara di appalto, ha poi visto risolto il proprio rapporto contrattuale per effetto di una informativa antimafia sfavorevole.

**Il contenuto delle decisioni** - Ambedue le tematiche affrontate dal Supremo giudice amministrativo ruotano, dunque, intorno alla tematica degli appalti e della tutela, reintegratoria e/o risarcitoria, conseguente all'annullamento di provvedimenti amministrativi sfavorevoli, ottenuto in sede giurisdizionale.

**A) La decisione n. 490** - Quanto alla prima delle due decisioni, il Consiglio di Stato ha avuto innanzi tutto modo di affermare che la legittimazione a impugnare gli atti di una gara sussiste anche in capo all'impresa partecipante a una associazione temporanea, poiché tale situazione «mentre non incide sul mandato irrevocabile all'impresa capogruppo, accresce la possibilità di tutela giurisdizionale e risulta maggiormente aderente alla fisionomia dell'associazione temporanea costituenda, la quale appunto non dissolve in una distinta e autonoma persona giuridica la soggettività dei suoi componenti ». In particolare, poiché l'annullamento di un atto di aggiudicazione «non può non avere effetti *erga omnes*... la relativa azione può senz'altro essere proposta *singulatim* dal componente del raggruppamento».

Oltre a questo e ad altri aspetti specifici, il giudice amministrativo torna sul tema delle conseguenze dell'annullamento dell'atto di aggiudicazione sul rapporto contrattuale in corso, a seguito dell'intervenuta stipulazione del contratto di appalto con l'(illegittimo) aggiudicatario.

In relazione a tale importante aspetto, il Consiglio di Stato ribadisce la tesi della cosiddetta inefficacia successiva, la quale «ha anche il pregio di far salve le prestazioni rese», affermando che:

**a)** «l'annullamento dell'aggiudicazione in sede giurisdizionale, allorché questa intervenga dopo la stipula del contratto di appalto, comporta che quest'ultimo diviene inefficace; la categoria dell'inefficacia successiva ricorre allorché il negozio pienamente efficace al momento della sua nascita diviene inefficace per il sopravvenire di una ragione nuova di inefficacia, quest'ultima da intendersi come inidoneità funzionale in cui venga a trovarsi il programma negoziale per l'incidenza *ab externo* di interessi giuridici di rango superiore incompatibili con l'interesse negoziale, nel qual caso l'ordinamento è chiamato a risolvere un problema di contrasto con situazioni fattuali: non viene in rilievo l'atto sotto il profilo genetico (validità o invalidità), bensì la sua efficacia»;

**b)** la teoria della cosiddetta inefficacia successiva «non estende i suoi effetti alle prestazioni *medio tempore* eseguite », di modo che l'impresa appaltatrice ha diritto al pagamento «delle prestazioni eseguite e delle infrastrutture già interamente realizzate sulla base del contratto ».

Quanto al risarcimento del danno, il Consiglio di Stato afferma che è senza dubbio configurabile il ricorso alla tutela risarcitoria, posto che se «l'annullamento della procedura e la possibilità di concorrere all'aggiudicazione in sede di rinnovazione costituiscono idoneo ristoro per la quota di servizio a tutt'oggi non eseguita, non altrettanto può dirsi con riferimento alla quota di servizio definitivamente espletata».

Proprio in conseguenza di tale (condivisibile) affermazione di principio, il giudice amministrativo - constatata, nel caso di specie, l'incertezza sull'esito dell'aggiudicazione - fa una importante affermazione: «il danno, per essere risarcibile, deve essere certo e non meramente probabile, o comunque deve esservi una rilevante probabilità del risultato utile (l'aggiudicazione), ciò che distingue la chance risarcibile dalla mera e astratta possibilità del risultato utile, che costituisce aspettativa di fatto, come tale irrisarcibile».

**B) La decisione n. 491** - Con la seconda delle decisioni richiamate, il Consiglio di Stato effettua un'interessante ricognizione delle voci di danno risarcibile, ladove venga successivamente annullato l'atto amministrativo (nel caso di specie, informativa antimafia negativa), determinante la risoluzione del rapporto contrattuale.

In questa ipotesi, le voci di danno consistono:

**a)** nel danno emergente, costituito dalle spese e dai costi sostenuti per la preparazione dell'offerta e per la partecipazione alla procedura;

**b)** nel lucro cessante, pacificamente determinato nel 10% del valore dell'appalto;

**c)** una ulteriore percentuale del valore dell'appalto, «a titolo di perdita di chance, legata alla impossibilità di far valere, nelle future contrattazioni, il requisito economico pari al valore dell'appalto non eseguito»;

**d)** il danno, equitativamente liquidato, per il mancato ammortamento di attrezzature e macchinari;

**e)** infine, il danno esistenziale, posto che «il diritto all'immagine, concretizzatesi nella considerazione che un soggetto ha di sé e nella reputazione di cui gode, non può essere considerato appannaggio esclusivo della persona fisica e va anzi riconosciuto anche alle persone giuridiche»; diritto all'immagine che risulta senza dubbio compromesso da una informativa antimafia negativa e dall'atto che ne fa pedissequa applicazione.

**Il contesto giurisprudenziale** - La giurisprudenza amministrativa e ordinaria ha avuto più volte modo di affrontare il delicato e complesso problema delle conseguenze dell'annullamento dell'atto di aggiudicazione sul contratto di appalto stipulato.

In particolare, con la sentenza 5 maggio 2003 n. 2332, il Consiglio di Stato ha esaminato gli effetti che esplica sul contratto l'annullamento del provvedimento conclusivo del procedimento di evidenza pubblica.

Secondo il Consiglio di Stato, «le norme sull'evidenza pubblica, interna e comunitaria, plasmano un complesso rapporto amministrativo in seno al quale l'amministrazione aggiudicatrice è soggetto in certa misura passivo, obbligato all'osservanza di norme poste a tutela di un interesse anche trascendente quello specifico del singolo contraente pubblico in quanto legato al valore imperativo della concorrenza e, quindi, anche all'interesse particolare delle imprese che sono tutelate dalle prescrizioni volte alla tutela ed alla stimolazione della dinamica competitiva».

Da ciò consegue uno stretto collegamento tra procedimento amministrativo volto all'individuazione del contraente (mediante aggiudicazione della gara) e conseguente contratto, in relazione al quale «la caratterizzazione imperativa delle prescrizioni violate e la funzionalizzazione di queste alla tutela dell'interesse delle imprese » non può comportare una ricostruzione del procedimento amministrativo di evidenza pubblica come «manifestazione complessa della volontà negoziale della parte pubblica» (come tale comportante annullabilità del contratto a richiesta della stessa parte pubblica, ex articolo 1441 del codice civile).

Secondo il Consiglio di Stato, due sono astrattamente le strade percorribili:

- o effettuare la ricostruzione dell'illegittimità del procedimento come «una causa di nullità virtuale del contratto per violazione di norme imperative ai sensi dell'art. 1418, primo comma, cod. civ.», rilevabile di ufficio dal giudice ai sensi dell'articolo 1421 del codice civile;
- oppure ritenere che «l'aggiudicazione costituisce il presupposto determinante della stipulazione» e il suo annullamento produce un «effetto caducante automatico, nel senso che l'inefficacia dell'atto amministrativo *ex tunc* travolto dall'annullamento giurisdizionale comporta anche la caducazione immediata, non necessitante di pronunce costitutive, degli effetti del negozio».

Delle due soluzioni, il giudice amministrativo ritiene preferibile la seconda, in quanto «il previo esperimento delle fasi di evidenza pubblica, laddove mira a tutelare interessi obiettivi dell'ordinamento... assume la fisionomia propria di un presupposto o di una condizione legale del contratto» di modo che l'annullamento dell'aggiudicazione «fa venir meno retroattivamente detto presupposto condizionante del contratto e ne determina, con effetto caducante, la perdita di efficacia».

Al contrario, non può essere seguita la tesi della nullità assoluta del contratto, in quanto «non sarebbe possibile la proposizione di azione dichiarativa della nullità del contratto ai sensi dell'art. 1418 cod. civ., se non previa rituale e tempestiva impugnativa dell'atto amministrativo viziato», in quanto «l'inefficacia del contratto è una vicenda sopravvenuta al necessario annullamento giurisdizionale della procedura amministrativa».

Nessun dubbio, infine, secondo il Consiglio di Stato che, in materia, ricorra la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Viene posto in rilievo in primo luogo il paradosso cui si perverrebbe, in quanto la caducazione del contratto sarebbe sostanzialmente rimessa alla volontà dell'amministrazione; in secondo luogo, che verrebbe meno la possibilità di condannare l'amministrazione al risarcimento del danno mediante reintegrazione in forma specifica (ma solo per equivalente); in terzo luogo, che si lederebbe il principio di concentrazione della tutela. Ma l'argomento ermeneutico maggiore viene rinvenuto dal Consiglio di Stato nella formulazione dell'articolo 14 del Dlgs 190/2002, che espressamente nega che l'eventuale annullamento dell'aggiudicazione comporti la risoluzione del contratto (con ciò implicitamente affermando tale conseguenza sul piano generale).

Dopo la sentenza sopra riportata (che ha, effettivamente, costituito il punto di partenza di una nuova linea giurisprudenziale del giudice amministrativo), la tesi della inefficacia sopravvenuta del contratto ha ricevuto ulteriori conferme.

Secondo il Consiglio di Stato, sezione V, 28 maggio 2004 n. 3465, «la tesi dell'inefficacia caducante, nel caso di annullamento giurisdizionale, come in quello dell'eliminazione a seguito di autotutela o di ricorso giustiziale, degli atti della procedura amministrativa » di appalto, trova la sua giustificazione «in forza del rapporto di consequenzialità necessaria tra la procedura di gara ed il contratto successivamente stipulato » (in senso conforme, Consiglio di Stato, sezione V, 11 novembre 2004 n. 7346; anche Cassazione civile, sezioni Unite, 21 giugno 2005 n. 13296 conferma la possibilità di annullare in via di autotutela l'atto di aggiudicazione, anche dopo la stipula del contratto).

Più precisamente, il Consiglio di Stato, sezione IV, con sentenza 27 ottobre 2003 n. 6666, ha affermato come l'annullamento dell'aggiudicazione di un appalto fa venir meno la legittimazione della Pa a stipulare il contratto.

Nel senso dell'inefficacia successiva, da ultimo, occorre ricordare Tar Lazio, sezione III, 10 dicembre 2007 n. 12769; Tar Lombardia Milano, sezione I, 22 novembre 2007 n. 6409; Tar Liguria, Genova, sezione II, 9 novembre 2007 n. 1925.

**Le osservazioni** - In relazione all'indirizzo giurisprudenziale ora confermato dalla decisione 490/2008, occorre, innanzitutto, condividere l'affermazione sullo stretto rapporto intercorrente tra procedimento di evidenza pubblica e contratto.

Tuttavia, se, per un verso, la giurisprudenza in esame condivisibilmente enuncia la unitarietà della fattispecie (e quindi la rilevanza dei vizi della fase amministrativa sull'atto negoziale), per altro verso non sembra del tutto convincente laddove essa afferma che il vizio del procedimento e/o provvedimento amministrativo non comporterebbe la nullità assoluta del contratto, quanto agirebbe, quale vizio dell'atto presupposto, sulla sua efficacia, di modo che all'annullamento dell'uno conseguirebbe la caducazione dell'altro.

Come afferma il Consiglio di Stato, con sentenza 2332/2003, la fase di evidenza pubblica assume la «fisionomia propria di un presupposto o di una condizione legale di efficacia del contratto».

Al contrario, è noto come la giurisprudenza della Cassazione (anche se non mancano decisioni di diverso tenore: si veda Cassazione, sezione I, 4 settembre 1985 n. 3551) abbia riportato i vizi del procedimento amministrativo alla sfera di formazione della volontà del soggetto contraente e dei suoi vizi, con la conseguenza che il contratto risulta essere annullabile, a richiesta della parte nel cui interesse l'annullamento è stabilito dalla legge.

E infatti, secondo la Cassazione (sezione II, 8 maggio 1996 n. 4269), sia nel caso in cui i vizi concernenti l'attività negoziale delle pubbliche amministrazioni si riferiscano al procedimento di formazione della volontà, sia nel caso in cui essi si riferiscano alla fase preparatoria, il negozio comunque stipulato è annullabile a iniziativa esclusiva dell'ente pubblico, salvo che non sia ravvisabile un vizio di straripamento di potere nel qual caso il contratto è nullo.

È evidente che tale tesi non può essere condivisa, proprio per la pluralità di ragioni esposte dal Consiglio di Stato. Resta, però, da stabilire se riportare l'effetto caducante al venir meno di un presupposto (il provvedimento amministrativo) condizionante l'efficacia del contratto sia di per sé sufficiente a ricostruire il fenomeno.

A tal fine, occorre innanzi tutto ricordare che la caducazione del provvedimento amministrativo avviene sia per annullamento in sede giurisdizionale, sia per annullamento ottenuto in sede giustiziale (in accoglimento di ricorso straordinario al Capo dello Stato), sia in via di autotutela.

Se si parte dall'affermazione che la fase di evidenza pubblica costituisce presupposto o condizione legale di efficacia del contratto, allora occorrerà ammettere che in tutte le ipotesi in cui il presupposto venga meno, tale nuova situazione determinerà la caducazione del contratto (ed è quanto ha sostanzialmente affermato il Consiglio di Stato, sezione V, 28 maggio 2004 n. 3465).

Ma ciò corrisponde ad affermare che l'amministrazione conserva la possibilità di agire *ab esterno* e unilateralmente sul contratto in qualsiasi momento successivo alla sua stipulazione e che le forme di tutela del privato contraente si risolverebbero in una tutela di interesse legittimo innanzi al giudice amministrativo, attuata attraverso l'impugnazione del provvedimento di annullamento di ufficio; il che sembra, con tutto il rispetto della giurisprudenza richiamata, francamente eccessivo.

Al contrario, non sembra facilmente ipotizzabile l'esistenza di un contratto meramente inefficace in conseguenza di un vizio che colpisce non la sola efficacia dell'atto sulla base del quale l'amministrazione ha potuto addivenire al contratto medesimo, bensì di un vizio che colpisce la validità dell'atto amministrativo.

In altre parole, alla invalidità dell'atto amministrativo corrisponderebbe la mera (ulteriore) inefficacia del contratto: ma tale tesi, lungi dall'affermare un collegamento "stretto" (e comunque da ricostruire) tra provvedimento amministrativo e contratto, a ben guardare fonda una autonomia del contratto stesso rispetto al provvedimento, che non sembra possibile condividere.

Né si giunge a migliore conclusione seguendo la tesi (Consiglio di Stato, 6666/2003), secondo la quale l'annullamento dell'aggiudicazione fa venir meno la legittimazione della Pa a stipulare il contratto.

E infatti, occorre osservare che, semmai, tale annullamento fa venir meno la legittimazione del soggetto privato (Tar Campania Napoli, sezione II, 11 luglio 2007 n. 6668), ovvero, come pure è stato osservato (Consiglio di giustizia amministrativa della Sicilia, 8 marzo 2005 n. 104) incide sull'elemento essenziale dell'accordo tra le parti.

Sembra, dunque, esatto partire dall'affermazione (riportata in sentenza 2332/2003 e fatta propria da Consiglio di Stato, sezione V, 5 marzo 2003 n. 1218), che riconduce a ipotesi di nullità assoluta per violazione di norme imperative, ex articolo 1418 del Cc, la violazione delle norme che impongono e disciplinano la procedura di evidenza pubblica. Che tali norme abbiano natura "imperativa" è desumibile sia dalla loro finalità di tutela della concorrenza sia anche dal costituire esse attuazione del principio di imparzialità che deve sorreggere tutta l'attività della pubblica amministrazione.

Ma anche tale pur esatta affermazione non sembra di per sé risolvere tutti gli aspetti connessi alla rilevanza dei vizi del provvedimento amministrativo, rispetto al successivo contratto.

Si intende affermare che, anche a prescindere dall'indagine in ordine alla natura imperativa (o meno) delle singole norme, il vizio di legittimità dell'atto amministrativo, sulla base del quale si perviene alla successiva stipulazione del contratto, non rileva sul contratto medesimo né come vizio della volontà (poiché una volontà della pubblica amministrazione in quanto tale non esiste), né come difetto di legittimazione a contrarre della Pa, né come condizione di efficacia del contratto, bensì come vizio afferente all'oggetto del contratto, vizio che determina l'illiceità (ovvero l'impossibilità giuridica) dell'oggetto, e quindi la mancanza di uno dei requisiti ex articolo 1346 del Cc, che, ai sensi del successivo articolo 1418, comma 2, determina la nullità assoluta del contratto. In buona sostanza, può affermarsi che il rispetto delle norme che disciplinano la fase pubblicistica della fattispecie procedimentale/ contrattuale contribuisce a definire e rendere "lecito" ovvero "giuridicamente possibile" per la pubblica amministrazione-contraente l'oggetto del contratto (si vedano argomentazione favorevoli a tale tesi, nelle sentenze Cassazione civile, sezioni Unite, 11 febbraio 1982 n. 835; Cassazione civile, sezione I, 4 settembre 1985 n. 3551).

Se si condivide tale tesi, occorre quindi affermare che, giudicando del provvedimento che funge da presupposto del contratto (e dei suoi vizi) il giudice amministrativo giudica, in effetti, anche della liceità dell'oggetto del contratto e, quindi, della presenza o meno di una delle cause che ne comportano la nullità assoluta. In questo senso, l'effetto caducatorio del contratto conseguente all'annullamento del provvedimento non è prodotto dalla sopravvenuta mancanza di un presupposto di efficacia del contratto, quanto dalla (implicita) affermazione della nullità radicale del contratto medesimo, che consegue, automaticamente, alla verifica dell'illegittimità dell'atto amministrativo, che, tra i suoi effetti, ha quello, fondamentale, di render lecito l'oggetto del successivo contratto.

Argomentazioni a favore di tale tesi sembra si possono individuare in parte, ancorché minoritaria, della più recente giurisprudenza, che sostiene, per un verso, che l'annullamento dell'aggiudicazione comporta l'annullabilità assoluta del relativo contratto stipulato, azionabile anche da parte del privato interessato (Tar Piemonte, Torino, sezione II, 30 gennaio 2007 n. 464), per altro verso, la piena riconducibilità delle violazioni di legge relative a procedimenti a evidenza pubblica all'articolo 1418 del Cc (Tar Lazio, sezione II, 6 febbraio 2007 n. 905; Tar Lazio, sezione I, 10 aprile 2006 n. 2553; Tar Campania, Napoli, sezione I 19 gennaio 2006 n. 720).

**I problemi di giurisdizione** - La circostanza secondo la quale la nullità del contratto, nei termini sopra riportati, consegue direttamente (e immediatamente) alla declaratoria di illegittimità del provvedimento (in questo senso, si veda Cassazione civile, sezione I, 27, marzo 2007 n. 7481) chiarisce anche perché non sia possibile, in questi casi, un'azione dichiarativa della nullità del contratto (aspetto che, nella decisione in esame, è utilizzato per escludere la riconducibilità del caso all'ambito dell'articolo 1418 del codice civile).

Se la nullità del contratto attiene al difetto, nell'oggetto del medesimo, di uno dei requisiti previsti dall'articolo 1346 del Cc, e se tale difetto si collega strettamente all'illegittimità dell'atto amministrativo (che rende possibile e lecito per la pubblica amministrazione l'oggetto del contratto), allora non è possibile l'azione di accertamento, poiché essa coinvolge un accertamento preliminare della legittimità dell'atto amministrativo, che il giudice non può compiere in via incidentale.

Né affermare che il giudice amministrativo conosce sia del provvedimento amministrativo sia del contratto comporta problemi in ordine all'attribuzione di giurisdizione.

È noto come la giurisprudenza affermi che la giurisdizione "esclusiva" del giudice amministrativo, con riferimento alle procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, sia limitata alla sola fase delle procedure di affidamento e non tocca le vicende relative all'esecuzione del contratto. Si afferma, in altre parole, una lettura "minimalista" dell'articolo 33 del Dlgs 80/1998 e degli articoli 4 e 6 della legge 205/2000, che, tuttavia, non riesce del tutto a spiegare perché il legislatore abbia riconosciuto, nel caso di controversie relative a procedure di affidamento, la giurisdizione "esclusiva" del giudice amministrativo, se poi si fornisce, della medesima, una lettura che la riporta e riduce a una mera giurisdizione di legittimità.

Se, dunque, anche la (nuova) attribuzione di giurisdizione comporta una nuova considerazione della fattispecie complessa (e anche alla luce di quanto affermato da Corte costituzionale 204/2004), ben può affermarsi che rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sia le controversie relative ai procedimenti di affidamento, e ai provvedimenti conclusivi di tali procedimenti, sia le (inscindibilmente) connesse controversie relative alla nullità del contratto.

D'altra parte, se il criterio di riparto affermato (pur con le perplessità che si sono espresse) dalla giurisprudenza, tende a sottrarre al giudice amministrativo le controversie relative alla "esecuzione" del contratto, ciò esclude che le controversie relative alla validità del contratto medesimo, soprattutto se consequenzialmente legate all'accertamento della validità del provvedimento amministrativo, debbano essere attribuite al giudice ordinario (esse non attengono alla esecuzione del contratto).

In tal modo, almeno in parte, si giustificerebbe l'attribuzione in materia di una giurisdizione su diritti al giudice amministrativo. E ciò pur in presenza di un recente indirizzo della Corte di cassazione che, con sentenza delle sezioni Unite 28 dicembre 2007 n. 27169, tende a riportare al giudice ordinario l'integrale scrutinio dei riflessi sul contratto di appalto delle irregolarità-illegittimità della procedura amministrativa a monte.

**Le osservazioni in tema di risarcimento del danno** - Di notevole interesse sono le affermazioni fatte da ambedue le decisioni in tema di risarcimento del danno.

Per un verso, la decisione 490/2008 afferma che «il danno, per essere risarcibile, deve essere certo e non meramente probabile, o comunque deve esservi una rilevante probabilità del risultato utile» e ciò è quello che «distingue la chance risarcibile dalla mera e astratta possibilità del risultato utile, che costituisce aspettativa di fatto, come tale irrisarcibile».

Per altro verso, la decisione 491/2008 propone una puntualizzazione delle "voci" di danno risarcibile pienamente condivisibile.

Quanto al primo aspetto, occorre osservare che la giurisprudenza ha già in precedenza ancorato il risarcimento del danno di chance a indefettibili presupposti di certezza dello stesso escludendo il caso in cui l'atto, ancorché illegittimo, abbia determinato solo la perdita di una "eventualità" di conseguimento del bene della vita.

E infatti, in tale ultimo caso, risulta pienamente esaustiva la tutela ripristinatoria offerta dall'annullamento e dalle sue conseguenze (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione V, 3 agosto 2004 n. 5440; sezione V, 25 febbraio 2003 n. 1014; Cassazione civile, sezione I, 17 luglio 2007 n. 15947; Tar Lazio, sezione II, 20 aprile 2006 n. 2883).

A completamento di quanto affermato resta solo da sottolineare che, allorché la posizione giuridica tutelata innanzi al giudice amministrativo è riconducibile, secondo categorie tradizionali, all'interesse legittimo pretensivo, il danno può essere "certo" ovvero può esservi una «rilevante probabilità del risultato utile», solo allorché l'attività della pubblica amministrazione, ancorché comportante un ampliamento del patrimonio giuridico, è attività vincolata. Allo stesso modo, nel caso in cui l'attività della Pa incide sul patrimonio giuridico, il danno sussiste allorché si ledono (eliminando il diagramma dell'interesse legittimo oppositivo) diritti soggettivi.

E infatti, a riprova di quanto ora da ultimo affermato, l'analisi delle voci di danno riconosciute dalla sentenza 491/2008, evidenzia come la posizione giuridica oggetto di danno risarcibile è, a tutta evidenza, il diritto soggettivo di una impresa, già aggiudicataria, e che, solo successivamente (in virtù di una illegittima informativa antimafia) ha subito la risoluzione del rapporto.



## L'aver manomesso i sistemi di protezione non fa scattare la colpa del lavoratore

*Il concorso di colpa del prestatore può essere affermato solo quando viene fornita la prova che l'infortunato era stato diffidato dal compiere manovre che potevano creare situazioni di pericolo*

Eugenio Sacchetti, Guida al Diritto, Il Sole 24 Ore, 5 aprile 2008, n. 14, p. 43

**Corte di cassazione - Sezione III civile - Sentenza 25 febbraio 2008, n. 4718**

### La massima

**Responsabilità civile - Infortunio sul lavoro - Inesistenza di accorgimenti tecnici atti a evitare l'infortunio - Responsabilità oggettiva dell'impresa - Sussiste.** (Cc, articolo 2087; Dpr 27 aprile 1955 n. 547 articoli 2, 6 e 82)

Qualora non sia tecnicamente possibile conseguire la sicurezza assoluta, il rischio e i costi degli eventuali incidenti non possono farsi gravare sul lavoratore infortunato e la responsabilità conseguente all'inosservanza dell'articolo 82 del Dpr 27 aprile 1955 n. 547 - norma che va coordinata con i principi generali enunciati dall'articolo 2087 del Cc - è (anche) una responsabilità oggettiva, dovendo gravare sull'impresa, e non sui lavoratori o sui terzi, il rischio inerente all'eventuale pericolosità di macchinari di cui essa si avvalga, per l'esercizio della sua attività e nel suo interesse.

**Responsabilità civile - Infortunio sul lavoro - Manomissione del macchinario da parte del lavoratore infortunato - Mancanza di prova sulla diffida a tale manomissione da parte dell'impresa - Concorso di colpa del lavoratore - Non sussiste.** (Cc 1227; Dpr 27 aprile 1955 n. 547, articoli 2, 6 e 82)

Non sussiste concorso di colpa a carico del lavoratore che abbia subito l'infortunio per aver manomesso gli apparati di protezione ove l'impresa non fornisca la prova di avergli impartito idonee istruzioni e di averlo diffidato da tale comportamento.

### Il commento

Una responsabilità oggettiva del datore di lavoro viene affermata dalla Cassazione con la sentenza 4718/2008, pur non esistendo strumenti tecnici atti a evitare l'infortunio sul lavoro, senza riconoscimento di alcun concorso di responsabilità a carico del lavoratore che abbia imprudentemente manomesso i pistoni di aggancio del cassone al carrello posti a evitare il pericolo di schiacciamento, poi verificatosi con conseguenze mortali.

**Il fatto** - Un operaio, mentre effettua lavori di manutenzione a un autocarro, viene schiacciato dal cassone ribaltabile e muore: sembra che la vittima avesse manomesso gli spinotti siti sul carrello e non avesse utilizzato i puntelli di sostegno del cassone durante l'esecuzione dei lavori. Le indagini penali vengono dunque archiviate e l'azione risarcitoria proposta dai superstiti è respinta in primo grado, ritenendosi la disgrazia doversi ascrivere a colpa esclusiva della vittima. Di opposto avviso è invece il giudice di appello, come adesso la Cassazione che, con la sentenza 4718/2008, accoglie in pieno la richiesta di ristoro dei danni proposta dai congiunti del defunto, non accordando neppure alcun concorso in relazione all'assunta colpa di quest'ultimo. Sembra accertato, e comunque la sentenza in esame lo dà per scontato, che all'epoca non esistessero strumenti tecnici atti a evitare la disgrazia ma, ciò nonostante, ad avviso dei giudici, l'impresa era tenuta a osservare le norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro in base alle quali le macchine che per le operazioni di caricamento, registrazione, cambio di pezzi, pulizia, riparazione e manutenzione, richiedono che il lavoratore si introduca in esse o sporga qualche parte del corpo fra organi che possono entrare in movimento, devono essere provviste di dispositivi, che assicurino in modo assoluto la posizione di fermo della macchina e dei suoi organi durante l'esecuzione di dette operazioni. Devono altresì adottarsi le necessarie misure e cautele affinché la macchina o le sue parti non siano messe in moto da altri.

**Una responsabilità oggettiva** - Non si può rimproverare al datore di lavoro di non avere utilizzato strumenti tecnici all'epoca inesistenti - riconosce la sentenza 4718/2008 - ma il risultato della maggior possibile sicurezza deve essere, a suo avviso, nondimeno garantito. Qualora non sia dunque tecnicamente possibile conseguire la sicurezza assoluta, il rischio e i costi degli eventuali incidenti non possono certo farsi gravare sul lavoratore infortunato. La responsabilità conseguente all'inosservanza dell'articolo 82 citato - norma che va coordinata con i principi generali enunciati dall'articolo 2087 del Cc in base al quale l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro - configura così secondo la sentenza, anche una responsabilità oggettiva, dovendo gravare sull'impresa, e non sui lavoratori o sui terzi, il rischio inerente all'eventuale pericolosità di macchinari di cui essa si avvalga, per l'esercizio della sua attività e nel suo interesse. Solo la responsabilità oggettiva infatti garantisce una certa efficacia dissuasiva dall'uso di mezzi o attrezzature pericolose, facendo gravare i costi degli incidenti sull'impresa che tali mezzi utilizza, anziché sui lavoratori o sui terzi danneggiati (estensione quest'ultima pacifica della normativa antinfortunistica, Cassazione 30 agosto 1995 n. 9200). In proposito già la sentenza della Cassazione, sezione IV penale n. 7010 del 1994 aveva distinto tra il dispositivo di blocco assoluto previsto dall'articolo 82 del Dpr 27 aprile 1955 n. 547, che riguarda le zone delle macchine in cui il personale addetto esegua operazioni di pulizia, manutenzione e simili, dalle misure protettive prescritte, per le macchine, dall'articolo 68 del Dpr, in base alle quali gli organi lavoratori delle macchine e le relative zone di operazione, quando possono costituire un pericolo per i lavoratori, devono, per quanto possibile, essere protetti o segregati oppure provvisti di dispositivo di sicurezza. Tale ultima norma riguarda le zone di operazione in cui si compiono le normali attività di lavorazione durante le quali gli operai possono venire accidentalmente a contatto con gli organi lavoratori delle macchine.

La finalità di tale ultima disposizione, peraltro richiamata ora pure dalla sentenza 4718/2008, è quella di imporre all'imprenditore l'adozione di macchine industriali nelle quali la presenza di ripari o dispositivi di sicurezza renda materialmente impossibile al lavoratore d'inserire le mani nelle parti mobili dell'apparecchio in funzione, seppure per imprudenza, disattenzione o temerarietà. E già la Cassazione (sezione IV penale, sentenza n. 753 del 1984, si era posta un problema assimilabile a quello incontrato adesso dalla sentenza 4718/2008, cioè che l'applicazione dei dispositivi di sicurezza a una macchina determinasse l'impossibilità tecnica del funzionamento della macchina stessa. E allora la decisione, beninteso sul piano penalistico, si accostava a una soluzione omologabile a quella adottata oggi: l'aver costruito, venduto o tenuto in funzione una macchina industriale sprovvista dei dispositivi di sicurezza integra anche in tal caso gli estremi della colpa nell'ipotesi di infortunio con evento lesivo dell'incolumità personale dell'operaio.

È peraltro interpretazione costante che la responsabilità civile dell'imprenditore per la mancata adozione delle misure di sicurezza generiche di cui al citato articolo 2087 del Cc e specifiche di cui al Dpr 27 aprile 1955 n. 547, in relazione alla concreta pericolosità dell'attività lavorativa, a tutelare l'integrità fisica del lavoratore, è esclusa soltanto nel caso di dolo di quest'ultimo e nel caso di cosiddetto rischio elettivo (generato da un'attività lavorativa non avente rapporto con lo svolgimento dell'attività lavorativa ed esorbitante dai limiti di essa); pertanto la colpa del lavoratore, dovuta a imprudenza, imperizia, negligenza, non elimina quella del datore di lavoro che è obbligato ad assicurare al lavoratore la sicurezza sul posto di lavoro, tenendo anche conto delle eventuali imprudenze di quest'ultimo, senza che l'osservanza delle prescrizioni disposte dalle norme antinfortunistiche sia lasciata alla discrezionalità del datore di lavoro; semmai quest'ultimo - ad avviso della sentenza n. 2417 del 1987 - sarebbe esonerato unicamente in caso di assoluta impossibilità di adottarle, nel senso che tale impossibilità deve riguardare non la macchina o l'attrezzo in concreto impiegato dal lavoratore, ma la produzione stessa di un'attrezzatura conforme alle prescrizioni di legge.

D'altronde, riteneva la sentenza 4227/92, la responsabilità civile del datore di lavoro è correttamente esclusa nell'ipotesi in cui venga accertata la volontaria disattivazione da parte del lavoratore di misure di cautela, ove non si configuri una violazione dell'obbligo del datore medesimo di assicurare al dipendente la sicurezza sul posto di lavoro, con riguardo all'imprevedibilità di un'elusione cosciente e determinata delle norme di sicurezza da parte di un lavoratore esperto, per il quale non si richieda una sorveglianza assidua e costante.

**Negato il concorso di colpa** - Affermata dunque una sorta di responsabilità oggettiva a carico del datore di lavoro, indipendentemente dall'impossibilità di adottare, all'epoca, strumenti tecnici atti a evitare l'infortunio, la sentenza 4718/2008 passa a esaminare la possibilità dell'affermazione almeno di concorso di colpa a carico della vittima dell'infortunio, per non avere utilizzato i dispositivi di sicurezza o averli negligenzemente manomessi, e comunque per non avere informato l'impresa degli eventuali difetti ed essersi immesso in mansioni e attività non di sua competenza, con ciò contravvenendo al disposto di cui all'articolo 6 del Dpr 27 aprile 1955 n. 547, in base al quale i lavoratori devono:

- a) osservare, oltre le norme del decreto n. 547 del 1955, le misure disposte dal datore di lavoro ai fini della sicurezza individuale e collettiva;
- b) usare con cura i dispositivi di sicurezza e gli altri mezzi di protezione predisposti o forniti dal datore di lavoro;
- c) segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o ai preposti le deficienze dei dispositivi e dei mezzi di sicurezza e di protezione, nonché le altre eventuali condizioni di pericolo di cui venissero a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza e nell'ambito delle loro competenze e possibilità, per eliminare o ridurre dette deficienze o pericoli;
- d) non rimuovere o modificare i dispositivi e gli altri mezzi di sicurezza e di protezione senza averne ottenuta l'autorizzazione;
- e) non compiere, di propria iniziativa, operazioni o manovre che non siano di loro competenza e che possano compromettere la sicurezza propria o di altre persone.

La sentenza 4718/2008 in proposito non si contenta di respingere tale riconoscimento di concorso di responsabilità con il solito rilievo della mancanza di prova e dell'indeducibilità in sede di legittimità degli elementi di fatto: giunge invece ad affermare che, se anche fosse risultata provata la circostanza che la vittima avesse manomesso i pistoni di aggancio del cassone al carrello, creando la situazione di pericolo, essa non sarebbe significativa in mancanza della prova che il dipendente era stato adeguatamente istruito circa il funzionamento della macchina e i pericoli che essa poteva presentare, o che era stato espressamente diffidato dal compiere manovre che hanno creato la situazione di pericolo e ciò in base alle disposizioni indicate dall'articolo 4 del Dpr 27 aprile 1955 n. 547, in base al quale i datori di lavoro devono rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici cui sono esposti e portare a loro conoscenza le norme essenziali di prevenzione mediante affissione, negli ambienti di lavoro, disporre ed esigere che i singoli lavoratori osservino le norme di sicurezza e usino i mezzi di protezione messi a loro disposizione.

È da osservare che tali obblighi sono stati resi ora ancor più rigidi e minuziosi dall'articolo 4 del Dlgs 19 settembre 1994 n. 626 (su «Guida al Diritto» n. 2/1995, pag. 62) non applicato, perché successivo, nella controversia in oggetto, risalente al 1987.

E a proposito di tali obblighi del datore di lavoro la sentenza osserva che essi avrebbero dovuto a fortiori venire osservati, proprio perché il pericolo risultava all'epoca non evitabile tecnicamente.

**Le osservazioni** - Il tutto lascia perplessi: già appare azzardato ricorrere a quel concetto - in sé discutibile specialmente ove non normativamente deducibile - di responsabilità oggettiva allorché un fatto colposo della vittima sia da individuare quale elemento generatore dell'evento, in mancanza di possibilità di strumenti tecnici atti alla prevenzione.

Nel bilanciamento delle responsabilità occorre, è vero, come osserva la sentenza 4718/2008, tener conto del rischio assunto dall'impresa in relazione alla sua posizione, ma ciò non sembra poter significare che essa debba risultare sempre e comunque responsabile, allorché abbia adottato tutte le misure esperibili e l'evento sia stato generato esclusivamente da un fatto ascrivibile all'imprudenza, negligenza, imperizia, inosservanza delle norme da parte del lavoratore, che ne sia poi divenuto vittima. Insomma non sembra potersi parlare di responsabilità oggettiva, neanche sotto il profilo della normativa antinfortunistica, che proprio all'uopo prevede apposite precauzioni, evidentemente da osservare da ambo le parti.

D'altronde, sia pure ai diversi fini della responsabilità extracontrattuale, l'articolo 2050 del Cc pone la regola generale in base alla quale chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno.

Una presunzione di colpa dunque, che può tuttavia venir superata dalla prova opposta, e non responsabilità oggettiva.

Che solo la responsabilità oggettiva garantisca una certa efficacia dissuasiva dall'uso di mezzi o attrezzature pericolose, facendo gravare i costi degli incidenti sull'impresa che tali mezzi utilizza, anziché sui lavoratori o sui terzi danneggiati appare argomentazione teleologica, che però non trova riscontro su specifiche indicazioni normative.

E le perplessità s'infittiscono allorché la sentenza 4718/2008, superando perfino il problema della prova, la ritiene addirittura superflua, nello stabilire che comunque, quand'anche il fatto fosse da attribuire alla manomissione da parte del lavoratore degli strumenti atti a prevenire l'incidente, le conseguenze ricadrebbero comunque in capo all'impresa in toto, cioè senza neppure il riconoscimento di alcun concorso di responsabilità a carico della vittima. E ciò perché l'impresa non avrebbe dimostrato di avere impartito al lavoratore istruzioni, in particolare sarebbe mancata la prova che costui era stato espressamente diffidato dal compiere manovre che hanno creato la situazione di pericolo.

Pretendere un tipo di prova di tal fatta, specie con riguardo a operai specializzati, sembra proprio mirare a una probatio diabolica, come tale impossibile: è abbastanza ovvio che l'operaio non debba manomettere le macchine con le quali opera, soprattutto quando si tratta di strutture pesanti e pericolose, e la diffida è già insita nel mansionario, anche perché le manomissioni possono essere di più specie: quando si maneggiano congegni senza esserne capaci, si possono cagionare disastri infiniti. D'altronde, trattandosi di affermare una colpa concorrente, discenderebbe già dal citato articolo 6 del Dpr l'inosservanza dell'obbligo (sub d) di non rimuovere o modificare i dispositivi e gli altri mezzi di sicurezza e di protezione senza averne ottenuta l'autorizzazione, ed (e) di non compiere, di propria iniziativa, operazioni o manovre che non siano di competenza e che possano compromettere la sicurezza propria o di altre persone.

**Basta la richiesta generica di danno anche per quello biologico** - Giova ricordare che la sentenza 4718/2008 ammette la risarcibilità del danno biologico anche in mancanza di specifica richiesta proposta dalla congiunta superstite che assuma di averlo subito, dovendosi la domanda risarcitoria avanzata in via generale ritenere onnicomprensiva di ogni tipo di danno subito. L'affermazione darà luogo a un sospiro di sollievo agli operatori che inizialmente non avevano neppure pensato a richiedere certi tipi di danno poi emersi in giurisprudenza, che magari all'epoca facevano soltanto capolino, data la lungaggine dei procedimenti: si pensi, all'epoca dell'infortunio in oggetto, lo stesso danno biologico e poi il danno esistenziale. Sembra comunque si tratti di un concetto ormai pacifico (si veda Cassazione, sentenza 24 marzo 2006 n. 6572, su «Guida al Diritto» n. 16/2006, pag. 64) riferendosi la domanda risarcitoria a tutte le possibili voci di danno originate da quella condotta, e non essendo per converso ammissibile che taluno agisca in giudizio per il risarcimento del danno esponendo all'uopo determinate voci e, poi, definito il giudizio con il giudicato, agisca ex novo per il risarcimento di altri danni derivanti dallo stesso fatto ma in relazione a nuove voci, diverse da quelle prima esposte (Cassazione, sentenza 26 febbraio 2003 n. 2869).

# L'Esperto Risponde



## Appalti

### ■ Procedura pubblica di project financing

**D.** *Nell'ambito di una procedura pubblica di project financing, un'amministrazione comunale ha pubblicato un avviso di gara avente ad oggetto l'individuazione di un promotore per la realizzazione di 2 parcheggi comunali. La società concorrente ha integrato l'oggetto dell'avviso prevedendo nel progetto presentato oltre alla realizzazione dei parcheggi anche la realizzazione di un'area commerciale sovrastante l'area di sosta. L'amministrazione comunale, dopo una prima verifica della proposta presentata, ha richiesto per iscritto di ridurre l'area commerciale al fine di valutare l'esistenza dell'interesse pubblico (valutato, successivamente alla modifica richiesta, inesistente). Alla luce di quanto comunicato dall'amministrazione comunale, le domande che intendo porvi sono le seguenti:*

1. *Può un possibile promotore integrare l'oggetto dell'avviso indicativo prevedendo oltre all'area di sosta anche un'area commerciale?*
2. *Se è teoricamente possibile accogliere una proposta integrativa, esistono casi concreti di amministrazioni che hanno accolto tale tipo di proposta?*
3. *Quali sono i criteri secondo i quali un'amministrazione pubblica valuta l'esistenza di un interesse pubblico e come deve rendicontare di tali criteri (es. attraverso delibera comunale ecc)?*
4. *Può un'amministrazione comunale che non accoglie la proposta presentata, pubblicare qualche mese dopo un avviso indicativo avente ad oggetto la proposta presentata dal concorrente escluso?*

**R.** Le pubbliche amministrazioni possono concedere con l'avviso indicativo la facoltà ai proponenti di apportare delle integrazioni alle opere che intendono realizzare ricorrendo al capitale privato. Ovviamente per fare ciò, tale possibilità deve essere espressamente prevista nell'avviso indicativo. In caso contrario, appare dubbia la legittimità di introduzione di modifiche, salvo che l'amministrazione le faccia proprie, ritenendole rispondenti al pubblico interesse. Come noto, la fase di valutazione della proposta è stata oggetto di lunghe discussioni in dottrina ed in giurisprudenza. La stessa Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (oggi Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) è intervenuta sull'argomento con la determinazione n. 20 del 2001, stabilendo che l'attività di valutazione delle proposte debba essere distinta in una preliminare fase di valutazione propriamente tecnica ed in una fase di valutazione discrezionale della rispondenza al pubblico interesse delle proposte ritenute tecnicamente valide. Come chiarito dalla giurisprudenza, la rispondenza della proposta al pubblico interesse rientra quindi nel potere discrezionale della P.A.. Come precisato dal Consiglio di Stato, infatti, *"Il compito dell'amministrazione sarà appunto quello di valutare se il progetto proposto abbia o meno i contenuti necessari a soddisfare l'interesse pubblico in funzione del quale il programma è stato concepito. Ed a ciò il gestore del programma perverrà, secondo le scadenze previste dai più volte citati art. 37 bis e 37 ter, secondo scansioni successive, dapprima valutando "la fattibilità delle proposte presentate sotto il profilo costruttivo, urbanistico ed ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, della fruibilità dell'opera, dell'accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, della durata della concessione, dei tempi di ultimazione dei lavori della concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico e finanziario del piano e del contenuto della bozza di convenzione" e verificando "l'assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione", e, solo successivamente, esaminando la proposta sotto il profilo del pubblico interesse, eventualmente (nel caso di pluralità di proposte), comparandole fra di loro, secondo i criteri indicati nell'avviso "nell'ambito di quelli indicati dall'art. 37 ter" (art. 37 bis, comma 2 bis), in tale fase "sentiti i promotori che ne facciano richiesta", ovvero avvalendosi anche dell'apporto collaborativo degli*

*stessi promotori. È a questo punto chiaro che, in ciascuna di queste fasi, la "valutazione" non può essere espressione della discrezionalità tecnica, propria delle commissioni giudicatrici, bensì, costituisce la manifestazione della volontà del titolare stesso della cura dell'interesse pubblico cui l'intervento è preordinato, analogamente a quanto avviene - per le procedure ordinarie - con la scelta (ovvero l'approvazione) del progetto, sul quale interverrà la gara. Si è, dunque, nell'ambito della tipica discrezionalità amministrativa, governata, per quanto non espressamente previsto dalla norma speciale, dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo" (Consiglio Stato, sez. V, 10 novembre 2005, n. 6287).*

*L'interesse pubblico del progetto sarà dichiarato con delibera di giunta ai sensi dell'art. 48 del D.lgs. 267/2000, volto alla approvazione del progetto preliminare.*

*Nel caso in cui la proposta sia dichiarata non rispondente all'interesse pubblico, ne consegue che non potrà essere oggetto di nuovo avviso, a meno che l'amministrazione non aggiorni il programma triennale delle opere pubbliche prevedendo un nuovo intervento, comprensivo anche di altre aree e funzioni.*

(Giuseppe Rusconi, Codice degli Appalti – banca dati normativo-giurisprudenziale, Il Sole 24 ORE, ed. 1/2008)

### ■ Commissione / Obbligo di astensione / Casi / Principi generali

**D.** *Il componente della Commissione giudicatrice, che abbia avuto con una delle società partecipanti alla gara un rapporto di collaborazione diletteantistica e gratuita, ha un obbligo di astensione?*

**R.** Le norme in tema di astensione, dettate dall'art. 51 c.p.c. per l'esercizio della funzione giurisdizionale e ritenute applicabili anche ai componenti di una Commissione giudicatrice, nonché quelle sulla incompatibilità, desumibili dalla normativa di settore, e segnatamente nell'art. 73 della direttiva 2004/18/CE in materia di appalti di lavori, servizi e forniture recepita con D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163, secondo la quale *"La Commissione giudicatrice è composta unicamente da persone fisiche indipendenti dai partecipanti"*, sono finalizzate a garantire l'imparzialità dei Commissari di gara. Pertanto il Legislatore ha previsto ipotesi in cui tale terzietà possa venir meno o, quanto meno, posta in dubbio. Considerata tuttavia la inevitabile elasticità interpretativa che tali norme possono avere (si pensi al concetto di "persone fisiche indipendenti"), la giurisprudenza è intervenuta stabilendo quali debbano essere i limiti di una siffatta normativa. In particolare, con riferimento ai rapporti di natura diletteantistica, volontaria e gratuita, è stato affermato che *"non ricorre alcuna delle ipotesi contemplate dall'art. 51 C.P.C., ma nemmeno quella forma di "dipendenza" che è assunta a motivo di incompatibilità dalla direttiva comunitaria, dovendosi ritenere che la dipendenza che fa venir meno la posizione di imparzialità del componente la Commissione giudicatrice debba sostanziarsi in un vero e proprio rapporto di natura subordinata o anche di lavoro autonomo, o quanto meno in una connessione di interessi economici di rilevante portata."* (CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI - sentenza 3 marzo 2007 n. 1011).

(Giuseppe Rusconi, Codice degli Appalti – banca dati normativo-giurisprudenziale, Il Sole 24 ORE, ed. 1/2008)

### ■ Compilazione dell'offerta/uso della matita

**D.** *In caso di offerta compilata a matita cosa deve fare la Commissione di gara?*

**R.** L'offerta deve essere compilata seguendo le prescrizioni del bando di gara e garantendo la segretezza e la non alterabilità del suo contenuto. Non è necessario che il bando imponga, a pena di esclusione, l'uso dell'inchiostro indelebile ai fini della redazione dell'offerta, dovendosi in ogni caso dare seguito all'esigenza imprescindibile - per l'Amministrazione pubblica - della certezza dell'offerta, che può essere garantita solamente per il tramite del rigore formale teso ad assicurarne l'immodificabilità. I giudici amministrativi hanno più volte precisato che, invece, una offerta compilata a matita non risulta congrua ai principi che disciplinano le procedure di gara, comportando perciò l'esclusione dell'impresa. Per il Consiglio di Stato, *"È legittimo il provvedimento di esclusione da una gara d'appalto di un'impresa la cui offerta sia stata formulata, sia in cifre che in lettere, a matita, considerato che l'uso di quest'ultima, peraltro del tutto anomalo e ancora più inconsueto se riferito alla decisiva indicazione dell'importo dell'offerta economica, va a minare, alle*

*fondamenta, i principi della certezza e della non alterabilità dell'offerta economica, con evidenti conseguenze pregiudizievoli anche per la "par condicio" dei concorrenti e l'imparzialità della procedura" (Consiglio Stato, sez. V, 30 gennaio 2002, n. 512).*

(Giuseppe Rusconi, Codice degli Appalti – banca dati normativo-giurisprudenziale, Il Sole 24 ORE, ed. 1/2008)

#### ■ IL RECESSO NON VIOLEREBBE L'IMMODIFICABILITÀ «ATI»

**D.** *Durante la realizzazione di un'opera pubblica aggiudicata a un raggruppamento temporaneo di imprese di tipo verticale, la mandante, che non ha ancora iniziato le lavorazioni di sua spettanza, comunica alla mandataria che ha delle difficoltà a mantenere gli impegni assunti nell'atto costitutivo del raggruppamento, manifestando la volontà di estromettersi dallo stesso. La mandataria (capogruppo), che nel frattempo ha acquisito la qualificazione Soa relativa alle lavorazioni che dovevano essere eseguite dalla mandante rinunciataria, ha chiesto alla stazione appaltante di poter eseguire l'intero appalto. Detta autorizzazione può essere rilasciata, visto che detto caso non è contemplato dall'articolo 37 del Dlgs 163/2006?*

**R.** Al riguardo, occorre evidenziare che, con sentenza del tutto innovativa, in contrasto con la giurisprudenza precorsa che non ammetteva la modificazione dei raggruppamenti di imprese, in corso di esecuzione del contratto, se non nelle ipotesi previste dalla norma ora rinvenibile nell'articolo 37 del Dlgs 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), il Consiglio di Stato, sezione IV, ha affermato che il menzionato principio di immodificabilità soggettiva non è violato nell'ipotesi di recesso di una o più imprese dell'associazione temporanea aggiudicataria dell'appalto, purché l'impresa o le imprese che restano, siano in possesso dei requisiti di capacità e di moralità per l'esecuzione delle prestazioni oggetto di affidamento. In altri termini, il recesso non è inciso dal divieto normativo dell'aggiunta o della sostituzione di imprese partecipanti trattandosi (il recesso volontario) di fattispecie diversa. La sentenza (4101/2007) non sembra distinguere neppure tra mandante e mandataria, sicché in caso di recesso della mandataria non sembra nemmeno essere data facoltà alla stazione appaltante di recedere dal contratto, come previsto in caso di fallimento e di richiesta della mandante di continuare nel rapporto. La sentenza rappresenta tuttavia un unico precedente giurisprudenziale che, sicuramente, darà luogo ad approfonditi dibattiti e dubbi profili applicativi che sollevano perplessità circa le modalità di rendere compatibile il nuovo assetto delineato con riferimento alle Ati (Associazioni temporanee d'impresa) con quello della qualificazione e della titolarità delle garanzie a corredo dell'esecuzione del contratto e della serietà dell'offerta. A margine si segnala che non pochi problemi solleva l'ipotesi di richiesta di recesso a cui non acconsentano le imprese superstiti nonché quella di richiesta di recesso di impresa che abbia già eseguito la propria quota di lavori prima dell'ultimazione degli stessi.

(A cura dell' Associazione verso l'Europa, L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, 31 marzo 2008, n. 26)

#### ■ LE NUOVE NORME NON SONO ATTUALMENTE APPLICABILI

**D.** *Vorrei sapere se è consentito (in modo inequivocabile) l'appalto integrato in presenza anche di opere di urbanizzazione primaria, nell'ambito delle quali (ai sensi del Dpr 34/2000) sono previste opere il cui importo a base d'asta è pari a circa 3.100.000 euro, così suddiviso:— 1.430.000 euro per lavori rientranti nella categoria OG 6 (categoria prevalente);— 1.140.000 euro per lavori rientranti nella categoria OG 3;— 530.000 euro per lavori e opere minori di importo modesto rientranti nelle categorie OG 10, OS 19 e OS 24, complessivamente (ma distintamente);— 30.000 euro per oneri di sicurezza.*

**R.** Occorre evidenziare che la modifica apportata dal secondo decreto correttivo del Codice (il Dlgs 113/2007) che ha introdotto 46 variazioni all'originario decreto ha influito anche sull'appalto integrato. Al riguardo, era sorta un sottile dubbio interpretativo afferente al rinvio dell'entrata in vigore dell'articolo 53 del Codice (con la nuova disciplina dell'appalto di progettazione e costruzione) al momento dell'entrata in vigore del Regolamento. Il dubbio traeva origine dalla mancata riproduzione, nel citato decreto correttivo, della prescrizione che consentiva l'utilizzazione delle norme della legge Merloni (abrogata nella sua interezza dal Codice) per tutte le materie sospese (fra le quali vi era anche la disciplina dell'appalto integrato di cui all'articolo 53 del Codice).

La mancanza della norma di salvaguardia delle prescrizioni della legge 109/94, determinata dall'ulteriore differimento del menzionato articolo 53, ha prodotto le notevoli incertezze che traspaiono anche dalla richiesta del lettore.

In proposito, il ministero delle Infrastrutture, la presidenza del consiglio e poi l' Autorità di vigilanza sui contratti pubblici hanno riscontrato che le nuove norme non sono attualmente applicabili, riconoscendo però che occorre fare riferimento a quelle della legge 109/94. Nelle more dell'entrata in vigore del nuovo regolamento generale sugli appalti pubblici (presumibilmente verso l'inizio del prossimo autunno) che farà diventare più sicuro il quadro, occorrerà agire fra vecchie e nuove norme, come dianzi accennato.

(A cura dell' Associazione verso l'Europa, L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, 31 marzo 2008, n. 26)



## Catasto

### ■ CATASTO - IL CAMBIO D'USO SENZA OPERE NON RICHIEDE LA VARIAZIONE

**D.** *Sono proprietaria in Salerno di un appartamento categoria A/2, che, dopo il trasferimento del mio nucleo familiare in altro alloggio dello stesso Comune, più grande, ereditato dai miei genitori, è rimasto in parte occupato da mobili e suppellettili di famiglia da sistemare, e in parte è stato concesso in comodato gratuito a mio marito, libero professionista, che intenderebbe cessare l'attività nel prossimo anno. Non è stata fatta alcuna opera o variazione interna. Il Comune ha prospettato che si deve compiere un accatastamento alla categoria A/10 entro il 31 marzo e pagare la differenza Ici per 5 anni pregressi. È legittima tale richiesta?*

**R.** La risposta è negativa. Infatti, se nell'alloggio non sono state fatte modifiche strutturali e non sono stati rimossi gli impianti di cucina, sotto il profilo catastale non è necessario provvedere alla denuncia di variazione, a norma degli artt. 62 e 63 del regolamento Dpr 1142/49 e dell' Istruzione II, approvata col Dm 24 maggio 1942 dal ministero delle Finanze, per l'accertamento e la formazione del nuovo catasto edilizio urbano, in quanto le caratteristiche costruttive dell'unità immobiliare, non sono mutate, a nulla rilevando l'utilizzo temporaneo ad ufficio da parte di un professionista.

Invece, sotto il profilo urbanistico, a norma dell'art. 2, lett. f) della LR campana 28 novembre 2001, n. 19, è necessario presentare una denuncia di inizio attività (Dia) prima di adibire ad ufficio un'abitazione e una denuncia ai fini della Tarsu (Tassa rifiuti solidi Urbani, ora denominata Tia) che, nel caso in esame, deve essere versata nella misura prevista per gli uffici professionali.

(Franco Guazzone, L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, 23 marzo 2008, n. 23)

### ■ CATASTO - LA PROPRIETÀ DELL'AREA SI ESTENDE ALL'EDIFICIO

**D.** *Ho edificato con regolare concessione edilizia un fabbricato rurale, su area cointestata, di cui il 50% a me, il 25% a mia moglie e 25% a mio cognato. Qual è la procedura di accatastamento senza ledere i diritti sul terreno degli altri cointestatari?*

**R.** Per prima cosa e con la massima urgenza, per evitare l'applicazione delle sanzioni, è necessario incaricare un tecnico abilitato ad operare negli atti catastali, iscritto all'albo degli ingegneri, architetti, geometri, dottori agronomi, periti edili e agrari, per le operazioni di accatastamento, che prevedono:

- a) l'aggiornamento della mappa catastale, con l'inserimento del nuovo fabbricato rurale, mediante tipo mappale, predisposto col programma Pregeo, fornito dall'agenzia del Territorio;
- b) la denuncia al catasto dei Fabbricati, ai sensi dell'art. 1, c. 1, del Dpr 139/98 che deve essere presentata entro 30 giorni dalla effettiva ultimazione del fabbricato e predisposta col programma Docfa, con attribuzione di una rendita proposta, ai sensi del Dm 701/94. Tale adempimento prevede la dichiarazione dei soggetti proprietari del fabbricato, che nella fattispecie dovranno risultare quelli intestati del terreno, nelle quote indicate dal lettore per accessione, ai sensi dell'articolo 934 del Codice civile, a nulla rilevando che il fabbricato sia stato costruito a cura e spese del lettore. Infatti, per vincere l'accessione, il lettore avrebbe dovuto acquisire dagli altri possessori del terreno con atto notarile, prima di iniziare la costruzione, il diritto di superficie sull'area di pertinenza del fabbricato rurale.

Infine, copia della denuncia presentata al Catasto, dovrà essere allegata alla denuncia di fine lavori al Comune, prevista dall'articolo 23, comma 7, del Dpr 380/2001.  
(Franco Guazzone, L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, 23 marzo 2008, n. 23)



## Edilizia e urbanistica

### IL COMUNE DEVE MOTIVARE LA SOSPENSIONE DEI LAVORI

**D.** *Sono proprietario di un tratto di strada privata largo quattro metri che collega due vie comunali, nessuno ha diritto di passaggio (confermato anche con una sentenza del tribunale). Ho chiesto e ottenuto dal Comune, un permesso per completare la recinzione esistente, includendo nella mia proprietà anche il tratto di strada. All'80% dei lavori e circa cinque mesi dopo l'ottenimento del permesso comunale, il Comune ne ha ordinato la sospensione, adottando una variante urbanistica al Prg per uso pubblico, questo perché dai proprietari della restante parte di strada privata è stata fatta una raccolta firme (14 firme) per donare la strada al Comune. La variante è stata presentata e approvata anche dalla provincia. È una procedura lecita?*

**R.** L'articolo 15 del Testo unico edilizia, Dpr 380/2001, prescrive che il permesso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro tre anni dalla data di inizio. Nella fattispecie, i lavori sono in corso da cinque mesi per cui non è applicabile tale disposizione. Nel contempo, però, l'articolo 12 del Testo unico prevede che a richiesta del sindaco il presidente della giunta regionale, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione degli strumenti urbanistici. A tal fine, la motivazione dell'ordinanza deve dare congruamente conto dell'indagine comparativa effettuata tra i contrapposti interessi (Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 517/81), evidenziando, altresì, la modesta entità dei lavori svolti, la scarsa rilevanza dei mezzi economici e della manodopera impiegata nonché l'eccessiva onerosità di una futura espropriazione (Tar Lazio, sezione II, n. 637/78).

(Massimo Ghiloni, L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, 31 marzo 2008, n. 26)

### ■ IL DEPOSITO RURALE ABUSIVO PAGA FINO A 5.164 EURO

**D.** *Un fabbricato, ad uso deposito, è stato costruito in zona agricola senza titolo abilitativo. La particella del catasto terreni su cui insiste il fabbricato è stata individuata negli elenchi pubblicizzati dall'agenzia del Territorio, ai sensi del comma 339, articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007). Prima di procedere all'accatastamento del fabbricato stesso, si intende regolarizzarlo sotto il profilo urbanistico-edilizio, ai sensi dell'articolo 36, Dpr 380/2001 (Testo unico edilizia). Quale sanzione è applicabile considerato che l'intervento, ricadendo in zona agricola, è esentato dal contributo di costruzione, ai sensi della lettera a, comma 3, articolo 17 del Dpr 380/2001?*

**R.** Se il deposito è stato costruito da un imprenditore agricolo, per essere asservito a un fondo agricolo, in zona omogenea definita E dal Dm 1444/68, in assenza di concessione edilizia è applicabile una sanzione non inferiore a 516 e non superiore a 5.164 euro, in relazione al valore stimato dell'agenzia del Territorio, su richiesta del responsabile del procedimento comunale, ovviamente previa presentazione del progetto edilizio completo, in esenzione dagli oneri di concessione, ai sensi dell'articolo 9 della legge 10/77.

(Franco Guazzone, L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, 31 marzo 2008, n. 26)

### ■ È UN ABUSO COSTRUIRE BAGNO E CUCINA NEL BOX

**D.** *Ho costruito un garage interrato su un terreno di mia proprietà con tutte le autorizzazioni. Dopo, senza permesso, all'interno ho ricavato un bagno e una piccola cucina, in tutto 10 metri quadri. Vorrei sapere se potevo realizzare tutto questo e a cosa vado incontro. Premetto che il gas (bombola) è all'esterno.*

**R.** La destinazione d'uso è un elemento che qualifica la connotazione del bene immobile e risponde a precisi scopi di interesse pubblico, di pianificazione o di attuazione della pianificazione.

Ogni mutamento di destinazione d'uso del patrimonio edilizio esistente che sia conseguito attraverso la realizzazione di opere (cosiddetto mutamento strutturale) è, inoltre, soggetto al regime che governa le opere medesime (permesso di costruire o denuncia di inizio attività). Conseguentemente, ogni intervento effettuato senza il titolo abilitativo comportante una modifica di destinazione integra gli estremi di un abuso edilizio. Ora, nel caso di specie, non vi è dubbio che la realizzazione di un bagno e di una cucina in un locale destinato ad autorimessa senza i dovuti titoli abilitativi comporti un illegittimo mutamento d'uso a civile abitazione. La destinazione d'uso rilevante ai fini urbanistici si caratterizza, infatti, attraverso un insieme di elementi, anche strutturali, che qualificano l'immobile o parte di esso per la sua vocazione, utilizzazione o funzionalità (Tar Lombardia 40/2004). Proprio dall'insieme coordinato di lavori scaturisce, quindi, quel mutamento oggettivo che li rende idonei a una destinazione d'uso diversa da quella originaria, cosa che è evidente nella fattispecie in esame, in quanto la sistemazione di un bagno e la predisposizione di una cucina rendono l'ambiente adatto all'abitazione. Sotto il profilo sanzionatorio si osserva che l'opera abusiva realizzata integra un illecito amministrativo che legittima il Comune ad emanare l'ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi. È, infatti, legittimo un ordine di demolizione di opere interne illecitamente realizzate per concretare un indebito cambio di destinazione d'uso di un edificio diverso in civile abitazione, tali dovendosi considerare la sistemazione del bagno e la creazione di una cucina (Consiglio di Stato 5428/2000). (Massimo Ghiloni, L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, 31 marzo 2008, n. 26)

### LE DISTANZE LEGALI NON SONO DEROGABILI

**D.** *Abito in un piccolo Comune, in una zona dove ci sono soltanto villette. Vorrei fare un sopralzo sopra il mio box ricavando una stanza, faccio presente che il box è attaccato alla casa facendone parte integrante. La distanza dal mio box al fabbricato del mio confinante è di 7,50 metri, mentre il regolamento del Comune prevede 10 metri. Se il mio confinante mi rilascia una dichiarazione di consenso il Comune mi deve rilasciare il nulla osta, oppure no?*

**R.** In tema di distanze legali nelle costruzioni le prescrizioni contenute nei piani regolatori e nei regolamenti edilizi, essendo dettate a tutela dell'interesse generale a un prefigurato modello urbanistico, non sono derogabili dai privati. Ne consegue l'invalidità, anche nei rapporti interni, delle convenzioni stipulate fra proprietari confinanti le quali si rilevino in contrasto con le norme urbanistiche in materia di distanze. Qualora, pertanto, lo strumento urbanistico locale preveda un determinato distacco tra fabbricati, come nel caso di specie, tali prescrizioni debbono obbligatoriamente essere osservate dai privati senza possibilità di deroghe pattizie (Cassazione 2117/2004 e Cassazione 237/2000).

(Massimo Ghiloni, L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, 31 marzo 2008, n. 26)



### Pubblica amministrazione

#### ■ UN PICCOLO COMUNE PUÒ AVERE PIÙ DIRIGENTI

**D.** *È legittimo che un Comune con meno di 7.000 abitanti, sito in provincia di Bergamo, abbia ben due dirigenti? Non è un'oggettiva distrazione di risorse pubbliche che potevano essere utilizzate per ottimizzare o attivare qualche servizio volto alla collettività? Esiste una norma che specifichi quando è oggettivamente opportuno creare nell'ente una figura dirigenziale?*

**R.** In base all'articolo 88, Dlgs 267/2000, Tuel l'ordinamento degli uffici e servizi nonché del personale degli enti locali deve seguire i principi contenuti nell'articolo 6, Dlgs 165/2001 e cioè: «l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche, sono determinate in funzione delle finalità ... previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative». La disposizione citata va correlata con la disposizione che attribuisce al sindaco la specifica competenza a nominare i responsabili degli uffici e dei servizi e gli incarichi dirigenziali (articolo 50, comma 10, Tuel) con provvedimento motivato e a tempo determinato con le modalità fissate dal Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco (articolo 109, comma 1, Tuel). Dal contesto normativo accennato si desume, innanzitutto, che la previsione del numero di dirigenti è

strettamente collegata con l'organizzazione che l'ente si dà in base alle finalità politico-amministrative le quali devono essere oggettivamente individuate nel documento programmatico del sindaco approvato dal Consiglio comunale e concretamente definito nelle previsioni del bilancio annuale e pluriennale.

Agli organi di governo nella previsione dell'organizzazione tecnico – amministrativa (macro – organizzazione che spetta alla Giunta) e nella fase di nomina (che compete al sindaco) spetta pertanto una (relativa) discrezionalità che si deve fondare su criteri di congruità, di razionalità, di efficienza (articolo 1, comma 1, Dlgs 165/2001) per la realizzazione, come detto, delle finalità politico – amministrative oggettivamente individuate in documenti formalmente approvati.

Si tratta, insomma, di una sorta di discrezionalità di natura tecnica che deve caratterizzare sia la definizione dell'organizzazione che le relative strutture apicali cui devono essere preposti i dirigenti (o l'attribuzione delle funzioni dirigenziali per gli enti privi di figure dirigenziali).

Nel nostro caso, essendo un ente privo di figure dirigenziali per ragioni demografiche del Comune, la individuazione di due responsabili apicali con funzioni dirigenziali, sempre se correlate a una corrispondente adeguata organizzazione in relazione alla finalità da perseguire secondo il documento programmatico del sindaco, appare del tutto giustificato.

(Giorgio Lovili, L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, 31 marzo 2008, n. 26)

### **L'ENTE PROPRIETARIO DEVE PULIRE IL MARCIAPIEDE**

**D.** *I regolamenti comunali stabiliscono abitualmente che la manutenzione e la pulizia dei marciapiedi siano a carico del proprietario frontista. Secondo la sezione III civile della Corte di cassazione, con sentenza 16226/2005, invece, «spetta alla pubblica amministrazione, oltre, naturalmente, alla proprietà della strada e dei marciapiedi laterali, anche la manutenzione tanto dell'una quanto degli altri».*

*Qual è la norma vigente di riferimento a cui attenersi? Nel caso l'onere incombesse a carico del proprietario frontista, rientra nelle facoltà dell'ente pubblico erogare a quel titolo contributi a privati senza violare il principio dell'imparzialità (a danno di coloro che diligentemente, con senso civico, provvedono a loro spese) su cui deve reggersi la pubblica amministrazione?*

**R.** Come stabilito nella sentenza della Cassazione civile 16226/2005 citata nel quesito, gli obblighi di manutenzione dell'ente pubblico proprietario di una strada aperta al pubblico transito si estendono ai marciapiedi laterali, i quali fanno parte della struttura della strada, essendo destinati al transito dei pedoni.

Ciò in quanto la manutenzione delle strade, sia ordinaria che straordinaria, deve essere effettuata dall'ente proprietario della medesima, ai sensi dell'articolo 14, Dlgs 30 aprile 1992, n. 285 e successive modifiche, con la conseguenza che, come correttamente rilevato dalla Cassazione, spetta all'ente proprietario della strada anche l'onere manutentivo dei marciapiedi.

Tale principio si ritiene possa venire meno solo in presenza di un atto di proprietà del marciapiede in capo al condominio o al proprietario frontista, e sempre che, su tale marciapiede, non vi sia servitù di uso pubblico.

(Massimo Sanguini, L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, 31 marzo 2008, n. 26)



© 2008 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  
**Chiuso in redazione il  
31 marzo 2008**