

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

IN QUESTO NUMERO

**p.45 FISCO: DECRETO SVILUPPO**

Novità nel settore edile

**p.71 RIFIUTI: SISTRI**

Scadenze rimodulate

**p.76 SICUREZZA DEL LAVORO**

Gestione impianti: rischio elettrico

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

Chiuso in redazione il **15 luglio 2011**

© **2011 Il Sole 24 ORE S.p.a.**

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

**Sede legale e Amministrazione:**

Via Monte Rosa, 91 – 20149 Milano

*a cura della Redazione Elettronica*

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

Tel. 06 3022.5296

e-mail: [redazione.ediliziaeambiente@ilsole24ore.com](mailto:redazione.ediliziaeambiente@ilsole24ore.com)

### Sommario

	pag.
<b>NEWS</b>	
<b>Appalti – Economia, fisco, agevolazioni e incentivi - Edilizia e urbanistica – Rifiuti – Sicurezza ed igiene del lavoro</b>	<b>5</b>
<b>RASSEGNA NORMATIVA</b>	
<b>Ambiente, suolo e territorio – Economia, fisco, agevolazioni e incentivi – Edilizia ed urbanistica – Lavoro, previdenza e professione – Rifiuti - Sicurezza</b>	<b>21</b>
<b>RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA</b>	
<b>Ambiente, suolo e territorio – Edilizia ed urbanistica – Sicurezza ed igiene del lavoro</b>	<b>25</b>
<b>APPROFONDIMENTI</b>	
<b>Ambiente, suolo e territorio</b>	
<b>RISARCIMENTO DEL DANNO AMBIENTALE E PROFILI DI INCOERENZA CON LA NORMATIVA COMUNITARIA</b>	
Daniela Floridia, Il Sole 24 ORE - Ventiquattrore Avvocato, luglio/agosto 2011 - n. 7/8 <i>Qual è la nozione giuridica di ambiente? Che cosa s'intende per danno ambientale? Qual è la natura della responsabilità per danno ambientale? Chi è il soggetto legittimato a chiedere il risarcimento? In che modo va provato il danno? Nelle ipotesi in cui non sia possibile la reintegrazione in forma specifica, come viene quantificato il risarcimento per equivalente?</i>	<b>31</b>
<b>Appalti</b>	
<b>RESPONSABILITÀ APPALTATORE-COMMITTENTE NELLA RIPARAZIONE DEL TETTO CONDOMINIALE</b>	
Maurizio De Tilla, Il Sole 24 Ore - Immobili & Diritto, luglio/agosto 2011 - n. 7/8 <i>L'autonomia e la libertà di gestione dell'appaltatore comportano anche l'assunzione dei rischi del committente</i>	<b>38</b>
<b>Economia, fisco, agevolazioni e incentivi</b>	
<b>NOVITÀ DEL DECRETO SVILUPPO NEL SETTORE EDILE</b>	
Luca De Stefani, Il Sole 24 Ore - Guida Pratica per le Aziende, luglio 2011 - n. 7 <i>Costo della manodopera – Detrazione IRPEF del 36% sulle ristrutturazioni edilizie - Detrazione Irpef e Ires del 55% sugli interventi per il risparmio energetico – recupero edilizio - Iva del 10% sugli interventi sulle abitazioni</i>	<b>45</b>
<b>Economia, fisco, agevolazioni e incentivi</b>	
<b>DAI MUTUI AL 36%: GLI ULTIMI CHIARIMENTI DEL FISCO</b>	
Alessandro Borgoglio, Il Sole 24 ORE - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887 <i>Anche quest'anno, l'Agenzia delle entrate ha emesso il documento di prassi contenente gli ultimi chiarimenti sulle tematiche più rilevanti ai fini della compilazione e presentazione delle dichiarazioni dei redditi da parte dei contribuenti: si tratta della circ. n. 20/E del 13 maggio 2011 alla segnalazione del fatto all'Autorità per i provvedimenti di cui all'articolo 6, comma 11.</i>	<b>52</b>
<b>OSSERVATORIO DEI PERITI INDUSTRIALI SU FORMAZIONE, INDUSTRIA, CULTURA DI IMPRESA, UNIVERSITÀ, MANAGEMENT OpificiumNews24</b>	<b>2</b>

**Lavoro, Previdenza, Professione**

**USURANTI: COMUNICAZIONI DEL DATORE PER PRODUZIONE A CATENA E NOTTURNO**

Virgilio Villanova, Guida al Lavoro, 1 luglio 2011 - n. 27

*Con due distinti modelli il datore di lavoro che impiega dipendenti in un processo produttivo in serie caratterizzato dalla linea catena o in attività di lavoro notturno in modo continuativo è tenuto a darne comunicazione alla Direzione provinciale del lavoro*

58

**Lavoro, Previdenza, Professione**

**STIME E PERIZIE - QUALE METRO QUADRATO E A QUALE PREZZO DI MERCATO?**

Sandro Ghirardini, Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887

*L'acquisto di un'abitazione è da sempre un momento importante per le famiglie. Spesso sul livello del prezzo unitario (€/mq) e sulle consistenze delle superfici (mq) il mercato gioca per "attirare" l'attenzione dei potenziali compratori. La scarsa trasparenza del mercato immobiliare italiano induce gli operatori più scaltri a "facili giochi di prestigio" per simulare un basso prezzo unitario a fronte di importanti superfici commerciali.*

61

**Lavoro, Previdenza, Professione**

**L'ALBO DEI CONSULENTI TECNICI E LA RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE**

Paolo Frediani, Il Sole 24 ORE - Il tecnico Legale, giugno 2011

*I consulenti tecnici di ufficio, per lo svolgimento degli incarichi, vengono scelti normalmente tra quelli iscritti negli appositi albi conservati presso ogni tribunale e rispondono a precise responsabilità. L'albo, regolamentato dalle disposizioni attuative del codice di procedura civile, è tenuto dal presidente del tribunale ed è istituito da un comitato presieduto dal medesimo e formato dal procuratore della Repubblica e da delegati degli ordini e collegi professionali. Analizziamo la norma concernente l'albo dei consulenti nonché i profili di responsabilità disciplinare a cui sono assoggettati gli ausiliari giudiziari nelle diverse fattispecie e casistiche.*

64

**Rifiuti**

**SISTRI - CON LA NUOVA PROROGA UN'ULTERIORE OCCASIONE PER RISOLVERE LE DIFFICOLTÀ**

Paolo Pipere, Il Sole24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 5 luglio 2011 - n. 12

*Con il decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 26 maggio 2011, è stato nuovamente prorogato il termine del periodo di sperimentazione del doppio regime per la documentazione della corretta gestione dei rifiuti, affiancando il SISTRI ai tradizionali formulari e registri di carico e scarico. Per effetto dell'entrata in vigore del nuovo provvedimento, sono state individuate 5 nuove scadenze (dal 1° settembre 2011 al 2 gennaio 2012) a seconda dei soggetti coinvolti. La nuova proroga rappresenta anche un'imperdibile occasione per tentare di risolvere le numerose questioni aperte sul SISTRI, come le procedure di emergenza, l'obbligo di salvataggio dei dati, il luogo di conservazione dei dispositivi, la definizione preventiva del percorso dei mezzi, il trasporto dei rifiuti pericolosi da manutenzione e le procedure per i gestori.*

67

**Rifiuti**

**SISTEMA DI CONTROLLO DELLA TRACCIABILITÀ DEI RIFIUTI**

Alessandro Sacrestano, Il Sole 24 ORE - Guida Pratica Per le Aziende, luglio 2011 - n. 7

*Semplificazione della procedure – Mud – Click day – Scadenze rimodulate - Analisi delle novità per le imprese.*

71

## Rifiuti

### SE IL PROPRIETARIO DI UN TERRENO RIMANE INERTE PAGA PER I RIFIUTI TOSSICI SCARICATI DAL CONDUTTORE

Mario Piselli, Il Sole 24 ORE - Guida al Diritto, 9 luglio 2011 - n. 28

*È responsabile per i danni ambientali il locatore di un terreno sul quale vengono rinvenuti dei rifiuti tossici nocivi, nel caso in cui egli non si sia attivato per la loro eliminazione, e ciò anche quando l'immobile sia stato sottoposto, per tale ragione, a sequestro penale da parte dell'autorità giudiziaria. Il principio è stato affermato dalla Cassazione con la sentenza 6525/2011 all'esito di una vicenda giudiziaria, dagli esiti contrastanti, in cui il proprietario di un terreno era stato, appunto, evocato in giudizio dal comune che ne chiedeva la condanna alla rifusione dei costi sopportati per gli interventi di bonifica ambientale nonché al risarcimento del danno perché sull'immobile, concesso in locazione, erano stati rinvenuti dall'unità sanitaria locale dei materiali classificati come rifiuti tossici nocivi.*

74

## Sicurezza ed igiene del lavoro

### GESTIONE DEGLI IMPIANTI: L'ORGANIZZAZIONE AZIENDALE SUL TEMA DEL RISCHIO ELETTRICO

F. Maritan, M. Rossato, C. Campanello, C. Masiero, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 5 luglio 2011 - n. 12

*Il Capo III, Titolo III, D.Lgs. n. 81/2008, modificato dal D.Lgs. n. 106/2009, ha introdotto un esplicito obbligo a carico del datore di lavoro di effettuare la valutazione del rischio elettrico al quale sono soggetti i lavoratori. La valutazione del rischio elettrico non deve essere confusa con una verifica di "conformità" degli impianti alla regola tecnica, tuttavia, richiede una specifica individuazione di tutte le misure di sicurezza necessarie a controllare i rischi residui presenti in impianti e in apparecchiature "a norma". Questa ha importanti ripercussioni in termini organizzativi, in particolare per la necessità di individuare due figure chiave nella gestione del rischio quali il responsabile dei lavori e il preposto ai lavori.*

76

## Sicurezza ed igiene del lavoro

### SICUREZZA: DIRITTO DI ACCESSO DEL RLS AI DOCUMENTI AZIENDALI

Mario Gallo, Il Sole 24 ORE - Guida al Lavoro, 15 luglio 2011 - n. 29

*Analizziamo, alla luce della normativa e della giurisprudenza, come si esplica il diritto di accesso ai documenti aziendali da parte del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.*

82

## Sicurezza ed igiene del lavoro

### IL RISPARMIO SUGLI INTERVENTI DI SICUREZZA-LAVORO COSTITUISCE UN INTERESSE O VANTAGGIO PER L'ENTE

Giuseppe Amato, Il Sole 24 Ore - Guida al Diritto, 9 luglio 2011, n. 28

*Comincia a formarsi una significativa produzione giurisprudenziale sull'articolo 25-septies del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, introdotto dall'articolo 9 della legge 3 agosto 2007 n. 123, che, come è noto, estende la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, disegnata in origine solo in relazione a tassative ipotesi di reati presupposti dolosi, ai reati di omicidio colposo e di lesioni colpose gravi o gravissime commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro.*

87

## L'ESPERTO RISPONDE

### Ambiente, suolo e territorio – Rifiuti – Sicurezza ed igiene del lavoro

90

# News

 **Appalti**

## ■ Subappalti a quota 20% nei piccoli cantieri

Circa un euro su cinque degli importi a base di gara degli appalti affidati dalla pubblica amministrazione viene realizzato in subappalto e il fenomeno interessa che lavori di piccola taglia. Sono alcuni dei risultati dell'analisi del subappalto e della struttura delle imprese subappaltatrici realizzata dall'autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp), sull'archivio dei certificati di esecuzione dei lavori che le imprese appaltatrici rilasciano su richiesta delle imprese esecutrici ai fini della qualificazione e di cui copia viene trasmessa all'osservatorio gestito dall'autorità. Dalla banca dati dei certificati sono stati estratti i 2.616 contratti di appalto affidati tra il 2004 ed il 2007 e conclusi al momento della loro elaborazione per la ricerca. Sono stati considerati solo quelli di importo a base di gara compreso tra 150mila euro e 20 milioni e per i quali erano state comunicate le informazioni relative ai subappalti, che sono risultati 6.035, affidati a 4.346 imprese. Ogni appalto ha generato in media 2,3 subappalti e ogni impresa subappaltatrice si è aggiudicata in media 1,4 lavori. L'importo medio dell'insieme dei lavori subappaltati per ognuno dei 2.616 contratti esaminati è di 173 mila euro, mentre quello del singolo subappalto si aggira sui 78mila. Poiché l'importo complessivo di tutti i contratti posti a base di gara è di circa 2.607 milioni di euro, con un valore medio quindi di circa un milione, ne consegue che un 17% dell'ammontare dei lavori i vincitori delle gare con le pubbliche amministrazioni lo affidano a loro volta ad altre imprese. Diversamente da quanto ci si potrebbe attendere, la quota di lavori affidati a terzi decresce con la classe di importo a base di gara in cui si colloca l'appalto. Nei piccoli appalti di importo compreso tra 150 e 500mila euro, l'operatore che si aggiudica il lavoro fa eseguire a imprese subappaltatrici più di un quinto (20,8%) dell'importo a base di gara; questa percentuale si riduce di oltre cinque punti per gli appalti di maggiori importi, quelli che superano i 5 milioni di euro. Naturalmente, gli importi medi subappaltati per contratto crescono con i valori di questi ultimi, con un ritmo anche molto rilevante: oscillano dai 62mila euro per gli appalti più piccoli ai 2,6 milioni di euro dei grandi affidamenti di oltre 15 milioni di euro. Alla realizzazione di così rilevanti importi partecipano una decina di imprese subappaltatrici. Anche il valore di questa variabile presenta una tendenza crescente con la classe d'importo dell'appalto: nei piccolissimi appalti per ogni contratto si contano 1,7 appaltatori, che diventano 2,1 nella classe 0,5-1 milioni di euro, 3,5 in quella 1-5 e 8,4 quando l'appalto vale tra 5 e 15 milioni. L'esame del fenomeno per tipologia di opere evidenzia un maggior ricorso al subappalto per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale (con 3,5 subappalti a contratto) e di piscine, stadi e altri lavori nel campo dello sport, turismo e spettacolo (3,0). Una variabile influente è anche la stazione appaltante: nelle opere realizzate per gli Iacp e gli altri enti che si occupano delle case popolari per ogni contratto vengono censiti mediamente 3,6 contratti di subappalto; un valore che si riduce a 1,6 quando l'appalto è indetto da un'amministrazione statale. La frequenza ad avvalersi di altre imprese è influenzata anche dalla tipologia del soggetto aggiudicatario dell'appalto: nel caso delle associazioni temporanee di imprese i subappalti per ogni contratto sono in media 3,3, uno in più della media complessiva.

(Raffaele Lungarella, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 11 luglio 2011 - p.43)

## ■ Recepito in Sicilia il codice dei contratti

La nuova legge della regione siciliana in materia di Lavori pubblici recepisce in maniera dinamica, con alcune modifiche e integrazioni, il D.Lgs. 12/4/2006 n. 163 " Codice dei Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" e le sue successive modifiche e integrazioni e il nuovo Regolamento di attuazione del Codice di cui al D.P.R. 5/10/2010 n. 207.

Il quadro normativo regionale in materia di opere pubbliche era diventato obsoleto e confuso. Con la Legge n. 7 dell'agosto del 2002, in Sicilia si era recepita la Legge 109/94 ma da quella data erano state emanate ben ventuno leggi successive di modifica, integrazioni e a volte di modifiche delle modifiche. Si era inoltre venuto a creare un doppio regime normativo: per gli appalti di lavori si applicava la normativa regionale mentre per gli appalti di servizi si applicava la normativa statale. Con la nuova norma la Sicilia si è dotata di un quadro normativo chiaro e di facile applicazione e finalmente si realizza la chiarezza e la trasparenza sulle norme da applicare per tutto il settore. La nuova legge prevede che per evitare ribassi eccessivi nelle gare di appalto dei lavori si privilegi il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa ponendo comunque dei paletti a salvaguardia dell'utile dell'Impresa. I componenti delle Commissioni giudicatrici saranno scelti per sorteggio pubblico da uno specifico Albo che si costituirà presso l'assessorato regionale per le Infrastrutture e per la Mobilità. Nel caso di ricorso al sistema del massimo ribasso, per le aggiudicazioni dei lavori, viene ribadito il criterio dell'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale pari o superiore alla soglia dell'anomalia. Vengono introdotte alcune norme di snellimento e di maggiore trasparenza per le attività svolte dall'Ufficio Regionale per l'espletamento delle gare di appalto che costituisce di fatto la Stazione unica appaltante. Previsti anche l'accelerazione di alcune procedure come l'approvazione dei progetti di qualsiasi livello con importi sotto soglia comunitaria, attraverso lo strumento della Conferenza dei servizi, prevedendo anche la partecipazione dei progettisti dell'opera; il dimezzamento dei tempi di pubblicazione per tutti gli enti del Programma triennale delle opere pubbliche e la previsione che nei programmi di spesa regionale possono essere inseriti anche progetti dotati del documento preliminare alla progettazione consentendo così di poter concorrere ai finanziamenti regionali anche agli Enti che, non avendo risorse economiche per gli affidamenti degli incarichi professionali, non potevano presentare i progetti. Tra le altre cose previsto anche un Albo unico regionale dove tutti gli Enti devono attingere per l'individuazione dei professionisti per l'affidamento degli incarichi sotto la soglia dei 100.000 euro al fine di porre termine agli Albi dei singoli Enti dove i requisiti di iscrizione erano a volte fissati in maniera assolutamente discrezionale e a volte poco trasparente. Previsti uno specifico fondo per la conservazione e la sicurezza dei Beni Culturali siciliani prevedendo di reperire le riserve necessarie con il 50% derivante dai contratti di sponsorizzazione e la gratuità degli avvisi pubblici delle gare di appalto sulla Gazzetta regionale. Tra le altre cose è stata eliminata un'anomalia solo siciliana abrogando un vecchio articolo di legge che prevedeva l'obbligo del visto sulle competenze professionali da parte dell'Ordine professionale di appartenenza per la liquidazione anche in presenza di una procedura di gara. Altra norma è quella che prevede che il responsabile unico del procedimento possa richiedere al competente Ordine Professionale la verifica del corrispettivo economico da mettere a gara per i servizi di architettura e di ingegneria prevedendo anche un importo economico percentuale a favore dello stesso Ordine. (Elio Capri, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 13 luglio 2011 - p.51)

#### ■ **Duplice obiettivo del legislatore: tutelare lavoratori e qualità dell'opera**

La richiesta, da parte dell'appaltatore, di liquidazione dell'importo di ogni stato di avanzamento lavori di un'opera pubblica deve contenere una contabilità degli oneri della sicurezza e un attestato sulla congruità del costo della manodopera presente in cantiere. Lo ha stabilito la regione Umbria con la deliberazione della giunta numero 569 del 7 giugno 2011, che detta le « Linee guida per il calcolo dei costi e degli oneri della sicurezza e per la determinazione del costo presunto della manodopera nell'affidamento dei lavori pubblici di cui all'articolo 23 della Lr 3/2010». Con la legge 3 del 2010, di « Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici», la regione si è dotata di una normativa organica sulla materia per regolamentare i comportamenti che devono essere tenuti dalla stessa amministrazione regionale, dagli altri enti e soggetti pubblici che indicano appalti e dagli operatori che vincono le gare per realizzare strade, scuole, ospedali e altre infrastrutture sul territorio regionale. L'insieme delle norme ha obiettivi ambiziosi: garantire la qualità dei lavori pubblici, per la cui realizzazione è necessario rifarsi a criteri di economicità, efficacia, efficienza, trasparenza, tempestività e correttezza; promuovere la salvaguardia, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente; garantire

l'eliminazione delle barriere architettoniche ed evitare che se ne creino di nuove; favorire il ricorso agli strumenti telematici nella gestione delle procedure d'appalto; promuovere la tutela dei diritti e della salute dei lavoratori e il rispetto degli obblighi contrattuali, assicurativi, previdenziali e contributivi. Per raggiungere questi scopi alcune disposizioni della legge esplicano la loro efficacia immediatamente e direttamente, altre diventano operative solo con l'emanazione di appositi regolamenti o linee di indirizzo che ne definiscono le modalità di attuazione. In questo secondo gruppo di norme sono comprese quelle relative alla sicurezza e alla tutela della salute delle maestranze che operano nei cantieri. L'articolo 23 della legge regionale 3/2010, che disciplina la materia dei costi della sicurezza nell'affidamento dei lavori pubblici, impone ai soggetti aggiudicatori di indicare, nei capitolati, nei bandi negli avvisi e nelle lettere di invito relative alle gare per l'affidamento di lavori pubblici, in maniera dettagliata e separatamente dal resto delle altre voci di spesa, il costo della sicurezza, le spese generali per la sicurezza e il costo presunto della manodopera utilizzata, richiedendo che siano congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche delle opere. Già la norma di legge stabilisce che il costo della manodopera e gli oneri per la sicurezza non sono soggetti a ribassi d'asta, e che il loro ammontare non può essere ridotto neanche in occasione dei subappalti, nei cui contratti i loro importi devono essere quantificati separatamente. Per la corretta applicazione di queste disposizioni il comma 5 dell'articolo in questione ha previsto che «la Regione supporta l'attività dei soggetti aggiudicatori anche tramite la predisposizione di linee guida per il calcolo dei costi e degli oneri della sicurezza e per la determinazione del costo presunto della manodopera. Le linee guida sono approvate con deliberazione della giunta regionale entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge». Le linee guida, di cui qui si pubblicano ampi stralci, forniscono agli operatori del settore una descrizione dei diversi oneri e costi della sicurezza e della manodopera, con l'indicazione dei criteri di calcolo e delle modalità in cui devono essere rendicontati nello svolgimento di tutte le tutte le fasi che portano alla costruzione di una infrastruttura pubblica, a partire dalla programmazione per proseguire con la progettazione, svolgimento della gara, esecuzione e rendicontazione fino al collaudo. Le linee guida sono il risultato dell'attività di un gruppo di lavoro al quale, oltre alle amministrazioni pubbliche, hanno partecipato anche i rappresentanti degli ordini professionali e delle associazioni imprenditoriali, sindacali e delle casse edili. L'obiettivo perseguito sia dagli enti pubblici sia dalle parti sociali è di fornire regole precise circa le condizioni per garantire la sicurezza nei cantieri, contribuendo, per questa via, a rafforzare la competitività tra le imprese fondata sul rispetto delle regole e non sui risparmi sui costi della manodopera e sugli oneri e costi della sicurezza. Definendo i metodi per il calcolo del loro ammontare si spera di poter meglio controllare le offerte anomale ed evitare ribassi d'asta eccessivi, ritenuti una delle principali fonti di difficoltà nella realizzazione delle opere pubbliche e della loro qualità, nonché della scarsa attenzione a tutte quelle attività e procedure di tutela della salute nei cantieri. Un minuzioso prezzario allegato al testo delle linee guida dettaglia per ogni attività e articolo il prezzo e il costo minimo della manodopera che non può essere assoggetta a ribasso e le voci dei capitolati per la sicurezza dei lavoratori accanto ad ognuna delle quali è indicato il valore al di sotto del quale non si può scendere per garantire che il lavoro nei cantieri si svolga senza pericolo per la salute di operai, gruisti e tecnici. Il costo incomprimibile della manodopera si traduce in un quantitativo di manodopera che deve essere impiegato nella realizzazione dell'opera. Quello che può essere determinato impiegando i valori minimi dell'elenco dei prezzi è un costo medio della manodopera che non tiene conto delle specifiche caratteristiche organizzative dell'impresa che esegue i lavori. L'importo che si calcola debba essere speso per la manodopera nella fase di progettazione dell'opera è un importo del tutto ipotetico ottenuto applicando ad ogni operazione i valori standard elencati nell'allegato alle linee guida. Ad appalto assegnato, però, «entrano in gioco altri fattori (ad esempio l'organizzazione della stessa impresa) che possono influire sulla qualificazione del costo presunto della manodopera, determinato a monte di tutto il procedimento», si legge nelle linee guida (punto 3.1). Le caratteristiche strutturali dell'impresa alla quale è stato affidato il lavoro, le sue prassi operative, l'organizzazione del cantiere, possono determinare scostamenti nelle esigenze di manodopera rispetto a quanto preventivato e del relativo costo posto a base di gara. Lo scarto potrebbe essere in aumento, ma anche in diminuzione, senza che ciò debba necessariamente

essere ritenuto un fattore influente sulla capacità di una corretta competizione dell'azienda. Possono, in altri termini, determinarsi situazioni in cui l'appalto viene affidato ad aziende con un livello di efficienza produttiva elevato, superiore a quello medio del settore di appartenenza, con la conseguenza che il costo medio della manodopera di progetto risulta sovrastimato rispetto alla spesa sufficiente per remunerare la manodopera effettivamente impiegata nel cantiere. Nei casi in cui questo si verifica non si incorre in una violazione della normativa, sorgono però difficoltà nelle attività di rendicontazione che devono essere svolte per attestarne il rispetto. Per evitare l'insorgere di problemi e contenziosi le linee guida propongono di «scegliere come costo della manodopera da non assoggettare a ribasso, un quantitativo minimo inderogabile, oltre il quale non è tecnicamente sostenibile che l'opera possa essere eseguita nel rispetto della normativa vigente» (punto 3.1). Alle richieste di liquidazioni delle somme dovute a ogni stato di avanzamento, il direttore dei lavori, che sovrintende alla realizzazione dell'opera, deve comunicare il rapporto percentuale tra il valore della manodopera presente nel cantiere e l'importo dei lavori eseguiti al netto dei ribassi d'asta. Le linee guida indicano i passi che egli deve fare per produrre la documentazione richiesta. Per ogni stato d'avanzamento viene confrontato il numero di operai registrato sul giornale dei lavori, che il direttore deve tenere in cantiere, con il numero di operai che si ottiene dividendo il valore della manodopera ritenuta necessaria (sulla base di quanto stabilito nel progetto) per realizzare i lavori fino all'avanzamento a cui si è giunti, per il costo medio giornaliero della manodopera. Considerate le innovazioni introdotte, le prescrizioni delle linee guida per il primo anno vengono applicate in via sperimentale. Per i contratti di appalto di lavori pubblici basati sul prezzario 2010 e la cui gara di affidamento sarà espletata entro il 30 giugno 2012, il criterio di congruità sarà ritenuto soddisfatto anche in presenza di uno scostamento tra la percentuale di incidenza effettiva della manodopera e quella teorica di calcolata non superiore al 25 per cento. Un gruppo di lavoro misto (enti pubblici e associazioni di categoria), nominato dalla giunta regionale, si incaricherà di porre sotto la lente d'ingrandimento l'applicazione dei procedimenti di calcolo proposti dalle linee guida.

(Raffaele Lungarella, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 13 luglio 2011 - p.51)



## Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

### ■ Il conduttore può dedurre le spese di ristrutturazione

Le spese di ristrutturazione dell'immobile in cui si esercita l'attività d'impresa sono deducibili dal soggetto che le ha effettivamente sostenute, anche se si tratta del conduttore e non del proprietario. A precisarlo la Cassazione con la sentenza 13327/2011. Diversamente da quanto disposto dal Codice civile e senza una precisa deroga presente a livello contrattuale, era stato l'utilizzatore del fabbricato (e non il proprietario) a sostenere le spese di ristrutturazione, poi regolarmente dedotte dal reddito d'impresa. L'Agenzia aveva eccepito che, in base all'articolo 1576 del Codice civile, è il locatore a dover eseguire tutte le riparazioni necessarie, ad eccezione solo di quelle di piccola manutenzione, che l'articolo 1609 individua in quelle dipendenti da deterioramenti prodotti dall'uso e non da vetustà o caso fortuito. L'articolo 1621 del Codice civile, inoltre, precisa che il locatore è tenuto a eseguire a sue spese, durante l'affitto, le riparazioni straordinarie. Alla contestazione che i lavori in esame apportavano utilità immediata all'affittuario, l'amministrazione aveva obiettato che, al termine della locazione, le opere realizzate restavano acquisite al titolare dell'immobile, per cui esse venivano qualificate alla stregua di liberalità, costi sostenuti a vantaggio altrui. Di diverso avviso è stata la Suprema corte nella sentenza in esame: la deducibilità di tali costi non può, infatti, «essere subordinata al diritto di proprietà dell'immobile, essendo sufficiente che gli stessi siano sostenuti nell'esercizio dell'impresa, al fine della realizzazione del miglior esercizio dell'attività imprenditoriale e dell'aumento della redditività della stessa, e che, ovviamente, risultino dalla documentazione contabile». Questo approccio "sostanzialistico" della Cassazione supera (sotto l'aspetto tributario) quanto previsto dalla disciplina civilistica, per giungere a un concetto di inerenza che valorizza il legame esistente tra soggetto che si è fatto carico della spesa e impresa che, grazie anche ad essa, produrrà proventi imponibili.



I giudici sembrano voler evitare che si giunga al paradosso che chi ha effettivamente sostenuto i costi non li possa dedurre, così come non può fare chi ne sarebbe astrattamente legittimato ma non è il soggetto che ha di fatto realizzato l'investimento. La Cassazione precisa che simili ragionamenti valgono quando vi è terzietà tra le parti interessate (proprietario e affittuario), per cui ognuno decide singolarmente circa utilità e costi delle proprie scelte. A diversa conclusione la sentenza avrebbe potuto giungere laddove l'amministrazione finanziaria avesse provato la fittizietà dei costi sostenuti o, comunque, l'esistenza di accordi fraudolenti.

(Giorgio Gavelli, Massimo Sirri, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 11 luglio 2011 - p.34)

#### ■ Riaperta la corsa al conto energia

Continua la corsa alle tariffe incentivate del quarto conto energia. L'agenda è fitta di appuntamenti ravvicinati: si parte venerdì prossimo 15 luglio con la pubblicazione del registro dei grandi impianti fotovoltaici (potenza oltre 1 megawatt) da parte del Gse. A stretto giro seguirà la corsa per entrare in esercizio entro il 31 agosto per chi è fuori, per poi attendere la lista dei ripescati nella seconda metà di settembre. Su un altro fronte, dopo la lamentata assenza di sufficienti chiarimenti, il Gse ha preso posizione su alcuni punti controversi, sebbene non su tutti gli aspetti poco chiari del quarto conto energia. I primi approfondimenti sono del 22 giugno, quando il Gse ha pubblicato sul proprio sito una sezione dedicata al quarto conto energia. Emerge in maniera abbastanza chiara che non sono soggetti a iscrizione gli impianti integrati e quelli a concentrazione. La seconda chiarificazione è arrivata il 24 giugno, a pochi giorni dalla scadenza delle domande per il registro dei grandi impianti fotovoltaici. In tale occasione il Gse ha chiarito le modalità di formazione della graduatoria dei grandi impianti iscritti al registro. Tale graduatoria sarà pubblicata il 15 luglio mettendo per primi gli impianti entrati in esercizio alla data di presentazione della richiesta di iscrizione (sul punto la precisazione è curiosa per il registro 2011, dato che chi entra in esercizio entro agosto non è soggetto a registrazione). Seguono gli impianti per i quali sono terminati i lavori di realizzazione alla data di presentazione della richiesta di iscrizione, ordinati secondo la data di fine lavori stessa; in caso di parità di data di fine lavori, l'ordine è basato sulla data del pertinente titolo autorizzativo. In caso di pari anzianità del titolo, passa l'impianto con minore potenza. A parità di potenza, passa l'impianto per cui è più vecchia la richiesta di iscrizione al registro. Seguono, se rimane capacità di spesa, gli impianti provvisti di idoneo titolo autorizzativo e di richiesta di connessione alla rete; anche in questa categoria, a parità di requisiti passa l'impianto con titolo più vecchio, poi quello con potenza minore e poi quello con domanda di registrazione antecedente. Intanto gli operatori restano in attesa della pubblicazione della « Guida al quarto conto energia» e delle « Regole tecniche per il riconoscimento delle tariffe incentivanti». Così come sono ancora irrisolti i due grandi temi aperti della sorte tariffaria di un impianto entrato in esercizio fra il 1° settembre e il 31 dicembre senza riuscire a entrare nel registro e di come calcolare il valore della componentistica europea per beneficiare del premio tariffario del 10 per cento. L'altro punto interrogativo riguarda poi l'applicabilità della penale del 20% per impianti registrati che non sono completati entro 7-9 mesi dalla pubblicazione del registro, ma che sono composti da sezioni entrate in esercizio tempestivamente. Resta, comunque, l'alternativa della "via" giudiziale. I titolari di impianti esclusi dal registro possono presentare ricorso al Tar Lazio, mirando tanto a contestare i limiti di costo, quanto i criteri di priorità e la relativa applicazione. Il termine è sessanta giorni dalla pubblicazione del registro. In questo caso bisognerà fare attenzione alla sospensione estiva dei termini (dal 1° agosto al 15 settembre), che si applica solo ai ricorsi senza istanza cautelare. In parallelo, prima della pausa estiva, il Parlamento lavorerà alla conversione in legge della manovra finanziaria (DI 98/2011). Nei giorni che hanno preceduto la stesura del decreto legge e la sua pubblicazione in « Gazzetta Ufficiale» era stata paventata un'ulteriore riduzione del 30% per gli incentivi alle rinnovabili. Ora l'auspicio degli operatori del settore è che non torni in discussione quella «rimodulazione» dal 2012. Del resto, non si può dimenticare l'esistenza di una consolidata giurisprudenza nazionale in tema di incentivi Cip-6 e comunitaria, che ha sempre tutelato il privato che ha fatto affidamento sui regimi di incentivazione e esistono casi pendenti contro le riduzioni degli incentivi in Spagna, Paese il cui Governo si è trovato a doversi difendere in sede internazionale ai sensi del Trattato sulla Carta dell'energia del 1994. Né si può sottovalutare

l'esposizione degli istituti di credito per i progetti già finanziati e deve tutelare l'affidamento ingenerato nell'industria e negli investitori, che devono poter sapere da subito quali saranno le tariffe per gli impianti iscritti nel registro che andranno a costruire. Superato il rischio di rimodulazione delle tariffe, la pubblicazione del registro dovrebbe quindi fornire certezze per gli impianti registrati che sono progetti bloccati almeno da fine marzo.

### Il calendario

Il 30 giugno scorso è scaduto il termine per la presentazione delle domande di iscrizione al registro. Ora gli operatori devono affrontare la parte rimanente della fitta agenda di scadenze introdotta dal decreto ministeriale del 5 marzo scorso. Si comincia il 15 luglio con la pubblicazione del registro, nel quale entreranno impianti con una capacità indicativa di circa 1.200 MW.

Gli esclusi hanno 60 giorni per impugnare al Tar (con termini sospesi dal 1° agosto al 15 settembre, che però non valgono per l'istanza cautelare). La corsa continua per chi intende entrare in esercizio entro il 31 agosto, perché in questo caso rispettare la scadenza significa mettere al sicuro gli incentivi, anche se si è fuori dal registro. Inoltre, quanti più saranno gli impianti nel registro che proprio entro 31 agosto entreranno in esercizio, tanti più saranno gli impianti esclusi che a settembre scorreranno dentro il registro. Pare invece scontato che la finestra della seconda metà di settembre per nuove domande al registro 2011 non ci sarà, perché non è ragionevolmente pensabile che rimanga spazio, dato che i già ristretti limiti di costo sono stati ampiamente saturati dalla enorme mole di domande. A novembre ricominciano le domande: questa volta per il registro del primo semestre del 2012.

(Matteo Falcione, Giuliani Mileto, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 11 luglio 2011 - p.43)

### ■ Appalti pubblici: continua in maggio l'arretramento del mercato, in forte discesa anche gli appalti "misti" - I primi cinque mesi del 2011 si chiudono con un segno fortemente negativo, -39,7% in valore rispetto allo stesso periodo del 2010. Nel solo mese di maggio si perde il 34,8% in valore rispetto a maggio 2010. Questi in estrema sintesi i dati dell'Osservatorio OICE-Informatel pubblicati con l'aggiornamento al 31 maggio 2011. A maggio le gare per servizi di ingegneria e architettura sono state 383 (di cui 31 sopra soglia) per un importo complessivo di € 34,7 milioni (15,9 sopra soglia). Rispetto a maggio 2010 il numero dei bandi rilevati sale dello 0,5% (-24,4% sopra soglia e +3,5% sotto soglia) e il loro valore scende, come detto, del 34,8% (-58,3% sopra soglia e +24,5% sotto soglia). Complessivamente, nei primi cinque mesi del 2011 sono state indette 1.829 gare (di cui 181 sopra soglia) per un valore complessivo di € 202,9 milioni (136,6 sopra soglia). Il confronto con i primi cinque mesi del 2010 è fortemente negativo: il numero delle gare sale del 7,3% (+8,4% sopra soglia e +7,2% sotto soglia), ma il loro valore scende del 39,7% (-49,2% sopra soglia e -2,1% sotto soglia). Rispetto alla media del valore messo in gara nei primi cinque mesi degli ultimi cinque anni, nel 2011 si perdono più di € 120 milioni, non tenendo conto della dinamica inflativa settoriale. Il quadro è reso molto più difficile dal livello raggiunto dai ribassi con cui le gare vengono aggiudicate: in base ai dati raccolti al 31 maggio il ribasso medio sul prezzo a base d'asta, per le gare indette nel 2010, è salito al 41,6% (era al 41,1% a fine aprile). Il ribasso si spinge al 72% per una delle prime gare indette nel 2011 e già aggiudicata, pubblicata da "Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova" (PD) per il servizio di verifica di cui all'art. 112, D.Lgs. 163/2006 e successive modificazioni, della progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva dell'autostrada A31 Trento-Rovigo, tronco Trento-Valdastico Piovene Rocchette, con un importo a base d'asta di € 5.018.804, che è stata aggiudicata per € 1.406.808. L'analisi della distribuzione territoriale delle gare nei primi cinque mesi del 2011, rispetto allo stesso periodo del 2010, consente di verificare come la tendenza recessiva registrata a livello nazionale investa tutte le grandi aree geografiche del Paese: nord ovest (-13,4% in numero e -33,0% in valore), nord est (-35,8% in numero e -72,2% in valore), centro (+31,5% in numero e -38,1% in valore) e meridione (+24,0% in numero e -23,5% in valore). In crescita solo le isole (+66,3% in numero e +11,6% in valore). La posizione dell'Italia in Europa si rileva dal numero delle gare italiane pubblicate sulla Gazzetta comunitaria, che è passato dalle 167 unità dei primi cinque mesi del 2010 alle 181 del 2011, +8,4%. Nell'insieme dei Paesi dell'Unione Europea la domanda di servizi di ingegneria e

architettura presenta, nello stesso periodo, una crescita maggiore di quella italiana, +22,4%. Sempre molto modesta, al 2,8%, la quota del nostro Paese sul numero totale delle gare pubblicate, risultando di gran lunga inferiore rispetto a quella di Paesi di paragonabile rilevanza economica: Francia 44,6%, Germania 11,7%, Polonia 6,8%, Spagna 4,3%, Gran Bretagna 3,9%. Sempre fortemente negativo l'andamento delle gare miste, cioè per progettazione e costruzione insieme. Nei primi cinque mesi del 2011, rispetto allo stesso periodo del 2010, quasi si dimezza il valore messo in gara: -45,3%.

(Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

■ **Fotovoltaico: attivato il portale per la presentazione degli incentivi previsti dal "IV Conto Energia"** - Nel portale applicativo del GSE è operativa la sezione per la presentazione delle richieste di riconoscimento delle tariffe incentivanti del IV Conto Energia (D.M. 5 maggio 2011). Possono usufruire degli incentivi gli impianti che entrano in esercizio a decorrere dal 1° giugno 2011, che non accedono ai benefici previsti dalla legge 129/2010, a seguito di interventi di nuova costruzione, rifacimento totale o potenziamento, appartenenti alle seguenti categorie specifiche: impianti "su edifici" o "altri impianti" (Titolo II del D.M. 5 maggio 2011). In particolare: "piccoli" impianti; "grandi" impianti che entrano in esercizio entro il 31 agosto 2011 o che risultano iscritti al registro in posizione tale da rientrare nei limiti di costo previsti dal D.M. 5 maggio 2011; impianti fotovoltaici integrati con caratteristiche innovative (Titolo III); impianti fotovoltaici a concentrazione (Titolo IV). Per richiedere gli incentivi i soggetti responsabili degli impianti o i referenti tecnici delegati sono tenuti a utilizzare il portale applicativo raggiungibile attraverso il link <https://applicazioni.gse.it>. Per la richiesta di incentivazione devono essere utilizzati obbligatoriamente i modelli in formato PDF che dovranno essere compilati in tutte le loro parti e caricati sull'applicazione web unitamente alla restante documentazione prevista (l'invio delle richieste di incentivazione deve avvenire esclusivamente per via telematica).

■ **DDL "casa qualità": via libera all'unanimità alla Camera, passa al Senato** - L'Agenzia del territorio e Sogei hanno sviluppato un'applicazione che offre gratuitamente a operatori e cittadini la possibilità di consultare le quotazioni dell'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI) sul telefonino. Il nuovo dispositivo, presentato durante il salone immobiliare Eire, ripropone sulla telefonia mobile il servizio già disponibile sul sito dell'Agenzia del territorio. Grazie al Gps del dispositivo mobile, sarà possibile individuare i prezzi della zona dove si trova l'utente, oppure fare una ricerca tramite l'inserimento di un indirizzo, o, ancora, mediante navigazione cartografica. «Questo strumento rappresenta un altro passo in avanti nel processo di informatizzazione dei servizi immobiliari intrapreso dall'Agenzia del territorio», ha spiegato il direttore dell'Agenzia, Gabriella Alemanno. «Il nostro obiettivo è quello di facilitare la consultazione delle banche dati dell'Agenzia per le diverse tipologie di utenti e questa ulteriore modalità di accesso, in particolare, contribuisce a migliorare la trasparenza dell'informazione economica del mercato immobiliare». L'amministratore delegato Sogei, Marco Bonamico, dopo aver presentato i principali servizi realizzati per l'Agenzia del territorio, ha sottolineato il grande impegno profuso dalla Sogei nella realizzazione di questa innovativa piattaforma di servizi su mobile.

(Il Sole 24ORE - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

■ **Cdp Investimenti vince gara Ministero infrastrutture su Piano casa** - Cdp Investimenti sgr ha vinto definitivamente il bando di gara del Ministero delle infrastrutture per la gestione del Piano nazionale dell'edilizia abitativa. Lo comunicano i vertici della sgr controllata da Cdp in una nota nella quale esprimono grande soddisfazione per la conclusione del procedimento che farà ora affluire sul Fondo investimenti per l'abitare (FIA), gestito da Cdp Investimenti, i 140 milioni messi a disposizione dal Ministero per il piano nazionale di housing sociale. La dotazione complessiva del FIA al quale partecipano le maggiori banche italiane e gli enti previdenziali sale così a 1,81 miliardi e Cdp Investimenti diviene pertanto il gestore del Fondo nazionale del Sistema integrato dei fondi (SIF) previsto dal Piano casa del Governo.

(Il Sole 24ORE - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

■ **Mutui: in aprile prosegue risalita tassi (taeg 3,3%)** - Mutui casa sempre più cari per le famiglie italiane. La Banca d'Italia segnala nel Supplemento al Bollettino Statistico "Moneta e Banche" una risalita del tasso medio taeg, comprensivo delle spese amministrative, istruttorie e assicurative, sopra il 3,3% (3,31%) per la prima volta dall'agosto 2009. Il tasso riguarda i nuovi mutui stipulati in aprile. Per i finanziamenti oltre i dieci anni il tasso sulle nuove operazioni è balzato al 4,84% dal 4,74% di marzo. Il tasso medio complessivo sui nuovi mutui casa risale sopra il 3% (3,04%) ai massimi da settembre 2009.

Immobili: Censis, nel 2011 il mercato resterà stabile - Il mercato immobiliare si manterrà stabile nel 2011. Lo stima la 15a edizione del monitoraggio immobiliare "Rem. Real Estate Monitor" realizzato da Censis e Scenari Immobiliari, secondo il quale le compravendite raggiungeranno a fine anno le 595 mila unità, solo il 2,8% in meno rispetto alle 612 mila del 2010. Per quanto riguarda i prezzi, il rapporto indica, per il 2010, prezzi medi a livello nazionale «praticamente stabili, con una riduzione nel 2010 solo dell'1,9% in termini reali». Nelle grandi città, tuttavia, il rapporto registra un piccolo rimbalzo. «A Milano, nelle aree di pregio i valori salgono del 5,0%, nelle zone intermedie del 2,4%, in periferia dell'1,6%. A Roma i prezzi aumentano di più nelle zone semicentrali: +2,7% in centro, +3,6% nel semicentro, +1,7% nelle periferie».

(Il Sole 24ORE - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

■ **ISTAT: nel 2010 mercato debole, -3,3% compravendite IV trimestre** - Il mercato immobiliare italiano resta debole. Lo confermano i dati resi noti dall'ISTAT relativi alle compravendite effettuate nel corso del 2010. Lo scorso anno, dice l'ISTAT, si sono registrate «complessivamente 817.963 compravendite di unità immobiliari, lo 0,5% in meno rispetto al 2009» mentre nel solo quarto trimestre 2010 «le convenzioni relative a compravendite di unità immobiliari sono risultate pari a 231.162, in calo del 3,3% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente». Questi dati, si legge nella nota dell'ISTAT, confermano «l'andamento negativo già rilevato nel trimestre precedente, dopo i segnali di ripresa emersi nei primi sei mesi dell'anno». Il 92,6% delle operazioni effettuate nel quarto trimestre 2010 (214.105), dice l'ISTAT, riguarda immobili a uso abitazione e accessori e il 6,6% (15.204) riguarda unità immobiliari a uso economico. Per la prima tipologia si osserva, come per il terzo trimestre, una diminuzione tendenziale pari al 3,1%, dopo la fase di crescita che aveva caratterizzato il primo semestre dell'anno. Per le compravendite di immobili a uso economico, che registrano un calo del 4,2% rispetto al quarto trimestre 2009, l'andamento è risultato negativo in tutti i trimestri del 2010. Considerando l'intero anno 2010, le compravendite di immobili a uso residenziale (761.519) sono diminuite dello 0,1% rispetto al 2009, quelle concernenti unità immobiliari adibite a uso economico (49.862) del 6,1%. Rapportando il volume delle transazioni realizzate nel 2010 a quello del 2006, ultimo anno prima della fase di discesa, emerge un calo del 26,5% per il totale delle compravendite, del 26,2% per quelle di abitazioni e del 27,7% per quelle di unità immobiliari a uso economico. Rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, nel quarto trimestre 2010 le compravendite risultano stabili al nord-est e diminuiscono in tutte le altre ripartizioni, in maggior misura al centro (-4,7%), al sud (-6,4%) e nelle isole (-9,0%), meno nel nord-ovest (-1,2%). Per quanto riguarda il settore di mutui l'ISTAT segnala che, nel quarto trimestre 2010, sono stati stipulati 210.742 mutui, di cui 124.447 (pari al 59,1%) con costituzione di ipoteca immobiliare e 86.295 (40,9%) senza costituzione di ipoteca immobiliare. Il numero totale dei mutui è diminuito del 5,6% rispetto al quarto trimestre 2009. In particolare, i mutui garantiti da ipoteca immobiliare presentano una flessione tendenziale del 5,3%, quelli non assistiti da ipoteca immobiliare del 6,0%. «Questi dati», spiega l'ISTAT, «confermano la battuta di arresto della ripresa tendenziale del fenomeno avvenuta negli ultimi tre mesi del 2009 e proseguita fino al secondo trimestre 2010. Nel quarto trimestre 2010 i mutui in totale registrano variazioni tendenziali negative in tutte le ripartizioni territoriali, con contrazioni maggiori al centro (-9,2%), al sud (-8,4%), al nord-est (-5,4%) e nelle isole (-4,5%); il calo risulta più contenuto al nord-ovest (-1,8%).»

(Il Sole 24ORE - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

**■ Mercato immobiliare nel I trimestre 2011, pubblicata la Nota dell'Agenzia del territorio**

-Sul sito Internet dell'Agenzia del territorio ([www.agenziaterritorio.gov.it](http://www.agenziaterritorio.gov.it)) è disponibile la Nota trimestrale, che fornisce una breve sintesi sull'andamento dei volumi delle compravendite effettuate in Italia nel corso del primo trimestre 2011, messi a confronto con i dati dello stesso periodo del 2010. I dati elaborati nella Nota, realizzata a cura dell'OMI, mostrano nel I trimestre 2011 ancora un segnale negativo, che conferma il trend discendente rilevato nei precedenti due trimestri. Il tasso tendenziale annuo del volume di compravendite in questo trimestre (variazione percentuale del I trimestre 2011 rispetto al I trimestre 2010) per l'intero settore immobiliare risulta, infatti, pari al -3,6%, che segue il -2,4% e il -3,4% rispettivamente del III trimestre e del IV trimestre 2010. Si evidenzia inoltre un mercato degli immobili non residenziali che continua la decrescita anche nel I trimestre 2011: -4,4% il terziario, -8,9% il commerciale e -2,1% il produttivo. Si conferma, inoltre, come già evidenziato nelle note trimestrali precedenti, per il settore residenziale un trend migliore per i capoluoghi, sia pure in leggera diminuzione del -0,8%, mentre i comuni minori perdono il 5% circa. In particolare, nelle otto principali città italiane e nelle relative province per il settore residenziale si confermano andamenti decisamente migliori per i capoluoghi, +2% mediamente, mentre i comuni delle rispettive province segnano un calo del -3,4%. Il mercato immobiliare residenziale di Roma, in forte ripresa nel 2010, nel I trimestre 2011 cresce del +1,3% rispetto al I trimestre 2010. Crescono le compravendite anche a Torino (+8,7%), a Bologna (+5,7%), a Genova (+5,2%) e a Palermo (+2,4%), diminuiscono leggermente a Milano, Napoli e Firenze. Nei comuni della provincia delle principali città il primo trimestre del 2011 segna diminuzioni generalizzate a eccezione della provincia di Torino che invece registra un +3,8%, eccezione già rilevata nel IV trimestre 2010. Una forte diminuzione delle compravendite si rileva nel resto della provincia di Bologna con -12,5%. Decise perdite di volumi scambiati, oltre il -5%, si rilevano nelle province di Napoli, Genova e Roma.

(Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

**■ Box e posti auto: calano le quotazioni nel II semestre del 2010**

- Da un'indagine di Tecnocasa sul mercato dei box e delle auto in Italia, nel secondo semestre del 2010 si evidenzia un calo delle quotazioni dello 0,3% per i box e dell'1% per i posti auto. Nelle grandi città i prezzi dei box sono diminuiti dello 0,2% mentre quelli dei posti auto sono diminuiti dell'1%. I valori più alti si registrano sempre nelle zone centrali dove comunque la domanda di box è più alta rispetto all'offerta. La diminuzione percentuale più sensibile ha interessato la città di Firenze con -2%. Gli aumenti dei valori si sono riscontrati nelle zone con bassa possibilità di parcheggio. La motivazione principale che spinge all'acquisto del box o del posto auto è l'utilizzo per la propria macchina. Infatti uno tra gli elementi presi in considerazione da chi cerca l'abitazione per uso diretto è la presenza del box o del posto auto. Ci sono anche coloro che acquistano il box come investimento e quindi da mettere a reddito, ma rappresentano la minoranza. Nella seconda parte del 2010 il rendimento dei box è stato del 4,9% annuo lordo. Coloro che acquistano il box per uso diretto prediligono le tipologie annesse all'abitazione o non troppo lontane, adatte alle dimensioni di un'auto moderna, con un adeguato spazio di manovra, un ampio ingresso e preferibilmente posizionate al piano terra. Il taglio più richiesto è quello di 15-18 mq. Apprezzata la possibilità di realizzare un soppalco e di poter parcheggiare oltre all'auto anche una moto, la presenza di un punto luce e di un punto acqua. Chi vuole investire in questo segmento immobiliare deve valutare bene la zona, prediligendo quelle con scarsa possibilità di parcheggio. Sarebbe inoltre opportuno informarsi sull'esistenza di interventi edilizi di nuova costruzione che hanno in dotazione il box oppure di progetti relativi esclusivamente alla nascita di box e posti auto.

(Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

**■ Bankitalia: in autunno presentazione del portafoglio immobiliare**

- «In autunno presenteremo sul mercato il portafoglio immobiliare messo in vendita dalla Banca d'Italia». Lo ha annunciato al salone immobiliare di Milano, Eire, Alexandra Mogilatova, il direttore generale di

Exitone, la società che insieme a Colliers si è aggiudicata nei mesi scorsi il mandato per la valorizzazione di una parte del patrimonio immobiliare dell'istituto. L'operazione, a cui sta lavorando anche Lazard, prevede la cessione nei prossimi tre anni di un portafoglio composto da 60 immobili per una superficie di 240 mila mq e un valore stimato superiore a € 300 milioni. Si tratta in gran parte di ex sedi di Bankitalia ora dismesse oltre a edifici residenziali e alla storica sede del Bagaglino a Roma.

(Il Sole 24ORE - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

■ **Legambiente: Ecomafie, nel 2010 spuntata una città illegale di 540 ettari** - Nel settore dell'edilizia abusiva sono stati contati 26.500 nuovi immobili realizzati, lo scorso anno, fuori dalle regole, equivalenti a una cittadina illegale che ricopre, immaginariamente, 540 ettari. Mancanza di strumenti, troppi silenzi e, soprattutto, complicità: «Numerose indagini dimostrano che il business dell'ecomafia, con la sua capacità pervasiva e la possibilità di occupare stabilmente posti chiave dell'economia, si propaga e si rafforza anche grazie al coinvolgimento dei cosiddetti colletti bianchi (impiegati e quadri in ruoli chiave delle amministrazioni) e alle infiltrazioni nell'imprenditoria legale», ha dichiarato il presidente di Legambiente Vittorio Cogliati Dezza, presentando il Rapporto Ecomafie 2011, «fenomeno che si aggrava notevolmente nelle fasi di crisi economica e di scarsità finanziaria. Per porre rimedio a questa situazione, avevamo atteso il decreto col quale il Governo deve recepire la Direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente, inserendo finalmente i delitti ambientali nel codice penale. Purtroppo, a oggi, lo schema approvato rappresenta un'occasione mancata: nessuna possibilità di utilizzare le intercettazioni telefoniche e ambientali, impossibilità delle rogatorie internazionali, tempi brevissimi di prescrizione».

(Il Sole 24ORE - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

■ **Enasarco: segnali incoraggianti di ripresa nel 2010, utile di 75 milioni** - Decisamente positivi i risultati nell'ambito della gestione immobiliare e finanziaria. La gestione immobiliare evidenzia un saldo positivo di 42 milioni, in linea con il 2009. Il rendimento del patrimonio immobiliare si è attestato sull'1,42%. L'esercizio 2010 registra i primi risultati del processo di dismissione immobiliare, con una plusvalenza di circa 37 milioni. Tale risultato, al netto della quota utile a coprire il disavanzo della previdenza, è stato vincolato in una riserva del patrimonio netto destinato alla previdenza, in linea con i contenuti del bilancio tecnico. La gestione finanziaria, nonostante la crisi dei mercati, evidenzia un saldo ordinario positivo di 35 milioni (25 milioni nel 2009). Un risultato pienamente soddisfacente se si considerano i livelli generali di tassi d'interesse che nel 2010 si sono mantenuti ancora bassi. Il portafoglio, costantemente monitorato, ha consolidato un rendimento netto complessivo del 4,2%, in lieve aumento rispetto al 2009, nonostante il calo dei tassi, e superiore alle ipotesi adottate nel bilancio tecnico. Il bilancio consuntivo 2010 evidenzia anche il contenimento delle spese generali, che si attestano sui 5,3 milioni, al di sotto della soglia del 4% dei contributi raccomandata dai ministeri vigilanti, e in linea con i risparmi pianificati e gli obiettivi di budget. Con l'approvazione del bilancio consuntivo il cda della Fondazione giunge alla sua naturale scadenza, avendo raggiunto gli obiettivi fissati all'inizio del suo mandato e avendo attuato un imponente rinnovamento che ha coinvolto ogni aspetto della vita di Enasarco: dal patrimonio immobiliare agli investimenti finanziari, dall'organizzazione interna alle spese d'esercizio. Un complesso progetto di modernizzazione, si legge nella nota, che ha permesso e permetterà sia di concentrarsi in misura sempre maggiore sul core business previdenziale sia di garantire, all'insegna della trasparenza e della condivisione con tutti gli stakeholders, stabilità alla Fondazione e, di conseguenza, agli agenti e alle aziende.

(Il Sole 24ORE - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

■ **Aedes: Prim lancia piano alternativo di rilancio, apre a terzi** - «Vogliamo sottoporre il nostro piano ai soci in assemblea, poi vedremo». Enrico Maria Antonelli, socio con il 5% di Aedes attraverso Prim, ha presentato in un incontro con la stampa il suo piano per il rilancio della società

immobiliare in vista dell'assemblea che lui stesso ha chiesto per rinnovare completamente il cda o procedere allo scioglimento della società. Con il 5%, però, difficilmente può far passare le sue proposte e allora è naturale chiedersi se pensa, da solo o in cordata, di poter rilevare lui stesso la società considerando che gli Amenduni (35,3% del capitale) non sono così interessati al business: «Prima vogliamo presentare il nostro progetto ai soci attuali», ribadisce. «Se ci dovesse essere un rifiuto potremmo anche coinvolgere altri soci per rilevare la società». Antonelli parla di «contatti», anche se in questa fase «ogni valutazione è prematura». Il piano di Antonelli passa attraverso tre linee guida: riduzione del debito sotto i 250 milioni rispetto ai 539 milioni attuali, riduzione dei costi e valorizzazione dell'area Rubattino a Milano e dell'edificio di via Veneto a Roma. (Il Sole 24ORE - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

## Edilizia e urbanistica

### ■ Meno vincoli per chi costruisce

La Dia diventa Scia e dopo 30 anni si conclude un percorso che trasforma il silenzio da parziale consenso (dopo 90 giorni nel decreto 9/1982, cosiddetto Nicolazzi) a effettiva possibilità di costruire. L'articolo 5 del decreto Sviluppo (70/2011) rende possibili interventi edilizi complessi, spostando dalle amministrazioni ai tecnici (e ai privati committenti) un rilevante complesso di accertamenti e responsabilità. Il meccanismo riguarda tutte le attività soggette a Dia, cioè tutto ciò che ha parametri precisi circa volumi, destinazioni, distanze, altezze, oltre ovviamente a tutte le opere di manutenzione, adeguamento, contenimento consumi energetici. La Scia (segnalazione inizio attività, articolo 19 della legge 241/1990) consente oggi un immediato inizio di attività edili, sostituendo la Dia che imponeva comunque l'attesa di 30 giorni. L'inizio immediato di lavori impone maggiori responsabilità sia ai privati sia alle amministrazioni: i primi devono dotarsi di tutte le autorizzazioni, verifiche e permessi necessari (molti dei quali a loro volta sottoposti a silenzio assenso) autocertificando, attestando e asseverando (con responsabilità via via seppur di poco decrescenti). Le seconde devono controllare (sempre con l'ausilio dei residenti, vicini al cantiere) che non inizino lavori privi di necessari requisiti. Dopo 30 giorni dall'inizio dei lavori (che nella Scia può essere contestuale alla richiesta alla Pa) l'amministrazione vede di molto ridotta la possibilità di intervenire e sospendere l'opera edile: in pratica può agire solo per stringenti motivi di sicurezza. Ciò conferma che anche il potere repressivo degli uffici pubblici si è evoluto, con trasformazione dei divieti e delle sospensioni in atti complessi, in cui gli aspetti repressivi (l'ostacolo alla prosecuzione) devono essere associati a quelli propositivi (il suggerimento di modifiche o integrazioni alla pratica edilizia). La Scia non sostituisce la Dia nel caso in cui quest'ultima, a sua volta, sostituisca il permesso di costruire: ad esempio non vi può essere Scia nei casi di cosiddetta « Dia pesante». L'ipotesi prevista dalla legge è quella della presenza di un piano urbanistico di dettaglio, in cui è possibile l'inizio dei lavori 30 giorni dopo la consegna di una completa documentazione in allegato alla Dia: il Dl Sviluppo conferma, all'articolo 5 comma 3, che in questo caso è sempre necessaria una Dia (e i relativi 30 giorni di attesa), senza poter attuare un inizio immediato dei lavori (come sarebbe consentito se vi fosse completa identità tra la Dia e la Scia. Di fatto, la sostituzione della Dia con la Scia anche per interventi di ampia portata sarebbe stata rara, poiché già con la prima (e i 30 giorni di attesa) imprenditori, tecnici e banche (per eventuali mutui) erano intimoriti, preferendo attendere il rilascio del permesso di costruire, molto più rassicurante rispetto alla mera ricezione di una raccomandata dell'invio della Dia. Il decreto legge Sviluppo chiarisce, all'articolo 5 comma 2 lettera c, che i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali non possono essere sostituiti da Scia, sicché è sempre necessario ottenere i relativi permessi espressi (con relativi termini di attesa ed eventuali prescrizioni modificative di progetto). Ciò significa che la tutela dell'ambiente (per intere zone) e di specifici edifici (per il patrimonio culturale) impone sempre un passaggio autorizzatorio espresso. Se si ampliano i casi di Scia, anche il permesso di costruire accelera: nello stesso articolo 5, comma 2 del decreto Sviluppo il termine per una pronuncia espressa su una pratica completa è individuato in 90 giorni (che diventano 180 nei comuni superiori a 100mila abitanti). Il giorno successivo si forma il silenzio assenso e cioè si può iniziare a costruire. Sono

esclusi dalla procedura accelerata i casi in cui l'area di intervento è sottoposta a vincoli paesaggistici, ambientali o culturali.

**La procedura****LA DOMANDA**

Si presenta al comune la domanda con tutti gli allegati e la dichiarazione del progettista che assevera la conformità alle norme del progetto

**IL TECNICO DI RIFERIMENTO**

Entro 10 giorni lo Sportello unico del Comune trasmette il nome del tecnico responsabile

**IL CONFRONTO**

Entro 60 giorni dalla presentazione della domanda (120 nei comuni con più di 100mila abitanti) il responsabile acquisisce eventuali pareri o assensi necessari e formula una proposta di provvedimento; può anche proporre motivate modeste modifiche al progetto. Queste possono essere accettate dal privato con integrazione di documenti entro 15 giorni, sospendendo il termine dei 60 giorni

**LA CONCLUSIONE**

Entro 30 giorni il responsabile dell'ufficio comunica il provvedimento finale (40 giorni se si comunica cosa impedisce l'accoglimento della domanda, consentendo osservazioni)

Si forma il silenzio assenso, se non vi sono vincoli

(Guglielmo Saporito, Il Sole 24 Ore, Norme e Tributi, 10 luglio 2011 - p.23)

**■ Piani particolareggiati validi anche oltre i 10 anni**

Il decreto sviluppo, all'articolo 5, completa la liberalizzazione nell'edilizia privata, rendendo generale il sistema del silenzio assenso (tranne nelle zone con vincoli ambientali paesaggistici e culturali) e accorciando i termini della Dia (30 giorni da attendere per l'inizio attività), trasformata in Scia (segnalazione con la quale si può intervenire subito). Viene snellita la cessione di cubatura, in precedenza assimilata alla servitù di stampo romanistico, e ridotta l'applicazione della valutazione ambientale strategica per i piani di dettaglio che attuino piani generali già sottoposti alla stessa valutazione. Un'innovazione contenuta nella legge di conversione riguarda le modalità di intervento nei piani edilizi attuativi decaduti. Il problema si poneva in quanto la norma precedentemente in vigore (articolo 17 della legge 1150/1942) prevedeva che allo scadere del decennio di durata dei piani particolareggiati avvenisse una sorta di assorbimento di quanto già realizzato nel contesto urbanistico generale. Le costruzioni non eseguite nel decennio di durata del piano di dettaglio non erano più realizzabili e la zona restava disciplinata dai soli allineamenti delle costruzioni esistenti e dalle prescrizioni di zona. Se il privato aveva realizzato opere di urbanizzazione calibrate all'intero piano, cioè anche agli edifici non ancora realizzati, la scadenza del decennio lo esponeva a squilibri economici, poiché vi era il serio rischio di non poter realizzare i volumi edificatori concessi a suo tempo. Ora, con l'articolo 5, comma 1, lettera h bis e comma 8 bis della legge sviluppo, è possibile che i piani già scaduti possano continuare a operare, consentendo l'ultimazione di disegni edificatori già impostati e forniti di opere di urbanizzazione adeguate. Potranno intervenire, per i comparti da ultimare, i proprietari interessati, con autonomia rispetto agli altri proprietari, fruendo di procedure accelerate interne alla stessa amministrazione comunale (cioè con una delibera del Consiglio comunale). Sempre in materia di opere di urbanizzazione, l'articolo 2 bis della legge risulta soppresso, con la conseguenza che le opere di urbanizzazione primaria tornano soggette alla procedura di gara, non potendo più essere realizzate dal titolare del permesso di costruire. Ciò in adeguamento alle direttive comunitarie che impongono gare e confronti in tutti i casi in cui si eseguano opere connesse a destinazioni pubbliche e remunerate (seppur indirettamente) in relazione a risorse pubbliche (come appunto nel caso di strade e servizi



di urbanizzazione primaria). Un'ultima modifica introdotta in sede di conversione riguarda (articolo 5, comma 3 bis) la possibilità di vendere gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (Erp). Basta che siano passati cinque anni dalla data del primo trasferimento, per ottenere la rimozione, dalle convenzioni che regolano gli interventi, dei vincoli relativi al prezzo massimo di cessione. Questi vincoli costringevano a vendere unità immobiliari a prezzi non veritieri, inferiori a quelli di mercato: ora invece basterà stipulare una convenzione accessoria, versando al Comune un corrispettivo commisurato al valore dell'area sulla quale è stato realizzato l'intervento. Ogni unità immobiliare dovrà versare, per affrancarsi dai limiti di prezzo di rivendita, un importo calcolato tenendo presente il valore dell'area, con criteri che tendono a esigere l'incremento di valore maturato nell'intervallo tra la prima assegnazione e la convenzione che si stipula. Gli importi non saranno esigui, ma consentiranno ai proprietari di alloggi di poter liberamente disporre dei medesimi, evitando un mercato parallelo di valori ufficiali di vendita inferiori di circa un terzo a quelli reali. (Guglielmo Saporito, *Il Sole 24 Ore* - Norme e Tributi, 8 luglio 2011 - p.34)

■ **Prodotti da costruzione: abrogata la dir. n. 89/106 con il nuovo Reg. n. 305** - È stato pubblicato lo scorso mese di aprile sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* il Reg. n. 305/2011 "che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la dir. n. 89/106/CEE". La "storica" direttiva sui prodotti da costruzione mirava a eliminare gli ostacoli tecnici agli scambi in questo delicato settore, attraverso la definizione di norme armonizzate. Un obiettivo importante che ha costituito uno dei capisaldi dell'attuale sistema europeo. Per semplificare e chiarire la normativa vigente e migliorare la trasparenza e l'efficacia dei provvedimenti in atto, si è ora giunti a sostituire la dir. n. 89/106/CEE dopo anni di onorato servizio. Un'esigenza di chiarezza e razionalizzazione, dunque, che intende andare a beneficio di tutto un settore considerato strategico per l'UE: un settore che fornisce il maggior numero di posti di lavoro in Europa e contribuisce notevolmente agli investimenti lordi che animano l'economia del continente. L'art. 1 del nuovo Reg. n. 305/2011 fissa i termini generali del provvedimento, che consistono nel fissare le condizioni per l'immissione o la messa a disposizione sul mercato di prodotti da costruzione "stabilendo disposizioni armonizzate per la descrizione della prestazione di tali prodotti in relazione alle loro caratteristiche essenziali e per l'uso della marcatura CE sui prodotti in questione". Il Capo VI del Regolamento tratta le "Procedure semplificate" per quanto concerne l'uso della documentazione tecnica appropriata e le attività delle microimprese. Tra le novità del nuovo Regolamento, l'introduzione di un nuovo requisito di base delle opere di costruzione (Allegato I), ovvero il numero sette "Uso sostenibile delle risorse naturali", per il quale "le opere di costruzione devono essere concepite, realizzate e demolite in modo che l'uso delle risorse naturali sia sostenibile" e garantisca in particolare il riutilizzo e la riciclabilità dei materiali, la durabilità delle opere e l'uso di materie prime e secondarie "ecologicamente compatibili". Questo requisito, prima non previsto, è una naturale conseguenza dell'evoluzione tecnologica del settore in un'ottica di sostenibilità. L'art. 66 tratta le disposizioni transitorie con le quali si specifica che "i prodotti da costruzione immessi sul mercato ai sensi della dir. n. 89/106/CEE prima del 1° luglio 2013 sono ritenuti conformi" al nuovo Regolamento. Sarà dunque da quella data che il provvedimento sarà pienamente operativo. Considerata l'importanza dell'argomento e la rilevanza dell'attuale intervento legislativo, entro il 25 aprile 2016 la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una prima relazione sull'attuazione del Regolamento. Il documento rappresenta, dal punto di vista legislativo, il quadro attualmente più avanzato sui temi e sulle problematiche dell'intero settore delle costruzioni. Un settore in cui le prescrizioni di legge e le norme tecniche formano da tempo un insieme collaudato e coerente. Trattandosi di un Regolamento, esso non ha bisogno di un recepimento formale da parte degli Stati membri, ma è entrato direttamente in vigore dopo venti giorni dalla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, avvenuta lo scorso 4 aprile. (Fonte: UNI)

(*Il Sole 24ORE* - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887)

### ■ Vincoli paesaggistici con silenzio-assenso

Novità in tema di autorizzazioni paesaggistiche nel decreto sviluppo 70/2011 appena convertito in legge: l'articolo 4 comma 16 modifica il decreto legislativo 42/2004 in materia beni culturali e paesaggio, innovando il peso specifico dei soggetti che vi intervengono. La novità consiste nell'introduzione di un silenzio assenso della Soprintendenza (amministrazione centrale) decorsi 90 giorni da quando riceve gli atti, nei casi in cui gli strumenti urbanistici risultino adeguati alle previsioni paesaggistiche. In precedenza, le procedure in materia ambientale collegavano sempre al silenzio un ostacolo all'attività edilizia, costringendo i privati a contestazioni giudiziarie o a modifiche di progetto. La procedura attuale, per costruire su aree e immobili vincolati, parte dall'articolo 146 del decreto legislativo 42/2004, con un'istanza da indirizzare all'autorità competente alla gestione del vincolo (Regione o ente suo delegato: Provincia, Comune o ente parco). Il soprintendente, organo decentrato del ministero, deve esprimere il proprio parere, obbligatorio ma non sempre vincolante. In particolare, il parere del soprintendente non è vincolante se lo strumento urbanistico comunale (piano regolatore o altra sigla) risulta adeguato al piano paesaggistico. Proprio nei casi in cui il parere della Soprintendenza non è vincolante, e vi è un giudizio favorevole della Regione, il DI 70 converte il silenzio della Soprintendenza in assenso tacito. Le tappe della procedura sono: entro 40 giorni il Comune (o l'ente delegato dalla Regione) trasmette la richiesta di autorizzazione alla Soprintendenza; questa ha 45 giorni per pronunciarsi in modo espresso, favorevole o contrario. Se la Soprintendenza è contraria all'intervento, deve avvisare gli interessati (provocando osservazioni a norma della legge 241/1990), e nei venti giorni successivi il Comune (o altro ente delegato dalla Regione) «provvede in conformità», cioè si deve adeguare al parere sfavorevole della Soprintendenza, se tale parere è vincolante, mentre può esprimersi favorevolmente al privato, se il parere della Soprintendenza, pur essendo sfavorevole, non è vincolante. Il parere della Soprintendenza (sempre obbligatorio) è vincolante solo nel caso in cui il piano regolatore non è stato adeguato al piano paesaggistico. Se la Soprintendenza non si esprime entro 45 giorni da quando viene interpellata, la Regione può indire una conferenza di servizi che si pronuncia entro 15 giorni. In ogni caso, il silenzio mantenuto per 60 gironi dalla Soprintendenza autorizza la Regione a provvedere autonomamente.

(Guglielmo Saporito, Cristian Immobili, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 13.7.2011 - p.30)



### Rifiuti

### ■ Aumentata la vigilanza sui rifiuti radioattivi

Con la pubblicazione sulla « Gazzetta Ufficiale» del 7 luglio del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 100, il legislatore innova, a distanza di appena due anni, la disciplina relativa ai controlli radiometrici sui rottami ferrosi.

Il decreto riscrive la disciplina relativa alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito nonché alla sorveglianza radiometrica su materiali o prodotti semilavorati metallici, già definita dall'articolo 157 del decreto legislativo 230/1995 precedentemente modificato dal decreto legislativo 23/2009.

L'attuale testo dell'articolo 157 amplia la platea dei soggetti tenuti a effettuare la sorveglianza radiometrica sui rottami o altri materiali metallici, non più riferita solo ai soggetti che a scopo industriale o commerciale esercitano attività di importazione, raccolta, deposito o che esercitano operazioni di fusione di rottami o altri materiali metallici di risulta, bensì da riferirsi anche a «i soggetti che a scopo industriale o commerciale esercitano attività di importazione di prodotti semilavorati metallici» si da rilevare la presenza di livelli anomali di radioattività o di eventuali sorgenti dismesse e garantire la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione da eventi che possono comportare esposizioni alle radiazioni ionizzanti, evitando la contaminazione dell'ambiente. Risultano, peraltro, esclusi dalla nuova disciplina i soggetti che svolgono attività che comportano esclusivamente il trasporto e non effettuano operazioni doganali, nella verosimile (ed auspicabile) considerazione di un'indagine già fatta a monte in tal senso.

Particolarmente significativa risulta, inoltre, l'innovazione relativa ai soggetti abilitati a rilasciare l'attestazione dell'avvenuta sorveglianza radiometrica, come era prevedibile appannaggio di esperti qualificati di secondo o terzo grado, compresi negli elenchi istituiti ai sensi dell'articolo 78 del decreto legislativo 230/1995 (articolo 157, comma 2).

Come nel passato un decreto dovrà definire le modalità di applicazione, nonché i contenuti delle attestazioni della sorveglianza sanitaria (portali fissi o manuali?), elencando, altresì, i prodotti semilavorati metallici oggetto della sorveglianza, peraltro con la previsione di una normativa transitoria sia in relazione ai prodotti oggetto di sorveglianza (elencati nell'allegato I al decreto in oggetto), sia per quanto concerne il rilascio dell'attestazione dell'avvenuta sorveglianza (utilizzo del modulo in allegato II al decreto).

Invariata risulta, da ultimo, la disciplina relativa alle misure di primo intervento e alle comunicazioni agli organi di controllo da effettuare nel caso in cui le misure radiometriche indichino la presenza di sorgenti o, comunque, livelli anomali di radioattività (comunicazione immediata al Prefetto, locali organi del servizio sanitario, comando provinciale dei vigili del fuoco, regione/provincia autonoma e Arpa territorialmente competenti).

Il decreto legislativo 100/2011 entrerà in vigore il 22 luglio.

(Marco Fabrizio, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 9 luglio 2011 - p.28)



## Sicurezza ed igiene del lavoro

### ■ Infortuni sul lavoro: presentato il Rapporto annuale Inail 2010

Il 5 luglio 2011 l'Inail ha presentato il Rapporto annuale sull'andamento infortunistico nell'anno 2010. Il rapporto ha evidenziato un ulteriore calo degli infortuni sul lavoro in Italia. In particolare, gli infortuni avvenuti e denunciati all'Inail nel 2010 risultano essere 775mila, in calo dell'1,9% rispetto ai 790mila del 2009. Il numero degli infortuni mortali scende sotto la soglia dei mille: sono 980, registrando un calo del 6,9% e toccando un nuovo minimo storico dal dopoguerra. I settori che hanno maggiormente beneficiato del calo infortunistico sono l'agricoltura - che ha registrato un calo del 4,8% degli incidenti e del 10% dei casi mortali - e l'industria (rispettivamente -4,7% e -10%). Il ramo dei servizi, invece, ha fatto registrare una sostanziale stabilità degli infortuni (+0,4%) e un calo modesto del 3% degli incidenti mortali. Valutando i singoli settori, particolarmente rilevante è quello delle costruzioni, che fa registrare una diminuzione di circa 10mila infortuni (-12,4%). Una sensibile riduzione si registra anche nei settori portanti dell'industria pesante come la metalmeccanica, che fa registrare un calo medio del 3,5%. Rapporto completo su [www.inail.it](http://www.inail.it).

(Guida al Lavoro, 15 luglio 2011 - n. 29 - p.30)

### ■ Malattie professionali, è boom

E' un iceberg che finalmente emerge alla luce del sole. Gli esperti dell'Inail guardano con favore al dato più eclatante che emerge dal Rapporto annuale 2010, presentato martedì scorso a Roma: il netto aumento, pari al 22%, delle denunce di malattie professionali da parte dei lavoratori. Una percentuale che, insieme al record storico della diminuzione al di sotto dei mille decessi delle morti sul lavoro, segna un miglioramento del clima sul pianeta dell'infortunistica sul lavoro. E anche il trend degli incidenti, ancora in diminuzione (-1,9%) dopo la flessione del 10% registrata nel 2009, sembra dare il segnale di un consolidamento. Sono 7.600 le denunce in più di malattie professionali contabilizzate dai tecnici Inail: dalle 34.750 del 2009 alle 42.350 del 2010. Un fenomeno positivo: "Da sempre l'Istituto, le parti sociali e i medici del lavoro consideravano quello delle malattie professionali un fenomeno sottostimato: esisteva, infatti, un iceberg sotto il livello del mare di patologie che non riuscivano a emergere, le cosiddette malattie "nascoste" o addirittura "perdute". Si trattava, cioè, di tutte quelle patologie che il lavoratore non denunciava per scarsa conoscenza", ha spiegato il responsabile della Consulenza statistico attuariale Franco D'Amico. L'emersione del fenomeno, che ha comportato il netto aumento delle denunce, sarebbe un effetto

delle iniziative condotte tra Inail e parti sociali per informare e sensibilizzare lavoratori e datori di lavoro, con il coinvolgimento dei medici di famiglia. "Questo - ha precisato D'Amico - ha fatto sì che siano emerse in particolare le malattie dell'apparato muscolo-scheletrico, che sono dovute soprattutto a sovraccarico biomeccanico o a movimenti ripetuti, e che sono passate dai diecimila casi del 2006 ai 26mila del 2010". Ma a incidere sull'aumento delle denunce sarebbe anche l'entrata in vigore delle nuove tabelle, grazie alle quali il lavoratore non è più temuto, nel caso di patologie non "classificate", all'onere di provare l'origine professionale del suo male. La "presunzione legale d'origine" è un incentivo in più a denunciare, per chi abbia subito il danno. Tanto che le malattie da sovraccarico biomeccanico rappresentano per il 2010 quasi il 60% delle denunce. Ancora sottostimati, si legge nel Report, i dati sui tumori di origine professionale, per la difficoltà di "ritrovarne il nesso causale". Mentre "ampiamente sottostimato" è il fenomeno dei disturbi psichici da stress lavoro correlato (500 le denunce nel 2010). In aumento le malattie da amianto, a proposito delle quali a inizio 2011 è stato attivato definitivamente il Fondo per le vittime previsto dalla Finanziaria 2008: la disponibilità per quell'anno e per il 2009 è di 80 milioni di euro (40 e 40), che diventano 29,3 dal 2010. A beneficiarne sono i titolari di rendita diretta, anche unificata (o i familiari titolari di rendita a superstiti), cui sia stata riconosciuta dall'Inail e dall'ex Ipsema una patologia asbesto correlata per esposizione all'amianto e alla fibra fiberfrax. (Barbara Gobbi, Il Sole 24 ORE – Sanità, 12 luglio 2011 - n. 27 - p.22)

# Rassegna normativa

(G.U. 15 luglio 2011, n. 163)



## Ambiente, suolo e territorio

### **LEGGE 14 giugno 2011, n. 101**

Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dei disastri ambientali e industriali causati dall'incuria dell'uomo.

(GU n. 157 del 8-7-2011)

### **MINISTERO DELLA SALUTE: DECRETO 11 maggio 2011**

Disciplina concernente le deroghe alle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano che possono essere disposte dalle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Toscana e dalla provincia autonoma di Trento.

(GU n. 151 del 1-7-2011 )



## Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

### **DECRETO-LEGGE 6 luglio 2011, n. 98**

Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria. (11G0146)

(GU n. 155 del 6-7-2011 )

### **DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 18 maggio 2011**

Ripartizione delle risorse finanziarie previste dall'articolo 1, comma 40, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2011). (11A09057)

(GU n. 153 del 4-7-2011)



## Edilizia e urbanistica

### **ORDINANZA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 30 giugno 2011**

Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009. (Ordinanza n. 3950). (11A09073)

(GU n. 154 del 5-7-2011)



## Lavoro, previdenza e professione

### **GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI: AUTORIZZAZIONE 24 giugno 2011**

Autorizzazione al trattamento dei dati sensibili da parte dei liberi professionisti. (Autorizzazione n. 4/2011).

(GU n. 162 del 14-7-2011 - Suppl. Ordinario n.171)

 **Rifiuti****DECRETO LEGISLATIVO 1 giugno 2011, n. 100**

Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 20 febbraio 2009, n. 23, recante attuazione della direttiva 2006/117/Euratom, relativa alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito - sorveglianza radiometrica su materiali o prodotti semilavorati metallici.

(GU n. 156 del 7-7-2011 )

**DECRETO-LEGGE 1 luglio 2011, n. 94**

Disposizioni urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella regione Campania. (11G0144)

(GU n. 151 del 1-7-2011)



**Art. 1. 1.** *In considerazione dello stato di criticità derivante dalla non autosufficienza del sistema di gestione dei rifiuti urbani non pericolosi prodotti nella regione Campania, fino al 31 dicembre 2011 i rifiuti derivanti dalle attività di tritovagliatura praticate negli impianti STIR della regione Campania possono essere smaltiti in deroga al divieto disposto dall'articolo 182, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, ed alle procedure di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 26 novembre 2010, n. 196, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 gennaio 2011, n.1. E'comunque sempre richiesto il nulla osta della regione di destinazione. (...)*

**Sicurezza****MINISTERO DEL LAVORO: CIRCOLARE 4 luglio 2011, n. 16**

Art. 7, DL n. 70/2011 – c.d. Decreto Sviluppo – Prime indicazioni operative

**Ispezioni sul lavoro: i controlli unificati solo dopo il decreto**

Il Ministero del lavoro, con circolare 4 luglio 2011, n. 16, a proposito delle misure contenute nel DL n. 70/2011, cd. decreto sviluppo - tra le quali meritano di essere ricordate (allo scopo di ridurre il peso della burocrazia sulle imprese) l'unificazione dei controlli amministrativi in forma di accesso, la cadenza massima semestrale e la durata massima di 15 giorni, nonché la programmazione e il coordinamento degli enti interessati - precisa che le suddette attività necessitano, così come prevede la norma citata, l'emanazione di un decreto attuativo: ne discende che, fino a quel momento, il personale ispettivo continuerà a operare secondo procedure, modalità e termini posti dalla normativa vigente, con particolare riferimento all'art. 33, legge n. 183/2010 (cd. Collegato lavoro).

(Guida al Lavoro, 15 luglio 2011 - n. 29 - p.11)

**DECRETO LEGISLATIVO 14 giugno 2011, n. 104**

Attuazione della direttiva 2009/15/CE relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime. (11G0147)

(GU n. 159 del 11-7-2011 )



**Art. 1. 1.** *Il presente decreto legislativo disciplina il rapporto tra l'Amministrazione e gli organismi da questa preposti all'ispezione, al controllo ed alla certificazione delle navi battenti bandiera italiana, ai fini della conformità alle convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare e sulla prevenzione dell'inquinamento marino, perseguendo inoltre l'obiettivo della libera prestazione dei servizi.*

2. Il presente decreto fissa le condizioni in base alle quali l'Amministrazione, nel rispetto dei principi della non discriminazione e dell'efficacia dell'azione amministrativa:

- a) autorizza un organismo riconosciuto al rilascio dei certificati statuari per proprio conto, nonché ad eseguire le ispezioni e i relativi controlli;
- b) affida in tutto o in parte ad un organismo riconosciuto le ispezioni e i controlli di cui al comma 1, riservandosi il potere di rilascio dei relativi certificati. (...)

## MINISTERO DEL LAVORO: Lettera circolare 30 giugno 2011



**Regolamenti REACH e CLP: ricadute sulla normativa in tema di salute e sicurezza sul lavoro.** Il Ministero del lavoro, con **lettera circolare 30 giugno 2011**, ha diffuso le prime indicazioni esplicative in ordine alle ricadute sul **D.Lgs n. 81/2008** (Titolo IX del D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i, Capo I "Protezione da Agenti Chimici" e Capo II "Protezione da Agenti Cancerogeni e Mutageni") delle disposizioni contenute nei regolamenti dell'Unione Europea **REACH e CLP**.

Si segnalano, tra gli elementi e gli obblighi che meritano una particolare attenzione ai fini dell'applicazione del Titolo IX, Capi I e II del D.Lgs n. 81/2008 e s.m., i seguenti temi:

1. definizione e individuazione delle figure coinvolte;
2. terminologia;
3. nuove prescrizioni per la stesura della SDS e nuovi criteri di classificazione delle sostanze e delle miscele pericolose;
4. nuovo sistema di etichettatura;
5. coesistenza di etichettatura su imballaggi diversi dello stesso prodotto;
6. eventuale aggiornamento della valutazione del rischio da agenti chimici pericolosi, cancerogeni e mutageni negli ambienti di lavoro;
7. aggiornamento, da parte del Datore di Lavoro, della formazione e dell'informazione rivolta a lavoratori, dirigenti, preposti, RLS, nonché promozione di una campagna di informazione nei confronti degli altri attori della prevenzione (Datori di Lavoro, RSPP, medici competenti, consulenti etc.);
8. classificazione degli agenti chimici pericolosi, cancerogeni e/o mutageni ai fini della sorveglianza sanitaria;
9. aggiornamento della segnaletica di sicurezza in base ai nuovi pittogrammi introdotti dal Regolamento CLP.

Di particolare interesse i chiarimenti forniti in merito al punto 1, in quanto si identificano le figure coinvolte (con riferimento sia al D. Lgs. 81/2008 che ai Regolamenti Reach e Clp), richiamando gli obblighi in capo al datore di lavoro (sia esso fabbricante, importatore o utilizzatore a valle) relativamente al trasferimento delle nuove informazioni.

I successivi punti 6, 7, 8, 9, motivano la eventuale necessità di aggiornare:

- la valutazione del rischio in presenza di nuovi pericoli (ad es. nel caso di variazione di classificazione di sostanze a seguito di revisioni delle stesse); o in presenza di nuovi scenari di esposizione previsti nelle Schede di sicurezza;
- la formazione e l'informazione per lavoratori, dirigenti, preposti e RLS, come previsto dal D. Lgs. 81/2008 e s.m., in presenza di nuovi criteri di classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze e delle miscele pericolose ed in relazione alle nuove misure di prevenzione e protezione eventualmente da adottare. Si auspica, inoltre, l'opportunità di promuovere una campagna di informazione nei confronti degli altri attori della prevenzione (datori di lavoro, Rsp, medici competenti, consulenti etc.);
- la platea dei lavoratori esposti agli agenti chimici pericolosi per la salute sottoposti a sorveglianza sanitaria, alla luce dell'entrata in vigore dei criteri di classificazione delle sostanze e delle miscele secondo il Regolamento CLP;

- la segnaletica di sicurezza in base ai nuovi pittogrammi introdotti dal Regolamento CLP, considerando che l'Allegato XXVI del D. Lgs. 81/2008 e s.m., che indica le prescrizioni per la segnaletica dei contenitori e delle tubazioni, già prevede l'applicazione del CLP nel richiamo alle successive modifiche ed integrazioni alle normative sulla classificazione, imballaggio ed etichettatura. Nel caso in cui, invece, ci si riferisca alla possibilità di sostituire la segnaletica con cartelli di avvertimento, secondo l'Allegato XXV del D. Lgs. 81/2008 e s.m. si evidenzia che tale applicazione non sempre risulta essere corrispondente ai nuovi pittogrammi. Pertanto, potrà coesistere, almeno fino a quando il Regolamento CLP non sarà a regime (1° Giugno 2015), segnaletica di sicurezza in base agli Allegati citati ed alle nuove prescrizioni del CLP.

(Pierpaolo Masciocchi)



## Rassegna di giurisprudenza



### Ambiente suolo e territorio

#### ■ Tar Lombardia (Brescia), sezione I, sentenza 398/2011

##### **Autorizzazione Aia separata per ogni impianto tecnico**

Ai sensi dell'articolo 1 comma 2, del Dlgs 18 febbraio 2005 n. 59, abrogato dal Dlgs 29 giugno 2010 n. 128, che ne ha però conservato l'identico contenuto, l'Aia (autorizzazione integrata ambientale) è rilasciata per ciascun "impianto" da definire come «unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I e qualsiasi altra attività accessoria, che sia tecnicamente connessa con le attività svolte nel luogo suddetto e possa influire sulle emissioni e sull'inquinamento». Il concetto di impianto è essenzialmente oggettivo e tecnico, e dunque non dipende dalla volontà di chi lo gestisce



**Nota.** Il concetto di "impianto" ai fini dell'applicazione dell'Aia (Autorizzazione integrata ambientale) è essenzialmente oggettivo e tecnico e prescinde dalla volontà soggettiva di chi lo gestisce. Lo afferma il Tar Lombardia (Brescia), sezione I, sentenza 398/2011

Il giudice amministrativo è tornato a cimentarsi su un tema di particolare rilevanza, ai fini dell'individuazione dell'ambito applicativo dell'Aia, secondo la nuova normativa di cui al decreto legislativo 128/2010 (terzo correttivo del TUA - Testo unico ambientale), pronunciandosi sulla nozione giuridica di "impianto industriale".

Nella vicenda decisa si doveva accertare se un impianto di zincatura potesse considerarsi come autonomo rispetto all'intero insediamento industriale o, piuttosto, quale parte integrante di un più ampio impianto di acciaieria.

Nella motivazione il Tar lombardo ha fatto propria la giurisprudenza del Consiglio di Stato che, in tema di Via (Valutazione di impatto ambientale), aveva fornito una nozione ben precisa di impianto, inteso in senso essenzialmente oggettivo e tecnico, tenendo conto della sua autonomia (tecnico-funzionale) e della possibilità di funzionare ed essere utilizzato in via autonoma, «a prescindere dal vincolo teleologico con impianti in qualche modo complementari» (si vedano le sentenze del Consiglio di Stato 2825/2010 e 6831/2006).

Tale richiamo a una categoria giuridica unitaria di "impianto" non convince del tutto. La scelta, infatti, di identificare questa nozione anche ai fini dell'Aia, mutuandola dalla distinta normativa sulla Via, senza dare il giusto rilievo al collegamento teleologico tra due o più strutture (impiantistiche) presenti nella medesima realtà industriale - non appare in linea con la ratio sottesa alla disciplina dell'Aia che deve tener conto degli impatti globali dell'intera azienda.

Via e Aia, infatti, pur essendo accomunate dalla finalità di assicurare una tutela preventiva dell'ambiente, globalmente inteso, si configurano come due procedure con tratti distintivi propri: la prima impone di realizzare determinati progetti di intervento, in grado di incidere sui vari fattori costitutivi dell'ambiente, solo dopo la preventiva valutazione degli impatti sul territorio; l'Aia, invece, richiede che l'esercizio di determinate attività industriali sia svolto nel rispetto di una serie di condizioni/prescrizioni. Non si comprende quindi, in quest'ultimo caso, come ci si possa sottrarre al giudizio sull'esistenza o meno del vincolo teleologico tra due o più dotazioni impiantistiche funzionali alla medesima attività da autorizzare.

(Pasquale Giampietro, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 12 luglio 2011 - p.31)

- Cassazione penale, sez. III (ud. 16 marzo 2011), 21 aprile 2011, n. 16054

**Acque reflue - Scarico non autorizzato con superamento dei limiti stabiliti per legge - Campionamento delle acque - Modalità - Situazioni o circostanze particolari - Motivazione espressa nel verbale - Valutazione ai fini della validità - Legittimità - E' tale**

E' da ritenersi del tutto legittimo il campionamento relativo ad acque reflue derivanti da uno scarico non autorizzato con superamento dei limiti di legge anche se effettuato con modalità differenti rispetto al metodo del campionamento medio qualora queste diverse metodologie risultino giustificate da particolari esigenze quali quelle di cui all'autorizzazione, ovvero riferibili alle caratteristiche del ciclo produttivo e tecnologico, dal tipo di scarico che interessa ovvero da necessità derivanti dalla tipologia dell'accertamento stesso, purché dette circostanze risultino indicate nel relativo verbale di campionamento.



**Nota.** La sezione III penale è tornata a occuparsi della disciplina inerente alle acque reflue e lo fa con una pronuncia dai molteplici punti d'interesse.

Preliminarmente, la Corte ha ribadito la piena legittimità del sequestro preventivo effettuato ai sensi dell'art. 321, comma 3-bis, c.p.p., in caso di scarichi di acque reflue in assenza di autorizzazione con superamento dei limiti di legge, in quanto sussiste quel grave pericolo per la salute delle persone o per l'integrità dell'ambiente che ne evidenziano l'urgenza, che i giudici di legittimità hanno riscontrato anche nel rischio di compromissione della funzionalità di un impianto di depurazione.

Premesso questo, i giudici sono ritornati a concentrarsi sull'annoso dibattito circa la legittimità e il valore probatorio dei campionamenti effettuati dagli agenti accertatori, ai fini del controllo della conformità degli scarichi alle norme di legge o al titolo autorizzativo.

Come già in passato, la Corte ha sostenuto come la valutazione circa l'operato degli accertatori sfugga al proprio giudizio, spettando invece, al giudice di merito ed, al contempo, ha provveduto a fornire una chiara legittimazione a quei campionamenti effettuati con modalità particolari o, comunque, difformi rispetto al metodo del campionamento medio (in tal senso Cass. pen., sez. III, 11 maggio 2009, n. 1988, confermato da Cass. pen., sez. III, 24 marzo 2004, n. 14425).

I giudici della Suprema Corte hanno precisato come, infatti, al fine di rispondere a particolari esigenze o circostanze del caso concreto, gli accertatori possano ricorrere a metodologie differenti purché ne diano motivazione nell'apposito verbale, individuandone alcune, a titolo puramente esemplificativo, nel particolare tipo di scarico, nelle caratteristiche del ciclo tecnologico, ovvero in particolari situazioni afferenti all'accertamento stesso, come, per esempio, a quello che si deve effettuare in emergenza o con particolare urgenza.

Le disposizioni di legge in materia non hanno stabilito alcun criterio di valutazione della prova derivante dal campionamento, ma hanno previsto il metodo del campionamento medio prelevato nell'arco di tre ore, senza escludere la possibilità in capo agli accertatori di provvedere in maniera difforme in particolari situazioni.

La S.C. ha aggiunto, poi, che proprio l'Allegato 5, D.Lgs. n. 152/2006, in materia di controllo di conformità degli scarichi di acque reflue industriali, ha consentito all'autorità preposta al campionamento di effettuare il prelievo con tempistiche o modalità differenti, in presenza di particolari ragioni giustificative, espressamente riportate nell'apposito verbale.

Tuttavia, la sentenza risulta di sicuro interesse per un ulteriore profilo inerente alla disciplina delle acque reflue. La Corte ha confermato, infatti, come ai fini dell'assimilabilità agli scarichi domestici ai sensi dell'art. 101, comma 7, D.Lgs. n. 152/2006, di acque reflue provenienti da imprese esercenti l'attività di coltivazione del terreno, di silvicoltura, di allevamento [lettere a) e b)], e di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola [lettera c)], risulti necessaria una concreta e stretta complementarietà funzionale tra l'attività agricola o di allevamento, che devono ricoprire carattere di esclusività, e quella di trasformazione e di valorizzazione dei prodotti, nonché la prevalente provenienza della materia prima lavorata dalle attività di cui all'art. 101, comma 7, lettere a) e b), D.Lgs. n. 152/2006 (Cass. pen., sez. III, 2 luglio 2008, n. 26532).

*In conclusione, la Suprema Corte di Cassazione, dopo aver ribadito anche in materia di scarichi non autorizzati di acque reflue la legittimità di un sequestro preventivo di cui all'art. 321, comma 3-bis, per ragioni attinenti alla tutela della salute pubblica o dell'integrità dell'ambiente, ha precisato, conformemente all'orientamento dalla stessa condiviso e avvalorato in passato, come in presenza di particolari esigenze dettate dal caso concreto gli enti accertatori possano procedere a campionamenti con metodi e modalità differenti rispetto al campionamento medio, purché queste esigenze risultino espressamente indicate nell'apposito verbale.*

*Infine, la Corte ha puntualizzato un aspetto più generale della disciplina relativa agli scarichi, specificando come ai fini dell'assimilabilità degli scarichi derivanti dalle imprese esercenti le attività elencate all'art. 101, comma 7, lettere a), b) e c), agli scarichi domestici, sia necessario uno strettissimo collegamento funzionale tra produzione agricola o allevamento (che devono avere carattere di esclusività rispetto all'attività esercitata dall'impresa) e l'attività di trasformazione e di valorizzazione del prodotto derivante dalle stesse.*

(Gabriele Taddia. Il Sole 24 Ore, Ambiente & Sicurezza, 5 luglio 2011 - n. 12 - p.76)



## Edilizia e urbanistica

### ■ Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 13 giugno 2011, n. 3583

#### **Impugnazione del permesso di costruire: i termini per il ricorso al TAR decorrono dalla conoscenza degli elementi essenziali del provvedimento**

Con la sentenza n. 3583 del 13 giugno 2011 la IV sezione del Consiglio di Stato precisa un importante principio in tema di decorrenza dei termini per impugnare un permesso di costruire. Il Collegio ribadisce il presupposto - pacifico in giurisprudenza - che *"il termine decadenziale per l'impugnazione decorre dalla piena conoscenza dell'esistenza e dell'entità delle violazioni urbanistiche o dal contenuto specifico del progetto edilizio (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 10 dicembre 2010, n. 8705; Consiglio Stato, sez. VI, 10 dicembre 2010, n. 8705; Consiglio Stato, sez. V, 24 agosto 2007, n. 4485)."* Ma precisa che il concetto di *"piena conoscenza"* *"non postula necessariamente la conoscenza di tutti i suoi elementi, essendo sufficiente quella degli elementi essenziali quali l'autorità emanante, la data, il contenuto dispositivo e il suo effetto lesivo (omissis)".* I Giudici di Palazzo Spada, nel decidere il caso concreto, confermano la sentenza di primo grado che aveva dichiarato l'irricevibilità del ricorso in quanto notificato ben oltre il termine decadenziale di 60 giorni ritenendo che il ricorrente di fatto avesse avuto *"un'adeguata cognizione dei dati lesivi del Permesso di Costruire"* ben prima della materiale disponibilità del permesso di costruire stesso. Precisando che *"il principio della certezza delle situazioni giuridiche e di tutela di tutti gli interessati deve far ritenere che il soggetto concessionario non si possa lasciare nella perpetua incertezza sulla sorte del proprio titolo edilizio"* il Collegio sottolinea lo specifico dovere in capo all'interessato di *"tutelare senza indugio i propri interessi legittimi"* *"una volta informato (omissis) dall'amministrazione degli estremi del provvedimento"* e ribadisce come – in ossequio al vecchio borcardo *"diligenti bus iura succurrunt"* - resti sempre *"salva la possibilità di proporre motivi aggiunti ove dalla conoscenza integrale del provvedimento e degli atti presupposti emergano ulteriori profili di illegittimità (cfr. Consiglio Stato, sez. V, 12 luglio 2010, n. 4482)."*

La conoscenza di fatto dell'esistenza e dell'entità delle violazioni urbanistiche e del contenuto specifico del progetto edilizio integra quindi una *"piena conoscenza"* che può anche prescindere dalla materiale disponibilità dell'atto stesso e ne impone la tempestiva impugnazione con riserva di motivi aggiunti.

(Fabio Agostoni Avvocato, Studio legale Rusconi & Partners)

■ **Corte di Cassazione che, con sentenza 18 febbraio 2011, n. 4012**

**Spese di coibentazione termica**

*Il condominio risponde delle deficienze strutturali dell'edificio salva prova del caso fortuito qualora provochino danni ai singoli*

Si discute da sempre se le spese di coibentazione termica dell'appartamento sovrastante il porticato condominiale - il discorso vale però anche per il sottotetto comune non coibentato - debbano essere poste a carico del proprietario dell'appartamento o del condominio o di entrambi. Sulla questione era già intervenuta la Cassazione (sent. 4 giugno 2001, n. 7489), che aveva escluso la responsabilità del condominio laddove non fosse in gioco la resa calorica dell'impianto centrale di riscaldamento, ma solo l'insufficiente isolamento termico dell'appartamento che, come insufficienza strutturale, poteva essere addebitato solo al venditore-costruttore.

In tempi di forti rincari dell'energia e di risparmio energetico, la questione è stata nuovamente sottoposta al giudizio della Corte di Cassazione che, con sentenza 18 febbraio 2011, n. 4012, ha riconfermato il proprio orientamento, puntualizzando che «l'insufficiente coibentazione del solaio intermedio tra il portico di proprietà condominiale e l'appartamento sovrastante non rileva ai fini dell'attribuzione al condominio della responsabilità prevista dall'art. 2051 cod. civ. - la quale richiede una necessaria relazione tra la cosa in custodia e l'evento dannoso - qualora non sia una conseguenza diretta delle modalità costruttive del predetto solaio, ma sia legata alla circostanza che le stesse, in determinate condizioni climatiche e ove il riscaldamento condominiale venga effettuato rispettando la normativa in tema di risparmio energetico, non garantiscano una comoda vivibilità dell'appartamento sovrastante».

La nuova pronuncia, tuttavia, appare troppo sbrigativa e insoddisfacente posto che, per consolidata giurisprudenza, il condominio è tenuto a rispondere ex art. 2051 cod. civ. delle deficienze costruttive dell'edificio condominiale, salva prova del caso fortuito, qualora provochino danni ai singoli condomini (v. per tutte, Cass. 15 aprile 1999, n. 3753; 20 agosto 2003, n. 12211 e Trib. Milano 11 maggio 2009). E ciò, tenuto conto che, nel caso esaminato dalla sentenza n. 4012/2011, il solaio intermedio tra porticato condominiale era comune al condomino e al condominio a norma dell'art. 1125 cod. civ., ed era quindi in custodia sia al condomino che al condominio.

Tanto più che, nella specie, la normativa sul risparmio energetico non poteva, ex se sola, giustificare il danno lamentato dal condomino.

(Silvio Rezzonico, *Il Sole 24 Ore - Immobili & Diritto*, luglio/agosto 2011 - n. 7/8 - p. 8)



**Sicurezza ed igiene del lavoro**

■ **Cassazione penale, sez. IV (ud. 3 febbraio 2011), 18 maggio 2011, n. 19555**

***Infortuni sul lavoro - Attrezzatura priva dei dispositivi di sicurezza - Responsabilità del datore di lavoro - Sussistenza - Eventuale responsabilità concorrente del lavoratore - Valutazione ai fini della esclusione di responsabilità del datore di lavoro - Non rileva***

Sussiste la responsabilità penale del datore di lavoro nel caso di infortunio occorso al lavoratore, anche se la condotta di quest'ultimo è risultata imprudente, per aver fatto verosimilmente eccessivo affidamento sulla pregressa esperienza e sulla reiterazione delle stesse operazioni, allorché il datore abbia omesso di adeguare la macchina su cui è avvenuto l'incidente alle prescrizioni antinfortunistiche sopravvenute nel tempo e abbia altresì omesso di richiedere ai lavoratori l'osservanza delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza.



**Nota.** *La Suprema Corte di Cassazione è tornata ancora sulla più volte dibattuta questione relativa alla rilevanza, come condizione esimente della responsabilità del datore di lavoro, del comportamento imprudente o imperito del lavoratore.*

*Nel caso di specie è accaduto che un componente del Consiglio di amministrazione e responsabile della gestione aziendale di una società di capitali è stato condannato per il delitto di lesioni colpose conseguenti a violazione di norme antinfortunistiche perché, nella sua qualità di amministratore e di gestore della società, ha provocato a un dipendente lesioni personali gravi alle dita della mano sinistra che lo stesso lavoratore si era procurato per aver inavvertitamente appoggiato la mano sulla lama di una "macchina rettificatrice".*

*Il funzionamento dell'utensile non era stato arrestato nemmeno nel momento in cui il lavoratore aveva allungato la mano stessa nel tentativo di fermare la caduta a terra di uno dei pezzi che aveva allineato sulla macchina. Secondo la sentenza (di primo grado, poi confermata in appello), l'infortunio si era verificato per la colpa specifica dell'imputato il quale aveva omesso di adeguare la macchina alle prescrizioni antinfortunistiche sopravvenute nel tempo, con idonee protezioni e con i presidi tecnici (essendo la stessa dotata unicamente di una cuffia) a tutela della sicurezza e della incolumità dei lavoratori dipendenti e avendo anche omesso di richiedere agli stessi l'osservanza delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza; questo, quindi, in violazione dell'art. 2087, c.c., e del D.Lgs. n. 626/1994, art. 35, "Obblighi del datore di lavoro", comma 1 ("il datore di lavoro mette a disposizione dei lavoratori attrezzature adeguate al lavoro da svolgere ovvero adattate a tali scopi ed idonee ai fini della sicurezza e della salute"), e art. 72.*

*Il difensore dell'imputato ha presentato ricorso per Cassazione, lamentando in particolare il fatto che le sentenze di merito non abbiano tenuto adeguatamente conto dell'elemento determinante, costituito dall'evidente e incontestata imprudenza del lavoratore, assunta dalla difesa ricorrente come unico elemento causale rispetto all'infortunio.*

*La Cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso, confermando la decisione della Corte d'Appello, in particolare perché ha ritenuto che sussista "la responsabilità penale del datore di lavoro nel caso di infortunio occorso al lavoratore, anche se la condotta di quest'ultimo è risultata imprudente, per aver fatto verosimilmente eccessivo affidamento sulla pregressa esperienza e sulla reiterazione delle stesse operazioni, allorché il datore abbia omesso di adeguare la macchina su cui è avvenuto l'incidente alle prescrizioni antinfortunistiche sopravvenute nel tempo e abbia altresì omesso di richiedere ai lavoratori l'osservanza delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza".*

*La sentenza è certamente condivisibile e si inserisce nel novero di un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale relativo all'incidenza del comportamento del lavoratore infortunato rispetto al sinistro; in altre parole, è stato confermato che la responsabilità del datore di lavoro nella verifica dell'evento infortunistico non è esclusa dal ricorrere di una condotta del lavoratore che, pur improvvisa, non configuri un'abnorme deviazione rispetto al normale profilo comportamentale richiesto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa (in tal senso, si veda Cassazione penale, sez. feriale, 12 agosto 2010, n. 32357).*

*In pratica, per poter considerare il nesso causale, interrotto dalla condotta colposa del lavoratore e, pertanto, per potere escludere la responsabilità del garante (il datore di lavoro o un'altra delle figure responsabili alle quali può essere addebitata la condotta negligente), deve essere configurato come un fatto assolutamente eccezionale, del tutto al di fuori della normale prevedibilità e prevenibilità, ipotesi che può verificarsi allorché il comportamento del lavoratore sia definibile come "abnorme", "del tutto anomalo", "esorbitante dalle normali operazioni di lavoro" ovvero "incompatibile con il sistema di lavorazione" al quale il medesimo sia addetto. Questo, in quanto le norme in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro sono dirette a tutelare il lavoratore anche contro gli incidenti, intrinsecamente connaturali all'esercizio dell'attività svolta, derivanti da un suo comportamento colposo (si veda Cassazione penale, sez. IV, 1° ottobre 2008, n. 39883).*

*Questo è comprensibile poiché il "debitore di sicurezza" (appunto il datore di lavoro e le altre figure responsabili quali i dirigenti, i preposti e, a condizioni date, anche il RSPP) deve prevenire anche il comportamento imprudente o imperito del lavoratore il quale, per distrazione, per eccessiva dimestichezza nell'espletamento di un compito o per qualunque altro motivo, adotti un comportamento che devia dal normale e corretto svolgimento delle operazioni lavorative, ma non così tanto da non essere astrattamente prevedibile.*

*E' anche vero che la non rispondenza di un'attrezzatura di lavoro alla normativa antinfortunistica non è di per sé elemento sufficiente per giungere a una sentenza di condanna, tuttavia, è altrettanto vero che, se il giudizio post fattuale porta a concludere che la presenza di un ulteriore presidio anti nfortunistico (in aggiunta a quelli presenti) sull'attrezzatura avrebbe scongiurato l'infortunio, allora è evidente che la concorrente responsabilità del lavoratore può attenuare ma non eludere quella del datore di lavoro e degli altri soggetti tenuti a garantire la sicurezza e l'incolumità dei lavoratori.*

*In assoluto, questo concetto appare addirittura rafforzato dalla nuova e attuale previsione contenuta nel comma 3bis, art. 18, D.Lgs. n. 81/2008 (introdotto dal D.Lgs. n. 106/2009), il quale ha previsto una clausola di esonero di responsabilità per datori di lavoro e dirigenti qualora la mancata attuazione degli obblighi di sicurezza da parte di altri soggetti (per esempio, del lavoratore che compia una operazione non corretta) sia addebitabile unicamente agli stessi e non sia riscontrabile un difetto di vigilanza del datore di lavoro e dei dirigenti, difetto ampiamente riscontrabile nel caso in cui una attrezzatura di lavoro non sia dotata degli opportuni sistemi di prevenzione.*

(Gabriele Taddia. Il Sole 24 Ore, Ambiente & Sicurezza, 5 luglio 2011 - n. 12 - p.76)

## Approfondimenti



### Risarcimento del danno ambientale e profili di incoerenza con la normativa comunitaria

Daniela Florida, Il Sole 24 ORE - Ventiquattrore Avvocato, luglio/agosto 2011 - n. 7/8 - p. 75

#### la QUESTIONE

*Qual è la nozione giuridica di ambiente? Che cosa s'intende per danno ambientale? Qual è la natura della responsabilità per danno ambientale? Chi è il soggetto legittimato a chiedere il risarcimento? In che modo va provato il danno? Nelle ipotesi in cui non sia possibile la reintegrazione in forma specifica, come viene quantificato il risarcimento per equivalente?*

#### l'APPROFONDIMENTO

Nozione giuridica di "ambiente"

La prima questione da trattare quando si affronta la tematica del risarcimento del danno ambientale è quella relativa alla definizione giuridica di ambiente.

Invero, tale definizione non è presente nelle norme del nostro ordinamento ma si può ricavare prevalentemente dalla **giurisprudenza della Corte Costituzionale** successiva all'istituzione del Ministero dell'ambiente. In particolare, sul punto viene in rilievo la **sentenza n. 641 del 30 dicembre 1987, ove la Consulta ha** affermato che «l'ambiente è un **bene immateriale unitario** sebbene **a varie componenti**, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte nell'insieme sono riconducibili a unità. Esso non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo ma appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli» (*Foro Italiano, 1987, I, col. 1456*).

La giurisprudenza successiva ha costantemente ribadito la natura unitaria ma composita del bene ambiente, e ha sottolineato che, accanto al bene giuridico in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici, aventi a oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati.

In linea con questa impostazione, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale, «quando si guarda all'ambiente [...] è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la **tutela** e la **salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti**, esso, quindi, è l'oggetto di una "materia trasversale", volta alla cura di "interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» (Corte Cost. 14 novembre 2007, n. 378, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 1, 47).

#### Normativa di riferimento

- Costituzione: artt. 2, 9, 32; Codice civile: artt. 1226, 2043, 2051, 2058, 2059; Codice penale: art. 185;
- Codice di procedura penale: artt. 74 ss. e 90 ss.; Legge 8 luglio 1986, n. 349: artt. 13, 18, comma 5; D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152: artt. 299 ss.; D.L. 25 settembre 2009, n. 135: art. 5 *bis*.

#### Danno ambientale

Chiarita la nozione di ambiente, occorre soffermarsi sulla definizione del **danno ambientale** come danno risarcibile.

La prima teorizzazione del danno ambientale è riconducibile alla giurisprudenza della **Corte dei Conti**, che, nella nota sentenza del **18 settembre 1980, n. 86** (in *Foro Italiano*, 1981, III, col. 167), l'aveva inquadrato come fattispecie del danno erariale, affermandone la risarcibilità quale danno inflitto a beni valutabili nel loro insieme, che appartengono "indifferenziatamente" alla collettività nazionale organizzata nello Stato. Successivamente, la figura del danno ambientale è stata **espressamente introdotta** nel nostro ordinamento, e la relativa nozione poteva ricavarsi dall'**art. 18, comma 1, legge n. 349/1986**, a mente del quale "Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, a esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato».

Secondo la citata disposizione, quindi, si considerava danno all'ambiente la compromissione del medesimo, mediante una **condotta dolosa o colposa** che ne cagionasse: **a) alterazione; b) deterioramento o c) distruzione**, in tutto o in parte.

Nell'impostazione del **Codice dell'ambiente**, la nozione di danno ambientale si caratterizza per una maggiore specificità.

Ai sensi del primo comma dell'art. 300 del D.Lgs. n. 152/2006, infatti, per danno ambientale si intende «qualsiasi **deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto**, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima».

Il medesimo articolo 300, poi, richiamando la direttiva comunitaria 2004/35/Ce, al comma 2, arricchisce la definizione di danno ambientale, attraverso l'**elencazione** - ritenuta esclusivamente **esemplificativa** - di una serie di condotte lesive rivolte contro l'ambiente (e in particolare contro le specie e gli habitat naturali protetti, la flora e la fauna selvatiche, le acque interne, le acque costiere, il terreno). Dalla comparazione delle disposizioni sopra riportate emerge che il Legislatore del 2006 ha delineato in maniera più dettagliata i margini della tutela risarcitoria, circoscrivendola alle ipotesi in cui il deterioramento dell'ambiente, oltre che essere il frutto di una condotta dolosa o colposa, sia, altresì, caratterizzato dagli elementi della **significatività** e della **misurabilità**.

È importante precisare che la nozione pubblicistica di danno ambientale non esaurisce tutte le fattispecie di responsabilità conseguenti a una condotta pregiudizievole per l'ambiente.

La Suprema Corte ha, infatti, affermato che: «il danno ambientale presenta una **triplice dimensione: personale** (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente di ogni uomo); **sociale** (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana - art. 2 Cost.); **pubblica** (quale lesione del diritto-dovere pubblico delle istituzioni centrali e periferiche con specifiche competenze ambientali)» (Cass. pen., Sez. III, 19 gennaio 1994, n. 439, citata da Mazzola, in *I nuovi danni*, Cedam, 2008, 290).

Natura giuridica della responsabilità

Si è già detto che la disciplina relativa al danno ambientale, anche a seguito dell'entrata in vigore del TUA, è costruita secondo il modello della **responsabilità da fatto illecito**.

Lo si evince dal testo dell'art. 311, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006, in base al quale la responsabilità in questione è ricollegata alla commissione di un fatto illecito, che si concreti in una omissione di attività o comportamenti doverosi, o nella violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, compiuta con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, dalla quale derivi un danno all'ambiente.

La formulazione della norma ricalca sostanzialmente la disciplina precedente, incentrando la responsabilità non solo sul tipo di **condotta** (contraria alla legge), ma anche sull'elemento soggettivo della colpa, secondo lo schema dell'art. 2043 c.c.

Parte della giurisprudenza più recente, con specifico riferimento all'ipotesi di rimozione e smaltimento di rifiuti abbandonati, ha prospettato una **responsabilità oggettiva**, ex art. 2051 c.c., nei confronti del proprietario di un'area contaminata da altri (in tale senso si veda Trib. Venezia, Sez. III, 4 febbraio 2010, n. 304, in *Ambiente & Sviluppo*, 7/2010, 631 ss., TAR Toscana, Sez. II, 14 marzo 2007, n. 393). Secondo questa lettura, il proprietario, ma anche il titolare di diritti personali o reali di godimento, o addirittura chi si trovi con l'area interessata in un rapporto di mero fatto, potrebbero essere chiamati a rispondere del danno ambientale **per non essere tempestivamente intervenuti a rimuovere** la causa della contaminazione, ancorché imputabile a terzi.



Tale responsabilità troverebbe il suo fondamento nella **funzione di protezione e custodia** cui i citati soggetti sono chiamati in ragione della disponibilità materiale e giuridica dell'area inquinata.

Tuttavia, altra parte della giurisprudenza, formatasi in sede amministrativa, non ritiene applicabile, in materia di danno ambientale, le disposizioni sulla responsabilità oggettiva (nella specie l'art. 2051 c.c.), in quanto, a fronte di più norme apparentemente concorrenti nella stessa fattispecie, quali quelle del Codice civile e quelle sulla responsabilità ambientale, devono essere applicate solo queste ultime, in virtù del principio di specialità (si veda, *ex multis*, TAR Sicilia, Catania, 20 luglio 2007, n. 1254, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)).

Ne consegue che, ai fini dell'accertamento della responsabilità per danno ambientale, secondo tale impostazione, occorre verificare che ci sia stata una condotta colposa, non essendo ipotizzabile il ricorso alle norme di responsabilità presunta stabilite dal Codice civile.

**Legittimazione attiva**

Ai sensi del terzo comma dell'art. 18 della legge n. 349/1986, la legittimazione a proporre l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche in sede penale, era attribuita allo Stato, nonché agli enti territoriali interessati dal fatto lesivo. Alle associazioni ambientaliste e ai singoli cittadini il quarto comma del citato art. 18 conferiva la titolarità di un potere di denuncia, allo scopo di sollecitare l'esercizio dell'azione giurisdizionale da parte dei soggetti legittimati, mentre il successivo comma 5 consentiva alle suddette associazioni il diritto di intervenire nei giudizi per danno ambientale.

Con l'approvazione del **Testo Unico Ambientale**, invece, la **legittimazione attiva** nel giudizio di risarcimento del danno all'ambiente è stata riconosciuta **in via esclusiva allo Stato**, in persona del Ministro dell'ambiente (e della tutela del territorio e del mare) (art. 311, comma 1), fatta salva la **facoltà di intervento delle associazioni ambientaliste** prevista dal comma 5 dell'art. 18, legge n. 349/1986, tutt'ora in vigore.

Va, tuttavia, precisato che la legittimazione attiva esclusiva cui si riferisce il Codice dell'ambiente riguarda il **risarcimento del danno ambientale nella sua dimensione pubblica**.

La **giurisprudenza** è, infatti, concorde nel ritenere che le associazioni, al pari di altri soggetti, tra cui gli enti pubblici territoriali e le regioni, nonché i singoli cittadini, possano agire in giudizio, in forza dell'**art. 2043 c.c.**, per ottenere il risarcimento di un danno, ulteriore e concreto, che gli stessi dimostrino di aver subito, in conseguenza della condotta lesiva dell'ambiente.

Il pregiudizio immediato e diretto potrà avere natura tanto **patrimoniale** quanto **non patrimoniale**, purché sia riconducibile a una **situazione soggettiva meritevole di tutela**.

**Onere della prova**

Secondo la ricostruzione fin qui richiamata, tanto l'azione promossa dallo Stato ex art. 311 del D.Lgs. n. 152/2006, quanto quella intrapresa da altri enti o da singoli, ex art. 2043 c.c., ricalcano lo schema della **responsabilità aquiliana**, e ciò vale anche sotto il profilo del regime probatorio.

L'attore dovrà, quindi, **provare**, innanzitutto, che il comportamento del danneggiante abbia i connotati della **condotta illecita, attiva o omissiva**.

A tal fine, la giurisprudenza, in linea con il dettato normativo, esige il richiamo puntuale delle norme o dei provvedimenti amministrativi che si assumono violati e, in particolare, per il caso di omissione, anche l'indicazione della condotta cui il danneggiante era giuridicamente tenuto.

Il danneggiato dovrà, poi, fornire la prova del **danno**, che, nel caso di azione a tutela del c.d. danno ambientale pubblico, è *in re ipsa*, coincidendo con la compromissione dell'ambiente, e del **nesso di causalità** tra il danno e la condotta illecita.

Infine, secondo la giurisprudenza dominante, l'attore ha l'onere di fornire la prova dell'**elemento soggettivo** del **dolo** o della **colpa**, come si evince dalle disposizioni del TUA, anche se, di recente, si sono registrate alcune pronunce che hanno ritenuto non più necessaria la prova della colpa, purché siano provati in modo preciso gli elementi di illiceità della condotta (cfr. Trib. Venezia, Sez. III, 4 febbraio 2010, n. 304, cit.).

**Risarcimento per equivalente e quantificazione del danno**

Prima di affrontare la tematica relativa alla quantificazione del danno ambientale, è indispensabile premettere che il **risarcimento per equivalente costituisce un rimedio sostitutivo**, che il giudice può disporre solo nelle ipotesi in cui non sia possibile condannare l'autore dell'illecito al

ripristino della situazione precedente ovvero all'adozione di misure di riparazione complementari o compensative.

L'attenzione del Legislatore è, infatti, rivolta alla **concreta tutela dell'ambiente**, che si realizza più efficacemente attraverso la reintegrazione in forma specifica piuttosto che con la condanna del responsabile al pagamento di una somma di denaro.

Tuttavia, sorprende che l'art. 311, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006, come modificato dall'art. 5 *bis* del D.L. n. 135/2009, abbia previsto che il responsabile è tenuto al risarcimento patrimoniale nei confronti dello Stato non soltanto quando la condanna al *facere* riparatorio sia materialmente impossibile, ma anche nel caso in cui tale *facere* sia eccessivamente oneroso ai sensi dell'art. 2058 c.c., e così pure nelle ipotesi in cui l'effettivo ripristino o l'adozione delle misure di riparazione siano state in tutto o in parte omesse o, comunque, attuate in modo incompleto o difforme rispetto a quanto prescritto.

La formulazione della norma, con l'espresso richiamo all'art. 2058 c.c., induce a ritenere che la **possibilità della reintegrazione in forma specifica** debba essere **valutata dal giudice in senso soggettivo e non oggettivo**, come, invece, riteneva in passato buona parte della dottrina, che considerava ammissibile il rimedio del risarcimento pecuniario nelle sole ipotesi in cui i danni fossero irreparabili e irreversibili.

Tanto premesso in merito all'ordine di priorità delle forme risarcitorie, deve darsi atto della difficoltà di determinare in termini economici certi l'entità del danno, stante la particolare natura del bene ambiente, insuscettibile, in linea di massima, di valutazione pecuniaria secondo i prezzi di mercato.

#### Approfondimenti dottrinali

**D'Auria**, «Danno ambientale e conseguenze risarcitorie», in *Corr. merito*, 2008, 911;

**Giampietro-Lalli**, «Sito inquinato e responsabilità da custodia: il giudice italiano e comunitario a confronto» (nota a Trib. Venezia n. 340/2010), in *Ambiente & Sviluppo*, 7/2010, 631 ss.;

**Giampietro**, «Prime valutazioni del S. C. sul nuovo regime del danno ambientale», in *Danno e resp.*, 2008, 410;

**Greco**, «Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali», in *Resp. civ. e prev.*, 2007, 1262;

**Lugaresi**, *Diritto dell'Ambiente*, Cedam, 2008, 112 ss.;

**Rossi**, *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli Editore, 2008, 95 ss.;

**Rota-Rusconi**, *Ambiente, novità e applicazioni del D.Lgs. 152/2006 e normativa collegata*, Utet, 2007, 767 ss.;

**Salanitro**, «I criteri di imputazione della responsabilità ambientale», in *Ambiente & Sviluppo*, n. 1/2011, 19 ss.;

**Salanitro**, «Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato», in *Rass. dir. civ.*, 2009, 472;

**Taddei**, «Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 *bis* del D.L. n. 135/2009», in *Ambiente & sviluppo*, 2/2010, 122.

L'art. 18, comma 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sul punto, statuiva che «il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali». L'art. 311, comma 3 del Codice dell'ambiente, come modificato dall'art. 5 *bis* del D.L. n. 135/2009, convertito con legge n. 166/2009, ha demandato al **Ministero dell'ambiente** il compito di **indicare i criteri di determinazione del risarcimento**, «avendo riguardo anche al valore monetario stimato delle risorse naturali e dei servizi perduti e ai parametri utilizzati in casi simili o materie analoghe per la liquidazione del risarcimento per equivalente del danno ambientale in sentenze passate in giudicato pronunciate in ambito nazionale e comunitario», mentre l'art. 303, comma 1, lett. f), ha stabilito la retroattività dei nuovi criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria, prevedendo, con riguardo ai procedimenti in corso, la disapplicazione di quelli indicati dal citato art. 18.

In realtà, nonostante la citata modifica legislativa, la questione relativa ai criteri di valutazione in termini monetari del danno ambientale continua a creare incertezza, in quanto:

1) il **Ministero non ha adottato il prescritto decreto**

e

2) il rinvio alle sentenze passate in giudicato non costituisce un valido parametro di riferimento, considerato il **limitato numero di decisioni in materia**, la loro eterogeneità e l'ovvio richiamo, contenuto in quelle decisioni, ai parametri di cui all'art. 18 legge n. 349/1986, che, invece, il Codice dell'ambiente ha abrogato.

Sul punto è intervenuta la **Cassazione, nella recente sentenza n. 6551 del 22 marzo 2011**, precisando che: «è ben vero che non consta ancora essere stato emanato il decreto attuativo del Ministero, previsto espressamente dalla richiamata nuova norma di cui al D.L. n. 135 del 2009; ma il richiamo, come operato da quest'ultima, ai criteri di una specifica previsione di fonte comunitaria ne ha consacrato, ai fini della concreta applicazione nelle singole liquidazioni, la forza precettiva, quand'anche essa non si potesse già di per sé ricavare dal contenuto intrinseco delle disposizioni» ([www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it)).

### Considerazioni conclusive

Dall'analisi sin qui condotta emerge che la materia del risarcimento del danno ambientale, anche a seguito dell'approvazione del Testo Unico del 2006, non ha ancora raggiunto un sufficiente grado di sistematicità e molti aspetti della relativa disciplina sono lasciati all'interpretazione dei giudici.

A ciò si aggiunga che, mentre la **direttiva comunitaria 2004/35/Ce prevede esclusivamente rimedi di carattere riparatorio**, la legislazione italiana, limitandosi a prevedere una sorta di gerarchia degli strumenti di tutela risarcitoria, ha fatto propri, solo parzialmente, gli obiettivi formulati in sede comunitaria.

### la SELEZIONE GIURISPRUDENZIALE

#### DANNO AMBIENTALE

##### **Cassazione pen., Sez. III, 30 settembre 2008, n. 41828**

Il contenuto del danno ambientale viene a coincidere con la nozione non di danno patito bensì di danno provocato e il danno ingiusto da risarcire si pone in modo indifferente rispetto alla produzione di danni-conseguenze, essendo sufficiente per la sua configurazione la lesione in sé di quell'interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale, secondo contenuti e dimensioni fissati da norme e provvedimenti.

##### **Tribunale di Torino, Sez. IV, 8 luglio 2008**

L'ambiente in senso giuridico costituisce un insieme che, pur comprendente vari beni o valori - quali la flora, la fauna, il suolo, le acque ecc. - si distingue ontologicamente da questi e si identifica in una realtà, priva di consistenza materiale ma espressiva di un autonomo valore collettivo costituente, come tale, specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento, rispetto a illeciti, la cui idoneità lesiva va valutata con specifico riguardo a siffatto valore e indipendentemente dalla particolare incidenza verificatasi su una o più delle dette singole componenti, secondo un concetto di pregiudizio che, sebbene riconducibile a quello di danno patrimoniale, si caratterizza, tuttavia, per una più ampia accezione, dovendosi avere riguardo - per la sua identificazione - non tanto alla mera differenza tra il saldo attivo del danneggiato prima e dopo l'evento lesivo, quanto alla sua idoneità alla stregua di una valutazione sociale tipica a determinare in concreto una diminuzione dei valori e delle utilità economiche di cui il danneggiato può disporre, svincolata da una concezione aritmetico-contabile.

**NATURA DELLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE****TAR Sicilia, Catania, 22 luglio 2007, n. 1254**

Il modello di responsabilità che il Legislatore ha accolto nella disciplina della tutela ambientale dai rischi di inquinamento non è riconducibile alla responsabilità oggettiva, ma, al contrario, specie in virtù della nuova normativa di cui al D.Lgs. n. 152/2006, ma già per effetto della previgente disposizione di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997, è qualificabile come vera e propria responsabilità soggettiva (pienamente di tipo aquiliano). ([www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it))

**LEGITTIMAZIONE ATTIVA****Cassazione pen., Sez. III, 21 ottobre 2010, n. 41015**

Ai sensi dell'art. 311, comma 1 del D.Lgs. n. 152 del 2006 lo Stato, nella persona del Ministro competente, è l'unico soggetto legittimato ad agire per il risarcimento del danno da lesione dell'ambiente quale diritto pubblico generale a fondamento costituzionale. Individuato, così, l'unico titolare di siffatta pretesa risarcitoria deve desumersi che tutti gli altri soggetti, singoli o associati, compresi enti pubblici territoriali e Regioni, sono legittimati ad agire in proprio rispetto a tali danni solo in forza dell'art. 2043 c.c., e unicamente rispetto agli eventuali pregiudizi patrimoniali, ulteriori e concretamente determinati, che diano prova di aver subito a cagione della medesima condotta lesiva dell'ambiente e che abbiano riguardato, pertanto, interessi diversi da quello pubblico e generale della tutela ambientale. (Nel caso specifico è stato dichiarato il difetto di legittimazione in capo alla Provincia costituitasi parte civile in un processo per reati ambientali la quale, invece di dedurre un ulteriore e specifico danno patrimoniale, si era limitata ad allegare di aver subito il danno, generico e di natura pubblica, della lesione dell'ambiente quale bene pubblico).

**Cassazione pen., Sez. III, 11 febbraio 2010, n. 14828**

Anche a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cosiddetto Testo Unico ambientale) che ha attribuito in via esclusiva la richiesta risarcitoria per danno ambientale al Ministero dell'ambiente, le associazioni ecologiste sono legittimate a costituirsi parte civile al solo fine di ottenere il risarcimento dei danni patiti dal sodalizio a causa del degrado ambientale, mentre non possono agire in giudizio per il risarcimento del danno ambientale di natura pubblica. (Nella specie detta legittimazione è stata riconosciuta al Circolo Legambiente e al WWF Italia).

**Tribunale di Milano, Sez. II, 31 marzo 2008**

L'ambito del risarcimento del danno non deve necessariamente essere limitato a quello del c.d. danno ambientale, ben potendo l'attività inquinante avere prodotto conseguenze dannose per beni materiali di proprietà dell'ente territoriale, o causato spese direttamente attinenti ai compiti istituzionali dell'ente, delle quali quest'ultimo potrà pretendere il rimborso. Qualora si possa configurare un'ipotesi di reato, come quella di avvelenamento di acque destinate all'alimentazione umana, la legittimazione attiva dell'ente territoriale può ritenersi pienamente configurabile anche in relazione al risarcimento del danno extrapatrimoniale, in considerazione della lesione di un elemento inerente la sua identità, ambientale ed economica. (*Corriere del Merito*, 2008, 8-9, 907)

**Tribunale di Salerno, Sez. I, 28 aprile 2007**

Anche in seguito all'entrata in vigore del Codice dell'ambiente, che ha previsto la legittimazione esclusiva del Ministro dell'ambiente nei giudizi di risarcimento del danno ambientale, permane in capo ai Comuni la legittimazione ad agire in giudizio, anche in via cautelare, per far valere un danno alla salubrità dell'ambiente nonché alla propria identità storico-culturale-economica. (*Corriere del Merito*, 2007, 10, 1139)

**Tribunale di Napoli, Sez. VI, 12 gennaio 2007**

In virtù dell'espressa disposizione di cui all'art. 311 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (e dopo l'abrogazione dell'art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349, in virtù del quale gli enti territoriali potevano agire in aggiunta allo Stato per l'azione di risarcimento del danno anche in sede penale) è solo il Ministero dell'ambiente a poter azionare in sede penale il diritto al risarcimento del danno ambientale, anche se non è possibile escludere in astratto ulteriori connotazioni di danno riconducibili ad altri titolari per i quali, pertanto, non può elidersi in via pregiudiziale la legittimazione attiva degli enti territoriali, di associazioni, singoli o privati. (*Giur. di Merito, 2007, 3, 802*) **ONERE DELLA PROVA**

**Tribunale di Venezia, Sez. III, 4 febbraio 2010, n. 304**

La previsione dell'art. 2051 c.c., inusuale per le ipotesi di danno ambientale, ma non del tutto esclusa (come evidenzia la giurisprudenza recente), pone il danneggiato in una condizione di estremo favore, in quanto lo esonera dall'onere della prova della colpa del danneggiante, prevedendo una sostanziale responsabilità oggettiva a carico del medesimo. Tuttavia, a fronte di tale condizione di favore, è richiesta una rigorosa dimostrazione degli elementi costitutivi della responsabilità, e in particolare della condotta positiva o omissiva concretamente tenuta dal danneggiante (e, nel caso di omissione, la esatta indicazione della condotta cui era giuridicamente tenuto), del nesso causale tra la condotta e l'evento, nonché del danno qualificato nella sua entità, determinato con la condotta e nei limiti in cui sia a essa attribuibile. (*Ambiente & Sviluppo, 7/2010, 631*)

**Cassazione civ., Sez. III, 10 ottobre 2008, n. 25010**

Una volta accertata la compromissione dell'ambiente in conseguenza del fatto illecito altrui, la prova del danno patito dalla P.A. deve ritenersi *in re ipsa*, e la relativa liquidazione - quando non sia tecnicamente possibile la riduzione in pristino - deve avvenire con criteri ampiamente equitativi, in quanto non è oggettivamente possibile tenere conto di quegli effetti che inevitabilmente si evidenzieranno solo in futuro.

**QUANTIFICAZIONE****Cassazione civ., Sez. III, 22 marzo 2011, n. 6551**

Il Giudice della domanda di risarcimento del danno ambientale, ancora pendente alla data di entrata in vigore della legge 20 novembre 2009, n. 166 deve provvedere alla liquidazione del danno applicando, in luogo di qualunque criterio previsto da norme previgenti (ivi compreso l'art. 18, legge n. 349/1986, invocato dalla parte istante), i criteri specifici come risultanti dal nuovo testo del D.Lgs. n. 152/2006 (art. 311, commi 2 e 3), come modificato dal D.L. n. 135/2009 (art. 5 bis, comma 1, lett. b), conv. con mod in legge n. 166/2009), individuandosi detti criteri direttamente nelle previsioni del punto 1.2.3 dell'Allegato 2 alla dir. 2004/35/Ce e solo eventualmente, ove sia nelle more intervenuto, quelli specificati dal decreto ministeriale previsto dall'ultimo periodo dell'art. 311, comma 3, cit.

## Appalti

**Responsabilità appaltatore-committente nella riparazione del tetto condominiale**

*L'autonomia e la libertà di gestione dell'appaltatore comportano anche l'assunzione dei rischi del committente*

Maurizio De Tilla, Il Sole 24 Ore - Immobili & Diritto, luglio/agosto 2011 - n. 7/8 - p. 14

**■ Corte di Cassazione, sent. 15 giugno 2010, n. 14443, Sez. II****LA MASSIMA****Appalto Responsabilità e risarcimento - Del committente - Presupposti**

*Nel contratto di appalto a carico del committente è configurabile la corresponsabilità in caso di specifiche violazioni di regole di cautela nascenti ex art. 2043 cod. civ. ovvero in caso di una riferibilità dell'evento al committente stesso per culpa in eligendo per essere stata affidata l'opera a un'impresa assolutamente inidonea, ovvero quando l'appaltatore, in base ai patti contrattuali, sia stato un semplice esecutore degli ordini del committente e abbia agito quale nudus minister del committente medesimo attuandone specifiche direttive, ovvero ancora quando il committente si sia di fatto ingerito nell'esecuzione del lavoro materialmente cooperando con l'impresa appaltatrice palesemente priva delle necessarie capacità e dei mezzi tecnici indispensabili per eseguire la prestazione, senza il pericolo di arrecare danni a terzi.*

*La corresponsabilità del committente verso i terzi non può essere fatta discendere dalla mancata sorveglianza dell'attività dell'appaltatore ovvero dalla mancata verifica dell'idoneità delle misure adottate dall'appaltatore a tutela dei terzi; il committente, intanto può essere chiamato a rispondere dei danni derivanti dalla cosa di sua proprietà in quanto, per sopravvenute circostanze di cui sia venuto a conoscenza, come l'abbandono del cantiere o la sospensione dei lavori da parte dell'appaltatore, sorge a carico del medesimo il dovere di apprestare quelle precauzioni che il proprietario della cosa deve adottare per evitare che dal bene derivino pregiudizi a terzi.*

La Corte di appello di Torino (con sentenza impugnata in Cassazione) aveva ritenuto che il danno lamentato dall'attrice era derivato - in considerazione della mancata adozione di misure idonee alla protezione del tetto condominiale - dalle infiltrazioni d'acqua provenienti dallo stesso, verificatesi durante l'esecuzione dei lavori necessari per il suo totale rifacimento e che ne avevano determinato lo smantellamento.

Da qui aveva riconosciuto la responsabilità del condominio, in concorso con quella dell'appaltatore, per non avere l'amministratore evitato che la condizione del bene condominiale fosse idonea ad arrecare danni a terzi. In particolare, la responsabilità del proprietario del bene e committente dei lavori è stata ravvisata nell'omissione del dovere di controllo e di sorveglianza da parte dell'amministratore del condominio, il quale avrebbe dovuto verificare la tenuta del telone, trattandosi di una misura manifestamente inadeguata.

Così opinando, i giudici di merito avevano addebitato all'amministratore il fatto di non essersi assicurato che le misure adottate dall'appaltatore fossero state tali da scongiurare il pericolo di danni in considerazione delle condizioni climatiche: in sostanza, i giudici avevano rimproverato all'amministratore di non essere intervenuto sui luoghi, pur risiedendo a poca distanza.

La Cassazione - con la decisione in questione n. 14443/2010 - ha ritenuto errato tale assunto, con la seguente motivazione. Occorre anzitutto ricordare che l'appaltatore è di regola l'unico responsabile dei danni derivati a terzi dall'esecuzione delle opere appaltate in considerazione

dell'autonomia gestionale del rischio con riferimento all'assetto organizzativo dell'impresa, alla scelta e all'utilizzo dei mezzi ritenuti necessari e alle modalità di esecuzione dell'opera commissionata.

L'autonomia e la libertà di gestione dell'appaltatore - che si obbliga verso il committente a fornirgli il risultato della sua opera - comportano che il rischio inerente alla cosa oggetto delle opere appaltate si sposta dal committente all'assuntore dell'esecuzione dell'opus, con inapplicabilità della responsabilità del committente ex art. 2049 cod. civ. Ne consegue che, durante tutto il tempo dell'esecuzione dell'opera e fino alla consegna all'appaltante, il dovere di custodia e di vigilanza sulla cosa da consegnare passa dal committente all'appaltatore, il quale è tenuto sia a impedire che la cosa sia distrutta o si deteriori, sia a rispettare il principio del *neminem laedere*, ossia evitare di arrecare danni a terzi a causa dell'esecuzione dell'opera commissionata. Di regola, è da escludere, in relazione ai danni arrecati a terzi nel corso e a causa dell'esecuzione dei lavori, una responsabilità anche del committente non potendo questi controllare le modalità dell'organizzazione che si è data l'impresa appaltatrice. Il potere di vigilanza e controllo, che all'interno del contratto di appalto il committente può esercitare nel proprio interesse, è irrilevante sul piano della responsabilità extracontrattuale derivante dall'esecuzione delle opere commissionate.

Nel caso di specie, con l'appalto era stata trasferita la (necessaria) detenzione del tetto relativamente al quale dovevano essere eseguiti i lavori: d'altra parte, la sentenza impugnata aveva altresì accertato che l'appaltatore non era un *nudus minister*, per cui nessun dovere di vigilanza e di controllo poteva esigersi da parte dell'amministratore del condominio che quindi non era tenuto a effettuare sopralluoghi per verificare l'adozione da parte dell'appaltatore delle misure idonee a evitare che dall'esecuzione dei lavori derivassero danni a terzi.

La Corte Suprema ha, quindi, affermato che i giudici di merito hanno ritenuto la condotta omissiva del condominio senza avere individuato l'obbligo in violazione del quale si sarebbe realizzata tale condotta, posto che si è erroneamente ricollegato il dovere di evitare la situazione di pericolo lesiva del diritto dell'attrice al mancato intervento volto a verificare la tenuta del telone predisposto dall'appaltatore.

In realtà i giudici, pur facendo riferimento all'art. 2043 cod. civ., non hanno individuato i presupposti fattuali in base ai quali sarebbe stata configurabile la violazione del principio del *neminem laedere*. Evidentemente l'indagine avrebbe dovuto verificare e dare conto delle specifiche circostanze, in base alle quali l'amministratore avrebbe avuto la conoscenza effettiva della situazione di pericolo e di abbandono del cantiere da parte dell'appaltatore, così da rendere esigibile un comportamento idoneo a impedire di ledere l'altrui sfera giuridica, secondo quanto previsto dall'art. 2043 cit.

La decisione va condivisa (in quanto si allinea a un orientamento consolidato (v. Cass. n. 12971/2010; Cass. n. 10605/2010; Cass. n. 8686/2000, *Guida al diritto* 2000, 35, 32; Cass. n. 15782/2006; Trib. Milano n. 2389/2008; App. Ancona 15 giugno 2005; Trib. Milano n. 6338/2009; Trib. Messina 31 agosto 2006).

La giurisprudenza ha, inoltre, precisato che la circostanza che l'appaltatore esegua l'opera su progetto del committente o fornito dal committente non lo degrada, per ciò solo, al rango di *nudus minister* poiché la fase progettuale non interferisce nel contratto e non ne compone la struttura sinallagmatica, esulando dagli obblighi delle rispettive parti. Ne consegue che l'appaltatore è tenuto non solo a eseguire a regola d'arte il progetto, ma anche a controllare, con la diligenza richiesta dal caso concreto e nei limiti delle cognizioni tecniche da lui esigibili, la congruità e la completezza del progetto stesso e della direzione dei lavori, segnalando al committente, anche nel caso di ingerenza di costui, gli eventuali errori riscontrati, quando l'errore progettuale consiste nella mancata previsione di accorgimenti e componenti necessari per rendere il prodotto tecnicamente valido e idoneo a soddisfare le esigenze del committente (v. Cass. n. 6754/2003, che ha confermato la sentenza di merito che aveva affermato la responsabilità esclusiva dell'appaltatore per l'applicazione difettosa di numerose valvole per impianti di riscaldamento, prive dei necessari supporti di raccordo tra paretine e traversino, raccomandati e suggeriti dalla migliore tecnica costruttiva. Conformi Cass. n. 4689/2000; Cass. n. 5455/1999).

Gli errori del progetto fornito dal committente ricadono su quest'ultimo ed escludono la responsabilità dell'appaltatore solo quando questi si ponga, rispetto a quello, per espressa previsione contrattuale, come *nudus minister*, come passivo strumento nelle mani del committente, direttamente e totalmente condizionato dalle istruzioni ricevute senza nessuna possibilità di iniziativa e vaglio critico, laddove in ogni altro caso la prestazione dovuta dall'appaltatore implica anche il controllo e la correzione degli eventuali errori del progetto fornitogli (Cass. n. 6088/2000, *Dir. e giust.* 2000, 19, 25, *Contratti* 2000, 1133, con nota di Soddu).

L'appaltatore risponde nei confronti dei terzi dei danni che siano derivati dall'inosservanza delle regole tecniche e dalla comune diligenza, anche quando l'opera sia compiuta sotto il controllo di un direttore dei lavori (salvo l'eventuale concorso di colpa fra direttore dei lavori o committente e appaltatore), a meno che l'appaltatore non abbia agito quale *nudus minister* e cioè senza alcuna libertà di determinazione e di decisione (Cass. n. 5455/1999; Cass. n. 1308/1999; Cass. n. 11132/1994).

Nello stesso senso si è stabilito che l'appaltatore è responsabile in via esclusiva dei danni cagionati a terzi nell'esecuzione dell'opera anche nel caso in cui il committente abbia esercitato un controllo sui relativi lavori, designando, nel proprio interesse, un sorvegliante privo di poteri d'ingerenza (v. Cass. n. 16080/2002, che ha cassato la sentenza impugnata, escludendo che la designazione di un sorvegliante dei lavori e la consegna all'appaltatore da parte del committente di una relazione geologica attestante che i lavori non avrebbero messo a rischio la stabilità di un edificio ubicato in prossimità della zona interessata dai medesimi fosse sufficiente a giustificare l'affermazione della corresponsabilità del committente per i danni cagionati a detto edificio).

Anche nel caso in cui risulti contrattualmente riservato al committente il potere di ingerirsi nella direzione dei lavori appaltati deve intendersi di massima mantenuto all'appaltatore un margine di autonomia che gli impone di attenersi comunque alle regole dell'arte e di assicurare alla controparte il risultato tecnico conforme alle sue esigenze, cosicché la responsabilità dell'appaltatore può restare esclusa solo quando egli abbia reso edotto il committente dell'erroneità e della incongruenza delle istruzioni esecutive impartitegli e ciò nonostante abbia dovuto attenersi a dette istruzioni per essergli state le stesse ribadite (Cass. n. 967/1994; conformi Cass. n. 3384/1995, *I Contratti*, 1995, 3, 310; Cass. n. 11134/1995).

## LA GIURISPRUDENZA CITATA

LEGITTIMITÀ
Cass. civ. 13 marzo 1992, n. 3050
Cass. civ. 1° febbraio 1994 n. 967
Cass. civ. 23 dicembre 1994, n. 11132
Cass. civ. 23 marzo 1995, n. 3384
Cass. civ. 26 ottobre 1995, n. 11134
Cass. civ. 27 aprile 1999, n. 1308
Cass. civ. 4 giugno 1999, n. 5455
Cass. civ. 26 luglio 1999, n. 8075
Cass. civ. 12 maggio 2000, n. 6088
Cass. civ. 26 giugno 2000, n. 8686
Cass. civ. 15 novembre 2002, n. 16080
Cass. civ. 20 gennaio 2003, n. 719



Cass. civ. 2 marzo 2005, n. 4361
Cass. civ. 1° giugno 2006, n. 13131
Cass. civ. 12 luglio 2006, n. 15782
Cass. civ. 5 giugno 2007, n. 13123
Cass. civ. 23 aprile 2008, n. 10588
Cass. civ. 12 luglio 2008, n. 15782
Cass. civ. 30 aprile 2010, n. 10605
Cass. civ. 27 maggio 2010, n. 12971
<b>MERITO</b>
Trib. Milano 30 aprile 2005
App. Ancona 15 giugno 2005
App. Reggio Calabria 1° dicembre 2005
Trib. Roma 20 marzo 2006
Trib. Messina 31 agosto 2006
Trib. Milano 25 febbraio 2008, n. 2389
App. Napoli 23 gennaio 2009, n. 227
Trib. Milano 12 maggio 2009, n. 6338

### **Responsabilità concorrente o esclusiva del committente**

Diversamente da quanto deciso con la sentenza che si commenta esistono fattispecie nelle quali la responsabilità dell'appaltatore è concorrente con quella del committente.

La giurisprudenza ha ritenuto che è configurabile il concorso di responsabilità del committente, per i danni causati dall'appaltatore al terzo nella realizzazione dell'opera, qualora il committente si sia ingerito nell'attività dell'appaltatore, ovvero si sia riservato poteri di direzione e di sorveglianza e, proprio nell'ambito dell'esercizio di tali poteri sia stato provocato il danno, ovvero, nel caso in cui il danno sia stato prodotto in esecuzione di direttive del committente o di un suo specifico ordine. L'autonomia dell'appaltatore nell'organizzazione dei mezzi e nella realizzazione dell'opera, infatti, non osta a che la responsabilità verso i terzi, per i danni provocati da tale realizzazione, possa estendersi solidalmente al committente, ove il fatto lesivo sia ricollegabile anche alla condotta, positiva, o negativa, del committente (Cass. n. 13123/2007).

Ancora. Il committente può essere corresponsabile in via diretta con l'appaltatore, per i danni cagionati a terzi dall'esecuzione dell'appalto, se affida l'appalto a impresa priva delle necessarie capacità tecniche e organizzative per la corretta esecuzione del contratto (Cass. n. 719/2003, *Guida al diritto* 2003, 10, 61).

Nello stesso senso si è stabilito che una responsabilità del committente nei riguardi dei terzi risulta configurabile allorquando si dimostri che il fatto lesivo sia stato commesso dall'appaltatore in esecuzione di un ordine impartitogli dal direttore dei lavori o da altro rappresentante del committente stesso o allorquando risultino presenti gli estremi della *culpa in eligendo*, il che si verifica se il compimento dell'opera o del servizio sono stati affidati a un'impresa appaltatrice priva della capacità e dei mezzi tecnici indispensabili per eseguire la prestazione oggetto del contratto senza che si determinino situazioni di pericolo per i terzi.

Tali principi valgono anche in materia di subappalto perché il subcommittente risponde nei confronti dei terzi in luogo del subappaltatore solo nel caso in cui - esorbitando dalla mera sorveglianza sull'opera oggetto del contratto ai fini di pervenire alla corrispondenza tra quanto pattuito e quanto viene a eseguirsi - abbia esercitato una ingerenza sull'attività di quest'ultimo così penetrante da ridurlo al ruolo di mero esecutore (Cass. n. 4361/2005, *Giust. civ.* 2006, 3, 654; Trib. Roma 20 marzo 2006).

**Art. 1669 - Rovina e difetti di cose immobili**

Quando si tratta di edifici o di altre cose immobili destinate per la loro natura a lunga durata, se, nel corso di dieci anni dal compimento, l'opera, per vizio del suolo o per difetto della costruzione, rovina in tutto o in parte, ovvero presenta evidente pericolo di rovina o gravi difetti, l'appaltatore è responsabile nei confronti del committente e dei suoi aventi causa, purché sia fatta la denuncia entro un anno dalla scoperta.

Il diritto del committente si prescrive in un anno dalla denuncia.

**Art. 2043 - Risarcimento per fatto illecito**

Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

Non vi è responsabilità del committente nel caso di asserita inaffidabilità dell'impresa sotto il profilo patrimoniale (Cass. n. 12971/2010).

Non sussiste, per, altro, responsabilità del committente ove non sia accertato che questi, avendo in forza del contratto di appalto la possibilità di impartire prescrizioni nell'esecuzione dei lavori o di intervenire per chiedere il rispetto della normativa di sicurezza, se ne sia avvalso per imporre particolari modalità di esecuzione dei lavori o particolari accorgimenti antinfortunistici che siano stati causa (diretta o indiretta) del sinistro (Cass. n. 15782/2006).

Si è, inoltre, precisato che la possibilità che il committente risponda sulla base dell'art. 2043 cod. civ. per la violazione di regole di cautela non determina, peraltro, un obbligo generale di supervisione a suo carico sull'attività dell'appaltatore che il terzo danneggiato possa comunque far valere nei suoi confronti, poiché la funzione di controllo è assimilabile a un potere che può essere riconosciuto nei rapporti interni fra committente e appaltatore, in correlazione alla riduzione o eliminazione della sfera di autonomia decisionale dell'appaltatore, e solo eccezionalmente può assumere rilevanza nei confronti dei terzi. Un dovere di controllo di origine non contrattuale gravante sul committente al fine di evitare che dall'opera derivino lesioni del principio del *neminem laedere* può essere, difatti, configurato solo con riferimento alla finalità di evitare specifiche violazioni di regole di cautela (Cass. n. 13131/2006).

Permane piena autonomia dell'appaltatore e ogni sua responsabilità per il crollo dell'opera eseguita non a regola d'arte ove non sussista la prova di un accordo relativo a istruzioni del committente tali da rendere l'appaltatore un mero esecutore materiale dell'opera (Cass. n. 3050/1992, *Giur. comm.* 1994, 656, con nota di De Sanctis Ricciardone).

**Fattispecie specifiche****Sinistro verificatosi sul fondo stradale dissestato**

In merito al risarcimento dei danni occorsi in seguito al sinistro verificatosi sul fondo stradale dissestato, a causa di lavori in corso non segnalati, si rileva l'infondatezza della tesi sostenuta dalla ditta appaltatrice in merito alla concorrente colpa della parte committente, proprietaria della strada (nella specie l'ente provincia). Difatti, in forza del consolidato orientamento della S.C., in merito all'esecuzione del contratto d'appalto, è configurabile unicamente la responsabilità dell'appaltatore per i danni occorsi a terzi e derivanti dall'esecuzione del contratto medesimo. È possibile configurare una concorrente responsabilità del committente, come sostenuto dagli appellanti nel caso de qua, solo nell'ipotesi in cui i danni verificatisi siano conseguenza dell'esecuzione di un ordine impartito da questi o da un suo rappresentante, all'appaltatore ovvero sia configurabile la

cosiddetta *culpa in eligendo* che si verifica quando il compimento dell'opera sia stato affidato a un soggetto privo dei requisiti necessari per la sua realizzazione dell'opera stessa, configurando, in tal modo, una potenziale situazione di pericolo per i terzi (App. Napoli n. 227/2009, *Guida al diritto* 2009, 19, 78).

### Bibliografia

- Barbanera, «La responsabilità del costruttore per rovina e difetti di cose immobili nel quadro dei rapporti tra la disciplina speciale *ex art.* 1669 cod. civ. e la norma generale dell'art. 2043 cod. civ.», *Nuova giur. civ.* 2000, 137
- Bianchi, «Appalto di servizi e responsabilità del committente», *Corr. giur.* 2005, 1564
- Biscontini, Di Amato, Franchini, «Codice degli appalti pubblici e privati - Annotati con la giurisprudenza», Milano 2002, XLIV-1056
- Camilletti, «Gli obblighi dell'appaltatore nell'esecuzione del contratto d'appalto», *Impresa* 2004, 832
- Carusi, «Responsabilità dell'appaltatore per gravi difetti delle cose immobili, errori di progettazione, obbligo di cooperazione del direttore dei lavori», *Riv. arb.* 1998, 791
- Cervale, «La responsabilità dell'appaltatore», Milano 1999, XVIII-392
- De Tilla, «L'appalto privato», Milano 2007, 1105
- Finelli, «Rovina e difetti di beni immobili: la responsabilità dell'appaltatore», *Immobili & Diritto* 2005, 4, 121
- Furgas, «Rovina di immobili di lunga durata e concorso di responsabilità», *Riv. giur. sarda* 1994, 23
- Gallo, «Appalto, concorso tra responsabilità e danni puramente economici», *Giur. it.* 1999, 2057
- Giannattasio, «L'appalto», Milano 1977, XVI-352
- Greca, «Riflessioni sulla responsabilità solidale dell'appaltatore e del progettista *ex art.* 1669 cod. civ. in caso di rovina di edificio», *Giur. it.* 2001, 266
- Lamanuzzi, «La responsabilità dell'appaltatore», *Contratti* 1996, 126
- Mangini, Iacuanello Bruggi, «Il contratto di appalto», Torino 1997, XIV-564
- Mascarello, «Il contratto di appalto», Milano 2002, XV-236
- Musulino, «I poteri di verifica del committente durante l'esecuzione del contratto di appalto», *Riv. giur. edil.* 2002, 81
- Musulino, «Il contratto di appalto», *Rass. giur. comm. app. pub. e priv.*, Rimini 1999, 377
- Musulino, «La responsabilità civile nell'appalto - Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, concorso di colpa, garanzie», Padova 2003, XXVI-440
- Rescigno, «Appalto (diritto privato)», *Enc. giur.*, Roma 1988
- Rubino, «Dell'appalto (artt. 1655-1677 cod. civ.)», *Comm. cod. civ.*, a cura di Scialoja, Branca, *Foro it.*, Bologna-Roma 1961, XVI-356
- Rubino Sammartano, «L'appaltatore è sempre responsabile?», *Immobili & Diritto* 2005, 10, 18
- Russo, Criaco, «L'appalto privato», Torino 2005, 527
- Sandulli, «Sui gravi difetti di cui all'art. 1669 cod. civ.», *Riv. giur. edil.* 1970, 521
- Soddu, «Autonomia dell'appaltatore e responsabilità civile», *Contratti* 2000, 1133
- Vacca, «La responsabilità del progettista e quella dell'impresa appaltatrice per vizi del progetto», *Resp. civ.* 1992, 378

### Rifacimento di una condotta idrica

Poiché l'appaltatore gode di autonomia organizzativa e gestionale, una responsabilità del committente per i danni causati a terzi durante l'esecuzione dell'opera è configurabile solo in due casi: o quando l'opera sia stata affidata a impresa manifestamente inidonea (cosiddetta *culpa in eligendo*), ovvero quando la condotta causativa del danno sia stata imposta all'appaltatore dal committente stesso, attraverso rigide e inderogabili direttive. L'accertamento della sussistenza di tali circostanze costituisce una indagine di fatto, riservata al giudice di merito e incensurabile in sede di legittimità, se correttamente motivata. (Nella specie l'appaltatore, mentre eseguiva lavori

di rifacimento di una condotta idrica, aveva eseguito uno scavo invalicabile, dividendo così in due parti non comunicanti il fondo attraversato dalla condotta. Cass. n. 10588/2008, confermando la decisione di merito, ha escluso nella specie una responsabilità del committente, sia perché il tracciato della condotta era preesistente e non ascrivibile a scelta di quest'ultimo, sia perché la mancata adozione di accorgimenti per consentire lo scavalco dello scavo era frutto di una scelta organizzativa dell'appaltatore, e non di una direttiva del committente. Conforme Cass. n. 15782/2008).

### **Cedimenti della copertura dell'edificio**

La Cassazione (sent. n. 8075/1999) ha confermato la decisione di merito che aveva affermato la responsabilità esclusiva dell'appaltatore per il cedimento della copertura di un edificio realizzata, in assenza di divieti contrattuali di iniziativa, nonostante l'inidoneità delle strutture d'appoggio e la mancata esecuzione a cura del committente di opere ritenute necessarie ed espressamente richieste dall'appaltatore medesimo.

### **Infiltrazioni d'acqua**

Le infiltrazioni d'acqua, oggetto della controversia all'esito dell'istruttoria, risultano imputabili non a colpa del convenuto per pretesa cattiva manutenzione, ma a chi ha eseguito le opere di ristrutturazione (Trib. Milano 30 aprile 2005).

### **Appalto di regia**

L'ingerenza del committente e del direttore dei lavori nella fase di esecuzione delle opere, anche se particolarmente costante e penetrante, non vale a escludere l'autonomia e la discrezionalità e quindi non vale a configurare il contratto come appalto cosiddetto a regia, per il quale il ruolo dell'appaltatore si configura come quello di pedissequo esecutore delle direttive del tecnico (App. Reggio Calabria 1° dicembre 2005, *Giur. merito* 2006, 12, 2654).

Economia, fisco, agevolazioni e incentivi



## Novità del decreto sviluppo nel settore edile

Luca De Stefani, Il Sole 24 Ore - Guida Pratica per le Aziende, luglio 2011 - n. 7 - p. 27

### Indicazioni in fattura: semplificazione

L'eliminazione dell'obbligo di indicare il costo della manodopera nelle fatture agevolabili al 36% o al 55%, **semplifica la compilazione del documento Iva** da parte delle imprese edili e artigiane che hanno eseguito i lavori, le quali devono comunque continuare ad **indicare in fattura la descrizione e il valore degli eventuali beni significativi**, nei casi in cui il committente dell'intervento richieda l'applicazione dell'aliquota **Iva del 10%** riservata alle manutenzioni ordinarie e straordinarie, ai restauri e risanamenti conservativi e alle ristrutturazioni edilizie di **abitazioni**.

### COSTO DELLA MANODOPERA

#### Detrazione Irpef del 36% sulle ristrutturazioni edilizie

##### Proroga al 31.12.2012

Dal **4 luglio 2006 al 14 maggio 2011**, per poter beneficiare della detrazione Irpef del 36% sulle **ristrutturazioni edilizie**, i soggetti Irpef dovevano far evidenziare in fattura, dal soggetto esecutore dei lavori, "**il costo della relativa manodopera**", separatamente rispetto al corrispettivo. Questa condizione venne inizialmente introdotta dal 4 luglio 2006, data di entrata in vigore dell'art. 1, co. 121- bis, L. 23 dicembre 2005, n. 266, e venne confermata dall'art. 1, co. 19, L. 24 dicembre 2007, n. 244, sia per la **detrazione del 36%** sugli **interventi edilizi diretti**, prorogata fino al **31 dicembre 2012** dall'art. 1, co. 17, lett. a, L. 244/2007, sia per l'agevolazione del 36% sull'**acquisto di unità immobiliari abitative facenti parte di immobili, ristrutturati** entro il 31 dicembre 2012 e comunque alienati entro il 30 giugno 2013 (art. 9, co. 2, L. 28 dicembre 2001, n. 448).

#### Detrazione Irpef e Ires del 55% sugli interventi per il risparmio energetico

##### Irpef e Ires

Con l'introduzione dal 2007 della **detrazione Irpef e Ires del 55% sugli interventi per il risparmio energetico**, venne esteso anche a questi lavori l'obbligo di evidenziare in fattura il **costo della manodopera utilizzata**. Per questa agevolazione, infatti, valgono gli **stessi requisiti previsti** per la detrazione del 36% sulle ristrutturazioni edilizie (C.M. 31 maggio 2007, n. 36/E).

#### Iva del 10% sugli interventi di recupero edilizio di abitazione

##### Recupero edilizio

**Solo** per il **2007**, il costo della manodopera, con le stesse regole valide per il 36% e il 55%, doveva essere indicato nelle fatture emesse per beneficiare dell'agevolazione **Iva del 10%** sulle **prestazioni di servizi** relative alle manutenzioni ordinarie e straordinarie, ai restauri e risanamenti conservativi e alle ristrutturazioni edilizie (art. 3, co. 1, lett. a, b, c, d, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), realizzate "**su fabbricati a prevalente destinazione abitativa privata**" (art. 7, co. 1, lett. b, L. 23 dicembre 1999, n. 488). Ai fini Iva, quindi, l'indicazione era obbligatoria solo per le operazioni fatturate nel 2007 (art. 1, co. 387, lett. b, L. 27 dicembre 2006, n. 296).

### Proroga a regime

In sede di proroga di questa agevolazione Iva per il 2008, infatti, **non venne mantenuto l'obbligo** di indicare il costo della manodopera in fattura e questa impostazione venne confermata anche in sede di proroga a regime dell'incentivo Iva (art. 1, co. 18, L. 24 dicembre 2007, n. 244).

### Costo per l'impresa esecutrice dei lavori

Il costo della manodopera da indicare era quello per l'**impresa esecutrice dei lavori** e non per il committente che utilizzava il beneficio fiscale.

**Non era necessario** che il costo della manodopera fosse **inferiore o superiore a quello dei beni forniti o installati**, come prescritto, con riferimento ai beni significativi, per l'agevolazione Iva sugli interventi edilizi sulle abitazioni. L'importo, infatti, non andava inserito nella colonna relativa all'imponibile, ma **nella descrizione dei lavori eseguiti** e serviva ai fini della lotta all'**evasione fiscale** e **contributiva** della **forza lavoro** eventualmente impiegata.

### NESSUN OBBLIGO PER LE FATTURE DI ACCONTO

#### Fatture di acconto

**Non** era necessario indicare il costo della manodopera nelle **fatture di acconto**, mentre la **sua mancata indicazione** nelle **fatture di saldo** costituiva un **inadempimento non sanabile**, che faceva perdere il diritto alla detrazione del 36% e del 55% (C.M. 4 agosto 2006, n. 28/E; RR.MM. 12 luglio 2007, n. 167/E e 4 giugno 2007, n. 124/E).

### Modalità di indicazione della manodopera

#### Manodopera

Il **costo** della **manodopera** poteva essere indicato anche **complessivamente**, senza cioè evidenziarlo in base ai singoli dipendenti impiegati.

#### Ditte individuali

Per le **ditte individuali**, che svolgevano la prestazione del servizio attraverso l'attività del solo titolare, **non andava indicato il costo** della manodopera da lui prestata, ma **questa circostanza doveva essere evidenziata** nella fattura.

#### Imprese con dipendenti

Per le **imprese con dipendenti**, in cui anche il datore di lavoro partecipava alle fasi di lavoro, in fattura doveva essere riportato il costo della manodopera, al **netto del costo** riferibile al lavoro **fornito personalmente dall'imprenditore**.

### Costo della manodopera di terzi

#### Contratto d'opera e appalto

Se l'impresa incaricata dei lavori si avvaleva, in tutto o in parte, delle prestazioni lavorative di un soggetto non dipendente che operava in forza di un **contratto d'opera o di un subappalto**, in fattura andava riportato sia il costo della manodopera impiegata direttamente, sia quello della manodopera impiegata da eventuali appaltatori o subappaltatori, **secondo l'ammontare da questi ultimi comunicato** (C.M. 16 febbraio 2007, n. 11/E; R.M. 5 giugno 2007 n. 127/E; risposta a interrogazione parlamentare n. 5-00530 del 20 dicembre 2006).

L'esposizione in fattura della manodopera andava effettuata sia per i contratti di appalto e di prestazione d'opera, che per le *"cessioni di beni con posa in opera degli stessi"* (C.M. 16 febbraio 2007, n. 11/E).

### Abrogazione dell'obbligo

Il decreto sviluppo 2011 ha **abrogato** dal **14 maggio 2011** la disposizione normativa che sanciva

l'obbligo di indicare il costo della manodopera in fattura, pertanto, questo adempimento non deve più essere effettuato **in nessuno** dei **casi** in cui era **previsto** (art. 7, co. 2, lett. r, D.L. 13 maggio 2011, n. 70).

L'abrogazione effettuata dal decreto sviluppo ha interessato l'art. 1, co. 19, L. 244/2007, relativo alla proroga dell'agevolazione del 36% al 2012, lasciando inalterato l'art. 1, co. 121-bis, L. 23 dicembre 2005, n. 266, relativo alla proroga per il 2006 dell'agevolazione sulle spese per le ristrutturazioni edilizie, allora detraibili dall'Irpef al 41%.

## Iva del 10% sugli interventi sulle abitazioni

### Interventi sulle abitazioni

L'eliminazione dell'obbligo di indicare in fattura il costo della manodopera impiegata non va confuso con l'**obbligo**, ancora in **vigore**, in capo alle imprese edili e artigiane di indicare nel documento Iva la **descrizione** e il **valore** degli **eventuali beni significativi** forniti per l'esecuzione dell'intervento, ai fini dell'applicazione dell'aliquota Iva del 10% sui lavori per il **recupero edilizio di abitazioni**, prevista dall'art. 7, co. 1, lett. b, L. 23 dicembre 1999, n. 488.

Questa agevolazione prevede l'applicazione dell'Iva al 10% sulle prestazioni di servizi, relative a **manutenzioni ordinarie e straordinarie**, a **restauri e risanamenti conservativi** e a **ristrutturazioni edilizie** di fabbricati a **prevalente destinazione abitativa privata**, dipendenti da **contratti di appalto** (non subappalto), di **prestazione d'opera**, di **fornitura con posa in opera** (per questa agevolazione la posa prevale sulla fornitura) o di altri accordi negoziali, comprensive dei **beni finiti** (con limitazioni per i beni significativi) e delle **materie prime e semilavorate**.

### Iva del 10% anche sui beni non significativi

Per gli interventi di recupero edilizio di abitazioni, si può applicare l'Iva del 10%, ai sensi dell'art. 7, co. 1, lett. b, L. 488/1999, **non solo** sul **valore** delle **prestazioni di servizio**, ma anche su quello dei **beni finiti** e delle **materie prime e semilavorate**, se sono utilizzati per realizzare l'intervento di recupero, a patto che "vengano **forniti dal soggetto che esegue l'intervento**" e non "*vengano acquistati direttamente dal committente dei lavori*" (C.M. 7 aprile 2000, n. 71/E, paragrafo 4).

Ad esempio, per le manutenzioni ordinarie e straordinarie, se i beni, significativi e non, sono acquistati separatamente, si applica sempre l'Iva del 20%, in quanto non sono previste particolari agevolazioni.

*I beni significativi*

### Limitazione

Una **limitazione** all'applicazione dell'Iva del 10% riguarda i cosiddetti beni significativi, cioè quelli "*che costituiscono una **parte significativa** del **valore delle forniture** effettuate nell'ambito delle prestazioni*" agevolate.

### Beni significativi

I cosiddetti **beni significativi** sono stati individuati con il **decreto del Ministro delle Finanze 29 dicembre 1999** e sono:

- gli **ascensori** (beni finiti per le C.C.M.M. 17 aprile 1981, n. 14; 2 marzo 1994, n. 1/E);
- i **montacarichi** (beni finiti per la C.M. 2 marzo 1994, n. 1/E);
- gli **infissi interni ed esterni** (beni finiti per la C.M. 2 marzo 1994, n. 1/E);
- le **caldaie** (beni finiti per la C.M. 17 aprile 1981, n. 14);
- i **videocitofoni**;
- le **apparecchiature di condizionamento** e di **riciclo dell'aria**;
- i **sanitari** (beni finiti per la C.M. 17 aprile 1981, n. 14);
- la **rubinetteria da bagno**;
- gli **impianti di sicurezza**.

## Beni significativi interi e non singole parti

### Limite dell'agevolazione

I beni significativi vanno **considerati nella loro interezza** e non con riferimento alle singole parti o pezzi staccati che li compongono, quindi, il bruciatore di una caldaia non è un bene significativo, indipendentemente dal fatto che abbia una notevole rilevanza rispetto al valore, alla struttura o alla funzionalità del bene in cui vanno collocati. Sono completamente agevolate, quindi, le componenti staccate fornite nell'ambito di una prestazione di servizi di un intervento di recupero agevolato. Per tutti i **beni diversi** da quelli **significativi** (materie prime e altri beni finiti non significativi) "*vale il principio generale che li considera parte indistinta della prestazione di servizi*" (C.M. 7 aprile 2000, n. 71/E, paragrafo 4).

### Parti significative

Per "*i beni che costituiscono una parte significativa del valore delle forniture effettuate nell'ambito delle prestazioni*" agevolate, si applica l'aliquota Iva del 10% "**fino a concorrenza del valore complessivo della prestazione relativa all'intervento di recupero, al netto del valore dei predetti beni**" (art. 7, co. 1, lett. b, L. 488/1999).

### Valore complessivo della prestazione

Il "*valore complessivo della prestazione*" deve essere inteso come "*l'intero corrispettivo dovuto dal committente*" (C.M. 7 aprile 2000, n. 71/E, paragrafo 4). Questo è comprensivo delle prestazioni (la posa in opera, la manodopera, ecc.), dei beni finiti (significativi e non), delle materie prime e semilavorate.

Al "**valore complessivo della prestazione**" va sottratto solo il valore del bene o dei beni significativi forniti nell'ambito della prestazione medesima e si ottiene "*il limite di valore entro cui anche alla fornitura del bene significativo*" è applicabile l'aliquota Iva del 10%. Sul valore eccedente del bene significativo, va utilizzata l'aliquota ordinaria del 20%.

### ESEMPIO

Il Sig. Bianchi intende sostituire gli infissi esterni, modificando il materiale e la tipologia degli stessi. A questo fine, stipula un contratto di appalto con l'impresa Alfa S.r.l., la quale fornisce anche gli infissi e le materie prime necessarie all'intervento.

Si consideri che il valore della prestazione sia di Euro 4.000, quello degli infissi di Euro 6.000 e quello delle materie prime e semilavorate di Euro 1.000.

Il "*valore complessivo della prestazione*", pari all'intero corrispettivo dovuto dal committente, è costituito dalla somma delle prestazioni (Euro 4.000), dei beni finiti significativi (Euro 6.000) e delle materie prime e semilavorate (Euro 1.000). E' pari, quindi, a Euro 11.000.

Considerando che il valore degli beni significativi (Euro 6.000) è superiore al "*valore complessivo della prestazione relativa all'intervento di recupero, al netto del valore dei predetti beni*" (Euro 6.000 è superiore a Euro 11.000 - Euro 6.000 =v 5.000), si applica l'Iva del 10% sulla prestazione (Euro 4.000), sulle materie prime e semilavorate (Euro 1.000) e su Euro 5.000 dei beni significativi (Euro 11.000 - Euro 6.000 = Euro 5.000). Sugli altri Euro 1.000 di beni significativi (Euro 6.000 - Euro 5.000 = Euro 1.000), si applica l'aliquota Iva ordinaria del 20%.



## ESEMPIO DI FATTURA

FATTURA N. 55

DATA 01.08.2011

Manutenzione straordinaria per realizzazione di servizi igienico-sanitari presso vostra abitazione in Viale della Vittoria, n. 10, Treviso:

Prestazioni per la posa in opera	1.000
Materie prima: sabbia, calce, mattoni, piastrelle	500
Sanitari (bene significativo, ai sensi del D.M. 29 dicembre 1999)	2.000
Totale imponibile	3.500
Iva del 10% su 1.000 + 500 + 1.500	300
Iva del 20% su 500 (2.000 - 1.500)	100
	_____
Totale fattura	3.900

### META' DEL TOTALE IMPONIBILE

#### Aliquota Iva 10%

Un primo controllo per stabilire se un bene significativo fornito con la prestazione sia completamente agevolato (**aliquota Iva al 10%**), consiste nel verificare se il suo valore supera o meno la metà dell'intero corrispettivo dovuto dal committente, costituito dalle prestazioni (manodopera), dai beni finiti (significativi e non), dalle materie prime e semilavorate.

**Se non lo supera**, i beni significativi sono **completamente agevolati** e si applica l'Iva del 10% sul loro intero valore. Se lo supera, invece, per calcolare su quale valore dei beni significativi può essere applicata l'aliquota Iva del 10%, si devono effettuare le operazioni descritte in precedenza (C.M. 7 aprile 2000, n. 71/E, par. 4).

### COMUNICAZIONE PREVENTIVA AL CENTRO OPERATIVO DI PESCARA

#### Abolizione dell'obbligo

#### Dati catastali da riportare in Unico 2012

Dal 14 maggio 2011, i soggetti Irpef non devono più **inviare l'apposita comunicazione al Centro operativo di Pescara**, prima dell'inizio dei lavori, ai fini della **detrazione del 36%** sulle ristrutturazioni edilizie.

La semplificazione è stata introdotta dal **decreto sviluppo 2011**, il quale ha sostituito questo adempimento, indicato all'art. 1, co. 1, lettera a), decreto ministeriale 18 febbraio 1998, n. 41, con l'obbligo di "**indicare nella dichiarazione dei redditi i dati catastali identificativi dell'immobile**". Inoltre, se "**i lavori sono effettuati dal detentore**", ad esempio l'inquilino, vanno indicati nel modello Unico "**gli estremi di registrazione dell'atto che ne costituisce titolo**". Un apposito **Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate**, infine, elencherà i **documenti** che dovranno essere conservati dal contribuente ed **esibiti** agli uffici, in sede di controllo (art. 7, co. 2, lett. q, D.L. 13 maggio 2011, n. 70).

## Lavori sulle abitazioni da acquistare

### Contratto preliminare

La C.M. 11 maggio 1998, n. 121/E, aveva previsto che in caso di stipula di un **preliminare di compravendita** dell'unità immobiliare, regolarmente registrato, il promissario acquirente, che già possedeva l'abitazione, poteva beneficiare della **detrazione Irpef del 36%** sui lavori che effettuava, se **indicava** gli **estremi della registrazione** del preliminare nell'apposito spazio della **comunicazione** da inviare al Centro operativo di Pescara.

A seguito dell'eliminazione di quest'ultimo adempimento da parte del decreto sviluppo 2011 (art. 7, co. 2, lett. q, D.L. 13 maggio 2011, n. 70), anche in questo caso (come per l'inquilino), il detentore deve **indicare** nel **modello Unico** "**gli estremi di registrazione dell'atto che ne costituisce titolo**".

### Acquisto di immobili ristrutturati

La comunicazione **non era prevista** per l'agevolazione del 36% sull'**acquisto di unità immobiliari abitative facenti parte di immobili, ristrutturati** entro il 31 dicembre 2012 e comunque alienati entro il 30 giugno 2013 (art. 9, co. 2, L. 28 dicembre 2001, n. 448).

La sostituzione della comunicazione al Centro operativo di Pescara con l'indicazione dei dati catastali dell'immobile nel Modello Unico è in vigore dal 14 maggio 2011, **anche** ai fini della detrazione del 36% sull'acquisto di **box auto** o **posti auto** pertinenziali già realizzati.

### Acquisto del box auto pertinenziale

In questi casi, la documentazione al Centro operativo poteva essere **inviata anche successivamente** all'**inizio** dei **lavori**, i quali venivano effettuati dall'impresa edile autonomamente, senza dover essere necessariamente richiesti dal futuro acquirente (risoluzione Dre Lombardia 15 aprile 1999, n. 69270). La comunicazione, pertanto, poteva essere inviata entro il **termine di presentazione** della **dichiarazione dei redditi** relativa al periodo d'imposta nel quale le spese erano state sostenute (C.M. 24 febbraio 1998, n. 57/E; R.M. 20 dicembre 1999, n. 166/E).

### Acquisti dei box nel 2010

Considerando che il **Modello Unico 2011**, relativo al 2010, non prevede **nessun quadro destinato** ad accogliere questi dati, si ritiene che per gli **acquisti effettuati nel 2010**, sia ancora obbligatorio l'invio della **comunicazione** al **Centro operativo di Pescara** entro il 30 settembre 2011.

## Familiare convivente

### Familiare convivente, proprietario o titolare di un diritto reale

Per la **detrazione Irpef** sulle **ristrutturazioni edilizie**, la normativa prevede che possano essere agevolati anche i **familiari conviventi** del **proprietario** o del **titolare** di un **diritto reale** sull'immobile oggetto dell'intervento, dell'**inquilino** o del **comodatario**, a patto che:

- **sostengano** le spese dell'intervento a loro fatturate tramite bonifico;
- la convivenza **esista già al "momento"** in cui si **attiva** la **procedura** finalizzata all'esercizio della detrazione, con l'**inoltro** della **comunicazione preventiva** di inizio lavori al competente ufficio dell'Amministrazione finanziaria" (R.M. 6 maggio 2002, n. 136/E).

Con l'eliminazione dell'obbligo di comunicare l'inizio dei lavori al Centro operativo di Pescara, **non è più individuabile il momento in cui verificare la convivenza** del familiare, che per l'agevolazione del 36% non è legata all'inizio dei lavori, ma al **momento dell'inoltro della comunicazione** al Centro operativo di Pescara.

Però, analizzando i chiarimenti forniti delle Entrate nella circolare 4 aprile 2008, n. 34, risposta 11.2, relativa all'**agevolazione del 55%**, per la quale non vi è la comunicazione preventiva alle Entrate, si nota che il momento della verifica della convivenza è stato individuato, genericamente, con il "**momento in cui iniziano i lavori**", a prescindere dal fatto che questa debba essere o meno comunicata al Comune. Pertanto, dopo l'eliminazione della comunicazione preventiva a Pescara, si ritiene che, **anche per il 36%, si applichi la regola prevista per il 55%**.

#### **Nessun obbligo di abitazione principale**

In caso di **convivenza**, si ricorda che non è necessario che l'immobile oggetto degli interventi di ristrutturazione costituisca l'abitazione principale dell'intestatario dell'immobile e del familiare convivente, ma i lavori siano effettuati su uno degli **immobili in cui di fatto si esplica la convivenza** (R.M.12 giugno 2002, n. 184/E).



## Dai mutui al 36%: gli ultimi chiarimenti del Fisco

*Anche quest'anno, l'Agenzia delle entrate ha emesso il documento di prassi contenente gli ultimi chiarimenti sulle tematiche più rilevanti ai fini della compilazione e presentazione delle dichiarazioni dei redditi da parte dei contribuenti: si tratta della circ. n. 20/E del 13 maggio 2011.*

Alessandro Borgoglio, Il Sole 24 ORE - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887 - p. 1207

Per quanto concerne il settore immobiliare, l'Amministrazione finanziaria, con la circ. n. 20/E/2011, ha fornito diverse precisazioni, sottoforma di domanda e risposta, in tema di detrazione del 19% degli interessi relativi ai mutui contratti per l'acquisto dell'abitazione principale, nonché delle relative spese per intermediazione immobiliare; inoltre, nel documento di prassi ci si è occupati anche delle detrazioni del 36% e del 55% rispettivamente delle spese di recupero del patrimonio edilizio e delle spese per interventi di risparmio energetico, nonché della detrazione prevista per i contratti di affitto degli studi universitari "fuori sede".

Nel prosieguo verranno illustrati, quindi, i chiarimenti dell'Agenzia delle entrate, suddivisi nelle macro-categorie pocanzi indicate.

### Detrazione del 19% degli interessi di mutuo

L'art. 15, comma 1, lett. b), del TUIR prevede una detrazione del 19% degli interessi passivi corrisposti in dipendenza di mutui gravati di ipoteca contratti per l'acquisto dell'abitazione principale, fino a un importo massimo di € 4.000 annui.

In merito a tale disposizione normativa, l'Agenzia delle entrate ha fornito chiarimenti, innanzitutto, su due casi di separazione consensuale.

Con il primo, è stata esaminata la situazione di due coniugi che avevano acquistato in comproprietà un immobile adibito ad abitazione coniugale e contestualmente avevano stipulato il relativo contratto di mutuo, sempre cointestato. A seguito di separazione consensuale, però, si perveniva a un accordo per cui la quota di proprietà dell'immobile del 50% del marito veniva trasferita alla moglie, che si accollava - secondo lo schema tipico dell'accollo interno - anche il 50% del mutuo, che, tuttavia, non subendo alcuna variazione contrattuale, rimaneva intestato a entrambi i coniugi. L'Amministrazione finanziaria ha precisato che, nel caso pocanzi delineato, la moglie, su cui sostanzialmente grava l'onere di far fronte integralmente alle rate di mutuo, ha il diritto di detrarre integralmente gli interessi passivi afferenti a detto mutuo, ovviamente nel limite previsto di € 4.000, a condizione che l'accollo risulti formalizzato in un atto pubblico o in una scrittura privata autenticata e le quietanze del pagamento degli interessi relativi all'ex coniuge siano integrate dall'attestazione che il relativo onere è stato sostenuto dal coniuge proprietario (cfr. Min. finanze, nota n. 101 del 10 luglio 1981).

Il secondo caso di separazione consensuale esaminato nella circolare riguarda principalmente la situazione del marito, a cui sono stati assegnati dal giudice l'immobile di ex abitazione coniugale e le relative pertinenze, che prima erano di proprietà della moglie, la quale aveva effettuato il relativo acquisto con mutuo gravato da ipoteca. Il marito, pertanto, si trova a pagare integralmente le rate di mutuo, ancorché l'immobile e le relative pertinenze siano occupati dall'ex coniuge con i figli, per i quali tale unità immobiliare costituisce ancora l'abitazione principale. Inoltre, il mutuo risulta formalmente ancora intestato alla moglie.

Anche in questo caso, l'Agenzia delle entrate ha accordato la detrazione degli interessi di mutuo al marito purché risulti, da un atto pubblico o una scrittura privata autenticata, l'accollo formale di tale contratto di finanziamento a suo tempo stipulato dalla moglie.

**DETRAZIONE PER INTERESSI PASSIVI DI MUTUO (ART. 15, COMMA 1, LETT. b), TUIR).**

- Dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 19% degli interessi passivi, e relativi oneri accessori, nonché le quote di rivalutazione dipendenti da clausole di indicizzazione pagati a soggetti residenti nel territorio dello Stato o di uno Stato membro della Comunità Europea ovvero a stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di soggetti non residenti in dipendenza di mutui garantiti da ipoteca su immobili contratti per l'acquisto dell'unità immobiliare da adibire ad abitazione principale entro un anno dall'acquisto stesso, per un importo non superiore a € 4.000.
- L'acquisto dell'unità immobiliare deve essere effettuato nell'anno precedente o successivo alla data della stipulazione del contratto di mutuo. Non si tiene conto del suddetto periodo nel caso in cui l'originario contratto è estinto e ne viene stipulato uno nuovo di importo non superiore alla residua quota di capitale da rimborsare, maggiorata delle spese e degli oneri correlati.
- In caso di acquisto di unità immobiliare locata, la detrazione spetta a condizione che entro tre mesi dall'acquisto sia stato notificato al locatario l'atto di intimazione di licenza o di sfratto per finita locazione e che entro un anno dal rilascio l'unità immobiliare sia adibita ad abitazione principale.
- Per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente o i suoi familiari dimorano abitualmente. La detrazione spetta non oltre il periodo d'imposta nel corso del quale è variata la dimora abituale; non si tiene conto delle variazioni dipendenti da trasferimenti per motivi di lavoro. Non si tiene conto, altresì, delle variazioni dipendenti da ricoveri permanenti in istituti di ricovero o sanitari, a condizione che l'unità immobiliare non risulti locata.
- Nel caso l'immobile acquistato sia oggetto di lavori di ristrutturazione edilizia, comprovata dalla relativa concessione edilizia o atto equivalente, la detrazione spetta a decorrere dalla data in cui l'unità immobiliare è adibita a dimora abituale, e comunque entro due anni dall'acquisto.
- In caso di contitolarità del contratto di mutuo o di più contratti di mutuo il limite di € 4.000 è riferito all'ammontare complessivo degli interessi, oneri accessori e quote di rivalutazione sostenuti.
- La detrazione spetta, nello stesso limite complessivo e alle stesse condizioni, anche con riferimento alle somme corrisposte dagli assegnatari di alloggi di cooperative e dagli acquirenti di unità immobiliari di nuova costruzione, alla cooperativa o all'impresa costruttrice a titolo di rimborso degli interessi passivi, oneri accessori e quote di rivalutazione relativi ai mutui ipotecari contratti dalla stessa e ancora indivisi.
- Se il mutuo è intestato a entrambi i coniugi, ciascuno di essi può fruire della detrazione unicamente per la propria quota di interessi; in caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro la detrazione spetta a quest'ultimo per entrambe le quote.

È stato precisato, infatti, che in siffatta ipotesi, il marito può detrarre integralmente il 19% degli interessi passivi corrisposti sulle rate di mutuo versate, giacché la norma di riferimento prevede che la detrazione spetta in relazione al mutuo contratto per l'acquisto dell'abitazione principale propria e dei familiari, tra cui rientra anche il coniuge separato, finché non sopraggiunga la sentenza di divorzio; dopodiché, il marito potrà comunque continuare a detrarre gli interessi finché nell'immobile dimorino i suoi figli.

Un altro caso affrontato nel documento di prassi concerne una di quelle ipotesi, invero oggi molto frequenti, di cosiddetti "mutui misti", per esempio contratti sia per l'acquisto sia per la ristrutturazione dell'immobile.

A tal proposito, il Fisco ha precisato che la detrazione dei relativi interessi passivi spetta nella misura del 19% di quelli relativi all'ammontare di mutuo avente la sola finalità di acquisto dell'immobile da adibire ad abitazione principale, escludendo, quindi, la residua parte di finanziamento utilizzata per la ristrutturazione dell'unità immobiliare. La distinzione tra un'attività e l'altra, se non risulta dal contratto stesso di mutuo o dalla documentazione dell'istituto mutuante, può essere attestata direttamente dal contribuente con una dichiarazione sostitutiva di atto notorio effettuata ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 445/2000 (cfr. ris. n. 147/E/2006).

Rimanendo sempre in tema di finalità del mutuo, l'Agenzia delle entrate ha esaminato, poi, il caso di un contribuente che ha stipulato un mutuo per l'acquisto della sola nuda proprietà di un immobile concesso in usufrutto al figlio.

L'Amministrazione finanziaria ha stabilito che, anche in tale ipotesi, ricorrendone gli altri presupposti, il contribuente mutuatario può comunque detrarre il 19% dei relativi interessi, entro il limite massimo già indicato, non essendo rilevante la circostanza della concessione in usufrutto dell'unità immobiliare *de qua*.

Occupandosi, poi, dei soggetti beneficiari della detrazione in oggetto, esaminando il caso di un contribuente appartenente alle forze armate (o di polizia), è stato chiarito che, ai sensi dell'art. 66, comma 2, della legge 342/2000, questi non ha diritto a detrarre il 19% degli interessi passivi corrisposti in dipendenza del mutuo contratto per l'acquisto dell'abitazione principale se risulta già proprietario di un altro immobile (e ciò anche se tale immobile risulta nella disponibilità di altri soggetti, perché, per esempio, gravato del diritto di abitazione di uno stretto congiunto).

Infine, nella circolare ci si è occupati dell'ipotesi di decesso di un coniuge cointestatario del mutuo contratto per l'acquisto dell'abitazione principale.

In proposito, l'Amministrazione finanziaria, richiamando un suo precedente documento di prassi, ha precisato che, affinché il coniuge superstite o gli eredi possano detrarre gli interessi passivi corrisposti per tale mutuo, è necessario che risulti l'avvenuto accollo dello stesso (per la parte riferibile al *de cuius*). L'Agenzia delle entrate, inoltre, ha concesso la facoltà di operare tale detrazione da parte degli eredi anche nel periodo che precede la regolarizzazione del contratto di mutuo con la banca.

Nell'ipotesi di più eredi, poi, se uno soltanto paga effettivamente le rate del mutuo, a quest'ultimo spetta integralmente la detrazione del 19% dei relativi interessi, nel limite normativamente previsto, sempreché, però, intervenga un accordo, sottoforma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, da cui risulti che il pagamento di dette rate di mutuo compete a tale erede.

#### **Detraibilità degli interessi passivi in caso di mutuo cointestato e coniuge deceduto (circ. n. 122/1999)**

Il coniuge superstite può usufruire della detrazione per gli interessi passivi e oneri accessori relativi al mutuo ipotecario contratto per l'acquisto dell'abitazione principale di cui è contitolare insieme al coniuge deceduto, a condizione che provveda a regolarizzare l'accollo del mutuo (e sempreché sussistano gli altri requisiti). Ciò vale anche nel caso di subentro nel rapporto di mutuo da parte degli eredi, sempreché anche in capo a questi ultimi risultino soddisfatte le condizioni previste dalla norma per usufruire della predetta detrazione.

Peraltro, in questa ipotesi è possibile che legittimamente il reddito dell'unità immobiliare sia dichiarato da un soggetto diverso, per esempio, dal coniuge superstite, titolare del diritto di abitazione, e ciò non impedisce agli eredi di fruire della detrazione.

#### **Recupero patrimonio edilizio, detrazione del 36%**

Nella circolare sono stati presi in rassegna quattro interessanti casi riguardanti la possibilità di detrarre le spese in oggetto.

Con il primo, l'Amministrazione finanziaria ha esaminato la situazione di due coniugi, che hanno sostenuto congiuntamente le spese di cui trattasi ma il bonifico e le fatture sono soltanto a nome di uno di loro. L'Agenzia delle entrate, richiamando la sua prassi pregressa, ha stabilito che, in tal caso, la detrazione spetta comunque anche all'altro coniuge che ha sostenuto in parte la spesa, ancorché non risulti indicato nei documenti, a condizione, però, che la fattura venga integrata con l'indicazione della percentuale di spesa da questi sostenuta. In sede di dichiarazione dei redditi, per beneficiare della detrazione, il contribuente dovrà poi indicare il codice fiscale dell'altro coniuge che ha inviato la comunicazione al Centro operativo di Pescara.

Un altro caso esaminato riguarda due coniugi che hanno acquistato un immobile facente parte di un complesso interamente ristrutturato, corrispondendo ognuno il 50% del prezzo tramite bonifico bancario.

**Detrazione del 36% da parte di più soggetti: prassi pregressa**

- La ris. n. 353/E del 7.8.2008 ha evidenziato che, in caso di più soggetti che intendono fruire della detrazione, l'eventuale indicazione sul bonifico del solo codice fi scale di colui che ha trasmesso la comunicazione preventiva di inizio lavori al Centro operativo di Pescara non pregiudica il diritto degli altri aventi diritto purché indichino nella propria dichiarazione dei redditi, nello spazio riservato agli oneri agevolabili, il codice fi scale, riportato sul bonifico, del soggetto che ha effettuato la comunicazione stessa.
- Con circ. n. 34/E/2008 è stato chiarito, anche se con riferimento alla detrazione del 55%, che, qualora non vi sia coincidenza tra il nominativo riportato nella scheda informativa e l'intestazione del bonifico o della fattura, la detrazione spetta al soggetto avente diritto nella misura in cui ha sostenuto effettivamente la spesa a condizione che detta circostanza venga annotata in fattura.

A tal proposito, l'Amministrazione finanziaria ha stabilito che la detrazione prevista del 36% sul 25% di tale prezzo non può essere usufruita integralmente da uno soltanto dei due coniugi ma spetta agli acquirenti in proporzione alla quota di proprietà. Nel caso, invece, di acquisto di un box pertinenziale, la detrazione del 36% spetta nei limiti dei costi di costruzione dello stesso e comunque sempre in base all'onere effettivamente sostenuto da ciascun proprietario.

**Detrazione del 36% anche per l'acquisto di immobili ristrutturati**

Con la ris. n. 457/2008, l'Agenzia delle entrate ha stabilito che la detrazione del 36% è riconosciuta anche sul 25% del prezzo di acquisto (comprensivo dell'IVA) di un immobile facente parte di un complesso interamente ristrutturato da un'impresa, e non è richiesto né l'invio della comunicazione al Centro operativo di Pescara né il pagamento delle spese sostenute mediante bonifico bancario o postale.

L'Agenzia delle entrate si è occupata, poi, nel documento di prassi, dell'ipotesi di un immobile ristrutturato dal *de cuius* e concesso dall'erede in comodato gratuito a terzi.

In questa ipotesi, non spetta la residua quota di detrazione del 36% all'erede, poiché questi, concedendo l'immobile in comodato, ha perso la disponibilità del bene, richiesta ai fini della detrazione in oggetto (cfr. circ. n. 24/E/2004). Con il comodato, disciplinato dall'art. 1803 cod. civ., infatti, la disponibilità del bene è attribuita al comodatario.

Infine, con l'ultimo chiarimento in tema di detrazione del 36%, l'Agenzia delle entrate ha stabilito che tale agevolazione, unitamente all'IVA ridotta, spetta anche per l'installazione di addolcitori di acqua domestici, purché tale installazione comporti modifiche strutturali integranti opere di manutenzione straordinaria dell'abitazione e/o degli impianti (cfr. circ. n. 57/E/1998, par. 3.4).

**Risparmio energetico e detrazione del 55%**

Anche in relazione all'agevolazione afferente le spese di risparmio energetico, con il documento di prassi in commento sono stati forniti nuovi chiarimenti, a partire da quelli concernenti la possibilità di rettificare gli errori contenuti nelle schede informative inviate all'ENEA. A tal proposito, l'Agenzia delle entrate, dopo aver richiamato la sua prassi pregressa, ha chiarito che per quanto riguarda le schede informative inviate all'ENEA (*riquadro 1*):

- relative alle annualità 2007 e 2008, non è possibile effettuare alcun tipo di correzione dei documenti già trasmessi, atteso che la procedura informatica dell'ENEA non lo consente; pertanto, il contribuente conserva comunque il diritto alla diversa detrazione indicata in dichiarazione purché, in sede di controllo formale ex art. 36-ter del D.P.R. 600/1973, sia in grado di documentare le ulteriori spese di risparmio energetico indicate in dichiarazione ma non nella scheda informativa inviata all'ENEA;
- relative all'anno 2009, se il contribuente non ha provveduto a correggere gli errori nei termini previsti dalla circ. n. 21/E/2010 (scadenza della presentazione della dichiarazione dei redditi nella

quale la spesa può essere portata in detrazione), non può usufruire della detrazione del 55% delle spese non indicate nell'originaria scheda informativa (cfr. ris. n. 44/E/2010).

Nel documento di prassi, l'Agenzia delle entrate ha anche chiarito, poi, che, per quanto riguarda le spese per interventi di risparmio energetico effettuati su un immobile utilizzato promiscuamente sia per l'abitazione che per l'attività professionale del contribuente, questi, ricorrendone tutti i presupposti previsti dalla normativa di riferimento, può detrarre il 55% delle spese già dedotte anche nell'ambito del reddito di lavoro autonomo.

Infatti, a differenza della detrazione del 36% (ammessa soltanto per gli immobili residenziali), quella in oggetto può essere usufruita anche in relazione agli interventi effettuati su immobili strumentali, come, appunto, quello parzialmente utilizzato per l'attività professionale (cfr. circ. n. 36/E/2007).

#### **RIQUADRO 1** Rettifica delle schede informative trasmesse all'ENEA: prassi progressa.

- Con la circ. n. 21/E del 23.4.2010, l'Agenzia delle entrate ha illustrato l'apposita procedura telematica per rettificare, entro il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi, il contenuto della scheda informativa inviata all'ENEA; tale procedura, che trova applicazione con riferimento alle spese sostenute dal periodo d'imposta 2009, costituisce l'unica modalità per far valere le spese non indicate nella comunicazione originariamente inviata all'ENEA.

- Con la ris. n. 44/E del 27.5.2010, l'Amministrazione finanziaria ha stabilito che l'eventuale detrazione delle spese sostenute nel 2009 che non risultano dalla scheda informativa inviata all'ENEA entro 90 giorni dall'ultimazione dei lavori, e per le quali non risulta effettuato telematicamente l'invio della scheda rettificativa, deve considerarsi indebita.

L'ultimo chiarimento in tema di detrazione del 55% riprende sostanzialmente l'interrogazione parlamentare del 12 aprile 2011, n. 5-04587 [?CI11-919], con cui era stato domandato all'Amministrazione finanziaria se, in relazione alle spese sostenute nel 2010 per interventi poi conclusi nel 2011, sarebbe stato possibile usufruire della detrazione a partire da quest'ultimo anno (2011). L'Agenzia delle entrate ha ribadito, però, che, ai fini della detrazione in oggetto, assume rilevanza il momento di sostenimento delle spese, che, per le persone fisiche e i lavoratori autonomi, considerandosi il principio di cassa, coincide con quello di effettivo pagamento delle spese, mentre, per le imprese, per cui valgono le regole di competenza temporale di cui all'art. 109 del TUIR, coincide con quello di consegna o spedizione dei beni ovvero di ultimazione delle prestazioni in caso di contratti d'appalto. In conclusione, quindi, le spese sostenute nel 2010 da un contribuente persona fisica al di fuori dell'esercizio di impresa dovranno necessariamente essere indicate nella dichiarazione dei redditi per tale anno d'imposta affinché il contribuente possa beneficiare della relativa detrazione del 55%. Analogamente le spese agevolabili sostenute nel 2011 dovranno essere indicate nella dichiarazione dei redditi da presentare nel 2012 (e saranno soggette alla nuova disciplina di ripartizione in dieci quote annue ex art. 1, comma 48, della legge di stabilità 2011, anziché in cinque, come era previsto fino al 2010).

#### **Detrazione del 19% per le spese di intermediazione immobiliare**

L'Amministrazione finanziaria era già intervenuta sul tema, con la circ. n. 28/E/2006, con cui aveva stabilito che, nell'ipotesi di acquisto di un immobile da parte di più proprietari, la detrazione delle spese per intermediazione immobiliare, nel limite complessivo di € 1.000, avrebbe dovuto essere ripartita tra i comproprietari in ragione della percentuale di proprietà.

L'art. 15, comma 1, lett. *b-bis*) del TUIR stabilisce che dall'IRPEF si detrae, dall'1.1.2007, il 19% dei compensi comunque denominati pagati a soggetti di intermediazione immobiliare in dipendenza dell'acquisto dell'unità immobiliare da adibire ad abitazione principale per un importo non superiore a € 1.000 per ciascuna annualità.



Con il documento di prassi del 13 maggio, l'Agenzia delle entrate fornisce chiarimenti in merito ai tre seguenti casi particolari:

- acquisto di un immobile da parte di due soggetti e fattura per intermediazione immobiliare intestata soltanto a uno di essi: in tale ipotesi, affinché anche il soggetto non indicato in fattura possa beneficiare *pro quota* della detrazione del 19%, è necessario che il documento di spesa venga in tal senso integrato, annotando, cioè, i dati del soggetto non risultante;
- acquisto di un immobile da parte di un solo contribuente e fattura per intermediazione immobiliare intestata contestualmente a questi e ad altro soggetto: l'unico proprietario, in tale ipotesi, potrà beneficiare integralmente della detrazione del 19% indicando nel documento di spesa che l'onere è stato da lui integralmente sostenuto (nulla è stato pagato dall'altro soggetto risultante nell'intestazione della fattura);
- acquisto di un immobile da parte di un contribuente e fattura per intermediazione immobiliare intestata soltanto ad altro soggetto non proprietario: in tale ipotesi, non spetta a nessuno la detrazione del 19%.

### **Affitto studenti fuori sede, detrazione del 19%**

Gli studenti cosiddetti "fuori sede" sono quelli iscritti a corsi tenuti presso università distanti dalla propria residenza e, per questo motivo, solitamente tali studenti procedono a stipulare dei contratti di locazione immobiliare al fine di potersi stabilire vicino all'ateneo frequentato.

Il legislatore ha recentemente introdotto la possibilità, per questi studenti e per i loro familiari dei quali risultano a carico, di detrarre il 19% dell'ammontare dei canoni di locazione relativi ai contratti pocanzi indicati, con un limite massimo di € 2.633.

Con la circ. n. 34/E/2008, l'Agenzia delle entrate aveva già puntualizzato che tale limite si riferisce a ciascun contribuente, anche se in relazione, eventualmente, a più contratti di locazione.

Nella circ. n. 20/E/2011, l'Amministrazione finanziaria chiarisce che, nell'ipotesi di due genitori e due figli a carico, studenti fuori sede in città diverse e con diversi contratti di locazione intestati sia alla madre sia al padre, la detrazione potrà essere usufruita da ciascun genitore nel limite massimo di € 2.633 (in relazione a entrambi i contratti), sempreché i contribuenti possano esibire la necessaria documentazione attestante gli avvenuti pagamenti dei relativi canoni di locazione.

L'art. 15, comma 1, lett. *i-sexies*) del TUIR prevede la detrazione del 19% dei canoni di locazione derivanti dai contratti di locazione stipulati o rinnovati ai sensi della legge 431 del 9.12.1998 e successive modificazioni, i canoni relativi ai contratti di ospitalità, nonché agli atti di assegnazione in godimento o locazione, stipulati con enti per il diritto allo studio, università, collegi universitari legalmente riconosciuti, enti senza fini di lucro e cooperative, dagli studenti iscritti a un corso di laurea presso un'università ubicata in un comune diverso da quello di residenza, distante da quest'ultimo almeno 100 km e comunque in una provincia diversa, per unità immobiliari situate nello stesso comune in cui ha sede l'università o in comuni limitrofi, per un importo non superiore a € 2.633.



## Usuranti: comunicazioni del datore per produzione a catena e notturno

*Con due distinti modelli il datore di lavoro che impiega dipendenti in un processo produttivo in serie caratterizzato dalla linea catena o in attività di lavoro notturno in modo continuativo è tenuto a darne comunicazione alla Direzione provinciale del lavoro*

Virgilio Villanova, Guida al Lavoro, 1 luglio 2011 - n. 27 - p.106

**Ministero del lavoro: Circolare 20 giugno 2011, n. 15** Il Ministero del lavoro - a pochi giorni di distanza dal messaggio 10.6.2011, n. 12693, con il quale l'Inps ha ufficializzato le proprie prime istruzioni in materia di lavori usuranti: v. da pag. 111 - dirama i modelli per i due nuovi adempimenti posti a carico dei datori di lavoro che impieghino lavoratori notturni stabili o che occupino una parte o tutti i dipendenti nella produzione in serie linea catena e fornisce tutte le informazioni sulle modalità di comunicazione e sui termini per assolvere ai medesimi adempimenti.

### Comunicazione di impiego di lavoratori del processo produttivo in serie caratterizzato dalla linea catena

Il primo dei due modelli diramati riguarda i datori di lavoro che svolgono attività all'interno di un processo produttivo in serie caratterizzato dalla linea catena con le lavorazioni indicate all'art. 1, comma 1, lett. c) Dlgs n. 67/2011. Questi sono tenuti ad inviare alla Direzione provinciale del lavoro competente per territorio e agli Istituti previdenziali la comunicazione di svolgimento di tali attività. In sede di prima applicazione la comunicazione deve essere inviata nel termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del Dlgs n. 67 o, anche se il Ministero, come si dirà più avanti, ha previsto termini più ampi. Per l'individuazione delle attività per le quali scatta l'obbligo di comunicazione, occorre che siano soddisfatti i criteri di seguito indicati, riferiti alle lavorazioni:

1. applicazione delle voci di tariffa per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro di cui all'elenco n. 1 al Dlgs n. 67/2011 (si veda allegato alla circolare Mlps n. 15/2011);
2. applicazione di criteri di organizzazione del lavoro previsti dall'art. 2100 c.c. (1), così come disciplinati dal Ccnl applicato;
3. utilizzo di un processo produttivo in serie così come descritto dall'art. 1, comma 1, lettera c) del Dlgs n. 67/2011 (2).

### Modalità di comunicazione

Per le comunicazioni i datori di lavoro saranno tenuti ad utilizzare un apposito modello "LAVUS " disponibile sul sito del Ministero del lavoro ([www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it) e riportato a pagina 110) a partire dal 21 giugno 2011.

Così come indicato dalla norma, il modello andrebbe spedito nel termine del 25 giugno prossimo, così come quello previsto per il lavoro notturno. Tuttavia il Ministero, in questa fase di prima applicazione, ha stabilito che non è soggetto a sanzioni il datore di lavoro che provveda all'adempimento entro il termine del 31 luglio 2011.

Nel modello dovranno essere indicati anche i lavoratori impegnati nelle lavorazioni in questione.

In questo caso, sarà cura del datore di lavoro fornire notizia del numero complessivo dei lavoratori impiegati nell'attività oggetto di rilevazione, costituito sia dai propri dipendenti che dai lavoratori in somministrazione. Per questi ultimi, l'utilizzatore viene definito come datore di lavoro di fatto, in virtù del presupposto che questi è a conoscenza dell'attività effettivamente prestata quale conseguenza dell'esercizio del potere organizzativo.

### **Comunicazione di lavoro notturno svolto in modo continuativo o compreso in regolari turni periodici**

Il datore di lavoro, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Dlgs n. 67/2011, è tenuto a comunicare con periodicità annuale l'esecuzione di lavoro notturno svolto in modo continuativo e compreso in regolari turni periodici.

Le categorie per le quali scatta l'obbligo di comunicazione sono le seguenti:

1. lavoratori il cui orario di lavoro sia inserito nel quadro del lavoro a turni (3) che prestano la loro attività nel periodo notturno (4) per almeno 6 ore per un minimo di giorni lavorativi all'anno non inferiore a 78, che si trovino nelle condizioni di seguito indicate: hanno maturato i requisiti per l'accesso anticipato nel periodo compreso tra il 1° luglio 2008 e il 30 giugno 2009 e non inferiore a 64 per coloro che maturano i requisiti per l'accesso anticipato a far data dal 1° luglio 2009;
2. lavoratori che prestano la loro attività per almeno tre ore nell'intervallo tra la mezzanotte e le cinque del mattino per periodi di lavoro di durata pari all'intero anno lavorativo.

### **Modalità di comunicazione**

I datori di lavoro dovranno comunicare alle Direzioni provinciali del lavoro competenti per territorio le unità produttive dove sono svolte le lavorazioni di cui all'art. 1, comma 1, lett. b) del Dlgs n. 67/2011.

Il modello da utilizzare è il "LAVNOT" disponibile esclusivamente sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a partire dal 20 luglio prossimo (*in attesa che il modello sia disponibile riproduciamo, a pagina 111, un facsimile d'autore, ndr*).

La trasmissione dovrà avvenire esclusivamente per via telematica e, visto che la norma non prevede un termine per la comunicazione, la circolare in commento individua nel 15 settembre prossimo la scadenza per la trasmissione del modello relativo all'attività svolta nell'anno 2010.

Per l'anno 2011, il modello dovrà essere trasmesso nel termine del 31 marzo 2012.

Anche in questo caso, nel modello dovranno essere inseriti anche i lavoratori utilizzati con contratto di somministrazione.

### **Sistema sanzionatorio**

Il sistema sanzionatorio previsto in questo caso dispone che l'omissione di ciascuna delle due comunicazioni è punita con la sanzione amministrativa da 500 a 1.500 euro.

La violazione è diffidabile ai sensi dell'art. 13 del Dlgs n. 124/2004 (come sostituito dall'art. 33 della legge n. 183/2010).

In caso di regolarizzazione, il trasgressore è ammesso al pagamento della somma minima di 500 euro. In caso di pagamento della sanzione in misura ridotta, l'importo è sempre pari a 500,00 euro. La sanzione prescinde dal numero di lavoratori interessati e va applicata esclusivamente in relazione al numero di comunicazioni omesse.

Sarà sanzionabile esclusivamente l'omessa comunicazione e non la ritardata comunicazione, e non sarà sanzionabile una comunicazione contenente dati errati o non corrispondenti al vero, riferiti ad esempio al numero dei lavoratori.

La sanzione non si applica anche nell'ipotesi in cui ci si trovi in presenza di meri errori materiali o di errori riferiti a dati già in possesso delle Amministrazioni Pubbliche destinatarie dell'adempimento sempre che sia possibile identificare il datore di lavoro a cui si riferisce la comunicazione e le unità produttive interessate dalla comunicazione.

---

*N.d.A. Il presente contributo è frutto esclusivo dell'Autore e non vincola in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.*

### **(1) Art. 2100 Obbligatorietà del cottimo**

Il prestatore di lavoro deve essere retribuito secondo il sistema del cottimo quando, in conseguenza dell'organizzazione del lavoro, è vincolato all'osservanza di un determinato ritmo produttivo, o quando la valutazione della sua prestazione è fatta in base al risultato delle misurazioni dei tempi di lavorazione.

(Le norme corporative determinano i rami di produzione e i casi in cui si verificano le condizioni previste nel comma precedente e stabiliscono i criteri per la formazione delle tariffe).

**(2)** Art. 1, comma 1, lettera *c*) del Dlgs n. 67/2011, lavoratori alle dipendenze di imprese per le quali operano le voci di tariffa per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro di cui all'elenco n. 1 contenuto nell'Allegato 1 al presente decreto legislativo, cui si applicano i criteri per l'organizzazione del lavoro previsti dall'articolo 2100 c.c., impegnati all'interno di un processo produttivo in serie, contraddistinto da un ritmo determinato da misurazione di tempi di produzione con mansioni organizzate in sequenze di postazioni, che svolgano attività caratterizzate dalla ripetizione costante dello stesso ciclo lavorativo su parti staccate di un prodotto finale, che si spostano a flusso continuo o a scatti con cadenze brevi determinate dall'organizzazione del lavoro o dalla tecnologia, con esclusione degli addetti a lavorazioni collaterali a linee di produzione, alla manutenzione, al rifornimento materiali, ad attività di regolazione o controllo computerizzato delle linee di produzione e al controllo di qualità.

**(3)** Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. *g*) del Dlgs 8 aprile 2003, n. 66.

**(4)** Periodo di almeno sette ore consecutive comprendenti l'intervallo tra la mezzanotte e le cinque del mattino.



## Stime e perizie

### Quale metro quadrato e a quale prezzo di mercato?

*L'acquisto di un'abitazione è da sempre un momento importante per le famiglie. Spesso sul livello del prezzo unitario (€/mq) e sulle consistenze delle superfici (mq) il mercato gioca per "attirare" l'attenzione dei potenziali compratori. La scarsa trasparenza del mercato immobiliare italiano induce gli operatori più scaltri a "facili giochi di prestigio" per simulare un basso prezzo unitario a fronte di importanti superfici commerciali.*

Sandro Ghirardini, Il Sole 24 Ore - Consulente Immobiliare, luglio 2011 - n. 887 - p. 1233

L'acquisto di un'abitazione è da sempre un momento importante per le famiglie, che prendono in considerazione principalmente: il prezzo richiesto, la sostenibilità economica dell'acquisto, presente e futura, le qualità dell'immobile e le consistenze superficiali dell'unità immobiliare.

Spesso sul livello del prezzo unitario (euro per metro quadrato) e sulle consistenze delle superfici (metri quadrati) il mercato gioca per "attirare" l'attenzione dei potenziali compratori.

La scarsa trasparenza del mercato immobiliare italiano induce gli operatori più scaltri a "facili giochi di prestigio" per simulare un basso prezzo unitario a fronte di importanti superfici commerciali (virtuali).

Un aiuto alla chiarezza sarebbe atteso dalle valutazioni immobiliari (perizie), che svolte da periti indipendenti dovrebbero aiutare il mercato ad assumere decisioni, a condividere i dati tecnici e le informazioni economiche.

Purtroppo anche su questo fronte si presenta un'eterogeneità nei comportamenti spesso determinata dall'assenza di standard valutativi condivisi e riconosciuti e da un sostanziale empirismo basato solamente sull'expertise immobiliare, che conduce a risultati non dimostrabili né verificabili.

Una luce in fondo al tunnel si inizia a vedere per opera dei valutatori immobiliari che applicano standard condivisi a livello internazionale, che in Italia trovano dal 2005 riferimento nel Codice delle valutazioni immobiliari di Tecnoborsa.

Questi tecnici si distinguono dagli altri perché hanno maturato una cultura valutativa moderna e scientifica, acquisita spesso in corsi di formazione basati sulle migliori pratiche estimative internazionali. Questi valutatori applicano metodi estimativi basati sulla rilevazione dei dati di mercato e utilizzano strumenti informatici evoluti utili per costruire banche dati immobiliari.

La differenza sostanziale che contraddistingue un valutatore che applica gli standard di valutazione immobiliare rispetto a un tecnico che pratica l'expertise è l'analisi dei dati rilevati nel segmento di mercato in cui si colloca l'immobile oggetto di stima.

Il valutatore moderno si differenzia dal tecnico dell'expertise perché rifiuta il modo di stimare il valore di mercato di un immobile basato sulla semplice moltiplicazione del prezzo per metro quadrato per la superficie commerciale.

La conseguenza di questo modo di procedere è paradossale: l'expertise nella sua semplicità sembrerebbe aiutare il consumatore a comprendere come si forma il prezzo dell'immobile, ma si basa su due fattori (il prezzo e la superficie commerciale) di per se stessi indecifrabili: come è stabilito il prezzo per metro quadrato?

### Come è misurata una superficie virtuale?

La risposta a queste domande è cruciale per definire l'affidabilità di una valutazione.

Il prezzo per metro quadrato di un'abitazione è un elemento che generalmente non trova un riscontro diretto nel mercato, nel quale i soggetti contrattano sul prezzo di offerta complessivo dell'immobile e concludono la transazione con la somma pattuita con un contratto a corpo.

La superficie commerciale è una superficie che non è riscontrabile nella realtà, ossia una superficie che il consumatore non può misurare con uno strumento, in quanto è fittizia e calcolata dalla somma della superficie principale (quella dell'abitazione) e delle superfici secondarie (balconi, terrazze, cantine, soffitte ecc.) moltiplicate per le rispettive incidenze sulla superficie principale (per esempio per i balconi pari al 50%, per le cantine al 30%, per le soffitte al 25% ecc.) dette anche coefficienti di omogeneizzazione.

Definita l'unità di misura della superficie dell'immobile, potendo adottarsi il metro quadrato lordo esterno (muri esterni compresi), il metro quadrato lordo interno (muri esterni esclusi) e il metro quadrato netto interno (solo pavimenti), occorre osservare che per rilevare le incidenze delle superfici secondarie non esistono statistiche elaborate per il particolare segmento di mercato dell'immobile da stimare, tenendo conto della tipologia immobiliare e della domanda e dell'offerta nel mercato locale.

Non esistendo statistiche di mercato, il tecnico che applica l'expertise ha tre alternative per definire le incidenze delle superfici secondarie:

1. stimare soggettivamente queste incidenze con un altro expertise oltre quello del prezzo per metro quadrato;
2. riferirsi alle indicazioni dei manuali estimativi commerciali, validi per l'intero territorio nazionale e per la data alla quale risale la loro pubblicazione;
3. ricorrere alle incidenze stabilite dalle norme amministrative e fiscali per finalità burocratiche e quindi disgiunte dalla spontanea realtà del mercato.

Quindi nell'expertise il tecnico non dimostra come ha stimato il prezzo per metro quadrato (che non esiste nel mercato) e come ha fissato l'indice delle superfici secondarie (per i quali non esistono statistiche).

### **Indici delle superfici: cosa sono e perché si usano**

A questo punto un consumatore inesperto potrebbe interrogarsi su cosa rappresentano gli indici delle superfici (detti anche coefficienti di omogeneizzazione), perché si usano, qual è il loro scopo, chi li stabilisce, se sono fissi o variano nel tempo, se esistono per tutte le superfici, se sono uguali e costanti in tutta Italia.

È possibile che un balcone di Portofino valga quanto quello di Vicolo Stretto?

Tutte domande legittime che richiedono risposte chiare e scientifiche.

Primo lo scopo. Si sta ragionando attorno a come si formano il prezzo di un'abitazione e il suo valore di mercato e non altro; non si sta ragionando in termini fiscali o normativi.

Questo è importante sottolinearlo perché per stimare un valore di mercato è necessario rispettare il mercato e non sostituirlo con rigide norme burocratiche.

Secondo il nome. Si smetta di chiamarli coefficienti di omogeneizzazione, ma si dia loro il vero nome di indici mercantili superficiali il cui significato è nei termini stessi del loro vero nome.

Si tratta, infatti, di rappresentare un rapporto economico (indici) fra il prezzo della superficie secondaria e il prezzo della superficie principale (superficiari) per come sono espressi dal mercato (mercantili).

Terzo l'effetto pratico. L'effetto di questi indici è meramente operativo e consiste nell'esprimere le molteplici caratteristiche di un'abitazione con un solo numero ossia con la superficie commerciale.

È di tutta evidenza che i prezzi delle abitazioni e delle loro superfici sono diversi in ogni angolo d'Italia; il semplice affaccio su una piazza, su un panorama o su una via principale possono rendere i balconi o i terrazzi più o meno apprezzati, eppure 8 metri quadrati reali sono sempre 8 metri quadrati reali in ogni luogo, quello che varia è ovviamente il valore che il mercato riconosce loro e da qui nasce l'indice in confronto al metro quadrato della superficie principale.

In sintesi, quindi, il valore del nostro immobile nasce da due termini le cui origini sono, nella maggior parte dei casi, oscure e non verificabili dal nostro consumatore, e nessun sistema che predetermina sia il prezzo medio sia gli indici mercantili potrebbe aiutarlo a comprendere meglio il

prezzo richiesto o il valore di una stima svolta in questo modo, perché non si reggono su dati credibili e riscontrabili nel mercato immobiliare.

Piaccia o non piaccia, viviamo in una società di mercato, dove la regola economica che governa anche il mercato immobiliare indica che "Due merci uguali hanno lo stesso valore e lo stesso prezzo e due merci diverse hanno valori e prezzi diversi in ragione delle loro differenze nelle caratteristiche merceologiche". Da ciò si deduce che per stimare correttamente il valore di mercato di un immobile è necessario comparare i prezzi e le caratteristiche di immobili simili, realmente esistenti e recentemente compravenduti, con le caratteristiche dell'immobile oggetto di stima, per ottenere un valore di mercato credibile e chiaro agli occhi del nostro consumatore. Per il quale si tratta di vedere riproposta la stessa operazione che ha svolto nella ricerca di un'abitazione da acquistare: confrontando fra loro le proposte di immobili presenti sul mercato e non considerando un singolo immobile (sulla base di presunti prezzi unitari e di superfici fittizie).

Un consumatore attento, alla luce di queste considerazioni, potrebbe pretendere maggiori chiarimenti all'operatore che gli propone un'abitazione in vendita: per esempio potrebbe chiedere la misura reale di ogni singola superficie, stabilendo quali elementi fisici contenga (muri esterni, interni, nicchie ecc.), così da poterla eventualmente verificare di persona o attraverso un tecnico. Ma soprattutto potrebbe attribuire il corretto significato alle cifre che gli sono presentate sotto forma di prezzi unitari delle superfici e di indici mercantili, con piena consapevolezza del processo empirico che li sorregge. Potrebbe dedurre per esempio come i due elementi esprimono il grado di concorrenzialità della proposta e la professionalità e la buona fede dell'operatore.

Nel rapporto di valutazione del valutatore moderno, il consumatore è posto in grado di seguire lo svolgimento della comparazione diretta del suo immobile e con gli immobili di confronto già compravenduti rilevati dal valutatore.

In tal modo può giudicare il valore di mercato attribuito al suo immobile. Al nostro valutatore il consumatore può chiedere anche di comparare, con lo stesso criterio della stima, più prezzi di offerta del mercato con il prezzo richiesto per un immobile di suo interesse.

In queste circostanze è compito del moderno valutatore rilevare i dati puntuali del mercato (vere compravendite), analizzarli (comprendere quali caratteristiche immobiliari creano la differenza di prezzi), svolgere un'analisi comparativa volta a simulare il mercato per l'immobile da valutare, fornendo un giudizio di valore ripercorribile in ogni sua fase e verificabile nel risultato anche dal nostro consumatore.



## L'albo dei consulenti tecnici e la responsabilità disciplinare

*I consulenti tecnici di ufficio, per lo svolgimento degli incarichi, vengono scelti normalmente tra quelli iscritti negli appositi albi conservati presso ogni tribunale e rispondono a precise responsabilità. L'albo, regolamentato dalle disposizioni attuative del codice di procedura civile, è tenuto dal presidente del tribunale ed è istituito da un comitato presieduto dal medesimo e formato dal procuratore della Repubblica e da delegati degli ordini e collegi professionali. Analizziamo la norma concernente l'albo dei consulenti nonché i profili di responsabilità disciplinare a cui sono assoggettati gli ausiliari giudiziari nelle diverse fattispecie e casistiche.*

Paolo Frediani, Il Sole 24 ORE - Il tecnico Legale, giugno 2011, p. 24

### L'albo degli esperti e relative disposizioni

L'art. 13 disp. att. cod. proc. civ. stabilisce che presso ogni tribunale è istituito un albo dei consulenti tecnici. L'albo è suddiviso, per lo meno, nelle seguenti categorie ancorché possa contenere ulteriori sottocategorie corrispondenti a diverse specializzazioni: medicochirurgica; industriale; commerciale; agricola; bancaria; assicurativa. L'art. 14 disp. att. cod. proc. civ. statuisce che l'albo è tenuto dal presidente del tribunale ed è istituito da un comitato presieduto dal medesimo e formato dal procuratore della Repubblica e da un professionista, iscritto nell'albo professionale nominato dal consiglio dell'ordine o dal collegio della categoria a cui appartiene il richiedente l'iscrizione all'albo. Il comitato, come riconosciuto dalla Suprema Corte di Cassazione, pur operando in ambito giurisdizionale, ha funzioni meramente amministrative (I comitati previsti dagli artt. 14 e 15 disp. att. cod. proc. civ. hanno natura di organi amministrativi e non giurisdizionali e, pertanto, avverso le loro deliberazioni non è proponibile il ricorso per Cassazione ex art. 111 Cost. – Cass., Sez. Unite, sent. n. 460 del 21 maggio 1998). È consentito ottenere l'iscrizione all'albo a tutti coloro che posseggono competenza tecnica in particolari materie, hanno una specchiata condotta morale e risultano iscritti nei rispettivi ordini e collegi professionali.

#### **Art. 14 disp. att. cod. proc. civ. – Formazione dell'albo**

L'albo è tenuto dal presidente del tribunale ed è formato da un comitato da lui presieduto e composto dal procuratore della Repubblica e da un professionista iscritto nell'albo professionale, designato dal consiglio dell'ordine o dal collegio della categoria a cui appartiene il richiedente l'iscrizione nell'albo dei consulenti tecnici.

Il consiglio predetto ha facoltà di designare, quando lo ritenga opportuno, un professionista iscritto nell'albo di altro ordine o collegio previa comunicazione al consiglio che tiene l'albo a cui appartiene il professionista stesso. Quando trattasi di domande presentate da periti estimatori, la designazione è fatta dalla camera di commercio, industria e agricoltura.

#### **Art. 15 disp. att. cod. proc. civ. – Iscrizione nell'albo**

Possono ottenere l'iscrizione nell'albo coloro che sono forniti di speciale competenza tecnica in una determinata materia, sono di condotta morale specchiata e sono iscritti nelle rispettive associazioni professionali. Nessuno può essere iscritto in più di un albo.

Sulle domande di iscrizione decide il comitato indicato nell'articolo precedente.

Contro il provvedimento del comitato è ammesso reclamo entro 15 giorni dalla notificazione al comitato.



In ordine alla competenza tecnica, da considerarsi "speciale", deve non solo trovare spiegazione dal titolo di studio acquisito, dall'appartenenza a una categoria professionale o ancora dallo svolgimento di una attività professionale, ma soprattutto dall'acquisizione di titoli, di specializzazione specifiche, da percorsi di formazione particolari, dall'aver svolto pubblicazioni o attività di insegnamento. È, nella sostanza, non sufficiente all'autorità giurisdizionale dimostrare il "poter fare" ma occorre esprimere il "saper fare", in quel determinato settore. Relativamente alla condotta morale, il riferimento della norma è da leggersi come generale condotta morale e quindi, in concreto, formano condizioni limitanti non solo i casi di condanne penali, civili ma anche l'irrogazione di sanzioni disciplinari e amministrative per fatti non inerenti l'incarico di CTU, ma che possono incidere sull'esercizio della professione o che comunque denotano, in chi le ha subite, spregio della legalità o mancanza di senso civico. È da precisare, in ogni caso, che è precipuo compito del comitato, in ordine all'esito della domanda, valutare la situazione particolare in relazione alle singole circostanze. Circa l'iscrizione nell'ordine professionale, vale per quelle categorie professionali organizzate in ordini e collegi (architetti, ingegneri, commercialisti, geometri, periti industriali ecc.), non potendosi richiedere a coloro che non sono dotati di ordini e albi professionali evidentemente di farne parte. Nella specie, gli esperti vari (esperti del legno ecc.) debbono essere iscritti negli appositi elenchi conservati presso le Camere di commercio industria agricoltura e artigianato della provincia nella quale ricade la circoscrizione giudiziaria. In ogni caso, il soggetto qualificato in una materia ha diritto a essere iscritto all'albo dei consulenti tecnici (per esempio: grafologi, antiquari ecc.). Al consulente non è consentito essere iscritto a più di un albo; ne consegue che nella ipotesi di un professionista residente in una circoscrizione giudiziaria con studio professionale in altra, questi deve operare una scelta in riferimento all'albo in cui iscriversi, non potendosi iscrivere all'albo di entrambi i tribunali.

Per richiedere l'iscrizione è necessario presentare domanda al presidente del tribunale corredata da alcuni documenti che, a titolo esemplificativo, sono costituiti da:

- estratto dell'atto di nascita;
- certificato generale del casellario giudiziario;
- certificato di residenza;
- certificato di iscrizione all'ordine;
- titoli e/o documenti che il richiedente intende esibire per dimostrare la sua competenza nella materia.

Alcuni di questi, tuttavia, sono stati superati dalla normativa in materia di autocertificazione (D.P.R. 445 del 28 dicembre 2000 - *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"*) anche se alcune cancellerie ne continuano a richiedere la produzione. L'art. 18 stabilisce che l'albo è permanente. Alla sua revisione si provvede ogni quattro anni in funzione di cancellare i soggetti che abbiano perduto i requisiti previsti dalla norma o per inserire i nuovi iscritti, anche se la pratica esperienza ci indica come tale arco temporale sia nella generalità pressoché inattuato.

#### **Art. 18 disp. att. cod. proc. civ. – Revisione dell'albo**

L'albo è permanente. Ogni quattro anni il comitato di cui all'art. 14 deve provvedere alla revisione dell'albo per eliminare i consulenti per i quali è venuto meno alcuno dei requisiti previsti nell'art. 15 o è sorto un impedimento a esercitare l'ufficio.

#### **Le responsabilità**

Sui consulenti tecnici e periti, nell'adempimento delle proprie funzioni, incombono tre fattispecie di responsabilità:

- 1) responsabilità disciplinare;
- 2) responsabilità penale;
- 3) responsabilità civile.

#### **La responsabilità disciplinare**

L'attività dei consulenti tecnici e periti è soggetta alla vigilanza esercitata dal presidente del

tribunale sui seguenti aspetti:

- non aver tenuto una “condotta morale specchiata”;
- non aver ottemperato agli obblighi derivanti dagli incarichi ricevuti.

Nella prima fattispecie rientrano i casi di condanne penali, civili nonché l’irrogazione di sanzioni disciplinari e amministrative per fatti non inerenti l’incarico di CTU, ma che possono incidere sull’esercizio della professione o che comunque denotano in chi le ha subite spregio della legalità o mancanza di senso civico.

La seconda fattispecie riguarda, invece, la condotta del consulente successiva all’incarico conferito dal giudice come per esempio:

- rifiuto ingiustificato di prestare il proprio ufficio;
- mancata comparizione all’udienza per il giuramento senza giustificato motivo;
- mancato deposito della relazione nel termine assegnato, senza giustificato motivo;
- mancato avviso alle parti dell’inizio delle operazioni peritali, aggravato dalla necessità del rinnovo della consulenza;
- negligenza o imperizia nell’espletamento dell’incarico.

La parte o il giudice della causa possono presentare istanza motivata al presidente del tribunale; lo stesso d’ufficio, o su istanza del procuratore della Repubblica o del presidente dell’ordine professionale di appartenenza, può promuovere procedimento disciplinare per il quale è competente la stessa commissione formante gli albi.

Le sanzioni disciplinari che possono essere comminate ai consulenti si distinguono in:

- avvertimento;
- sospensione dall’albo per un tempo non superiore a un anno;
- cancellazione dall’albo.

#### **Art. 19 disp. att. cod. proc. civ. – Disciplina**

La vigilanza sui consulenti tecnici è esercitata dal presidente del tribunale, il quale d’ufficio o su istanza del procuratore della Repubblica o del presidente dell’associazione professionale può promuovere procedimento disciplinare contro i consulenti che non hanno tenuto una condotta morale specchiata o non hanno ottemperato agli obblighi derivanti dagli incarichi ricevuti.

#### **Art. 20 disp. att. cod. proc. civ. – Sanzioni disciplinari**

Ai consulenti che non hanno osservato i doveri indicati nell’articolo precedente possono essere inflitte le seguenti sanzioni disciplinari:

- 1) l’avvertimento;
- 2) la sospensione dall’albo per un tempo non superiore a un anno;
- 3) la cancellazione dall’albo.

Prima di promuovere il procedimento disciplinare a carico del consulente, il presidente del tribunale comunica formalmente al medesimo ausiliario quanto contestato per riceverne relazione scritta e, nel caso che questa non risolva la questione, procede alla convocazione del soggetto dinanzi al comitato disciplinare, fase alla quale segue la decisione. Avverso al provvedimento può essere proposto reclamo entro 15 giorni dalla notifica, ricorso sul quale decide una commissione della Corte di Appello nel cui distretto ha sede il comitato, composta dal procuratore generale della Repubblica presso la corte medesima, dal presidente dell’ordine forense e dal presidente dell’ordine professionale a cui l’interessato appartiene.

#### **Art. 21 disp. att. cod. proc. civ. – Procedimento disciplinare**

Prima di promuovere il procedimento disciplinare, il presidente del tribunale contesta l’addebito al consulente e ne raccoglie la risposta scritta. Il presidente, se dopo la contestazione ritiene di dovere continuare il procedimento, fa invitare il consulente, con biglietto di cancelleria davanti al comitato disciplinare. Il comitato decide sentito il consulente. Contro il provvedimento è ammesso reclamo a norma dell’art. 15, ultimo comma.



## SISTRI - Con la nuova proroga un'ulteriore occasione per risolvere le difficoltà

*Con il decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 26 maggio 2011, è stato nuovamente prorogato il termine del periodo di sperimentazione del doppio regime per la documentazione della corretta gestione dei rifiuti, affiancando il SISTRI ai tradizionali formulari e registri di carico e scarico. Per effetto dell'entrata in vigore del nuovo provvedimento, sono state individuate 5 nuove scadenze (dal 1° settembre 2011 al 2 gennaio 2012) a seconda dei soggetti coinvolti. La nuova proroga rappresenta anche un'imperdibile occasione per tentare di risolvere le numerose questioni aperte sul SISTRI, come le procedure di emergenza, l'obbligo di salvataggio dei dati, il luogo di conservazione dei dispositivi, la definizione preventiva del percorso dei mezzi, il trasporto dei rifiuti pericolosi da manutenzione e le procedure per i gestori*

Paolo Pipere, Il Sole24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 5 luglio 2011 - n. 12 - p.60

Il doppio regime per la documentazione della corretta gestione dei rifiuti, l'obbligo di affiancare il SISTRI ai tradizionali formulari e registri di carico e scarico, proseguirà per alcuni mesi.

La proroga è stata stabilita dal *decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 26 maggio 2011* [1], entrato in vigore il 30 maggio, il giorno prima del previsto termine del periodo di sperimentazione. Il rinvio della piena ed esclusiva operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, richiesto collegialmente da tutte le associazioni imprenditoriali, è stato modulato in ragione dell'attività svolta dal soggetto obbligato e della dimensione, valutata sulla base del numero di dipendenti, dell'impresa o dell'ente tenuto a utilizzare il SISTRI (si veda il *box 1*).

Il **1° settembre 2011** partiranno, per primi:

- i produttori di rifiuti che impiegano più di 500 dipendenti;
- i gestori di impianti di recupero e smaltimento;
- gli intermediari e commercianti di rifiuti;
- i trasportatori professionali di rifiuti autorizzati a movimentare più di 3.000 tonnellate all'anno;
- gli operatori del trasporto intermodale.

Seguiranno, secondo un calendario che prevede **quattro successive scadenze mensili fino a giungere al 2 gennaio 2012**:

- i produttori di rifiuti;
- i trasportatori professionali di minore dimensione.

Il prolungamento del periodo sperimentale ha permesso di evitare un insostenibile impatto organizzativo con un sistema che le associazioni hanno ritenuto non sufficientemente rodato, ma non ha consentito di fugare tutte le preoccupazioni delle imprese e degli enti coinvolti.

### Non solo problemi informatici

La proroga del periodo di sperimentazione del SISTRI deve essere utilizzata per superare le difficoltà che assillano gli oltre trecentomila soggetti coinvolti. Questa la pressante richiesta delle imprese e degli enti che dovranno passare al nuovo sistema telematico. Non si tratta solo di problemi informatici e del malfunzionamento dei dispositivi elettronici, ma di situazioni nelle quali è di fatto impossibile adempiere i nuovi obblighi, malgrado siano previste pesanti sanzioni. Le associazioni imprenditoriali le hanno censite e comunicate al Ministero dell'Ambiente; ora si attendono le soluzioni.

### Procedure di emergenza

Fra le segnalazioni più frequenti, la prescrizione che prevede, in caso di interruzione temporanea del funzionamento di SISTRI, l'annotazione dei movimenti su modulo cartaceo e il successivo inserimento nel sistema entro ventiquattro ore (d'orologio, non lavorative) dalla ripresa del funzionamento (art. 12, comma 2, D.M. 18 febbraio 2011, n. 52) [2]. L'obbligo è ritenuto inattuabile per due motivi:

- in primo luogo, non è possibile comunicare tempestivamente la ripresa del funzionamento quando l'interruzione avviene durante un fine settimana o un giorno festivo, riducendo ulteriormente o eliminando del tutto il tempo a disposizione;
- in secondo luogo, il numero di movimenti che un grande produttore di rifiuti, un trasportatore o un gestore di impianti dovrebbe inserire non è compatibile con i tempi previsti, salvo l'impiego di *software* gestionali in grado di colloquiare con SISTRI, ipotesi che, comunque, deve essere esplicitamente prevista dal decreto.

### L'obbligo di salvataggio dei dati

Molte le segnalazioni che ricordano come, allo stato attuale, sia impossibile adempiere l'obbligo di conservazione "locale" in formato elettronico dei dati già trasmessi al SISTRI, secondo le procedure previste dal sistema telematico (art. 188-ter, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006), perché il *software* non è dotato di alcuna procedura di "salvataggio" su *hard disk* o su dispositivo USB, fatta salva la possibilità di "esportare" un *file* di testo, opzione inutile ai fini del controllo in quanto il file è modificabile. Viene, inoltre, fatto notare come, anche nel caso in cui questa procedura fosse implementata, la registrazione locale - che nel caso dei trasportatori o dei gestori non potrebbe certo avvenire sulla chiavetta USB, vincolandoli perciò all'impiego di uno specifico *computer* - dovrebbe certificare formalmente l'avvenuto invio dei dati tramite sottoscrizione con firma digitale. Si osserva, infine, come l'obbligo di conservazione locale di dati già trasmessi al Ministero dell'Ambiente sembra essere inconciliabile con tutte le norme che, da almeno vent'anni, tentano di semplificare i rapporti tra le imprese e la pubblica amministrazione.

### Il luogo di conservazione dei dispositivi USB

Molto problematico anche il rispetto dell'obbligo di conservazione dei dispositivi USB presso i luoghi per i quali sono stati richiesti (art. 9, comma 2, D.M. 18 febbraio 2011, n. 52). Il vincolo, introdotto dopo l'istituzione del sistema dal D.M. 9 luglio 2010, è stato motivato dalla necessità di garantire agli enti di controllo la possibilità di consultare i dati trasmessi dal soggetto obbligato, ma:

- in primo luogo non è comprensibile perché gli enti di controllo non vengano dotati di dispositivi USB in grado di consentire la consultazione dei dati immessi da tutte le imprese del territorio di competenza;
- in secondo luogo, la prescrizione è inconciliabile con una numerosa serie di situazioni che concretamente si riscontrano nella normale gestione dei rifiuti.

Si pensi, solo per citare uno dei molti casi possibili, alla dismissione di un lotto di vernici a base di solvente stoccato presso un magazzino di un'impresa di logistica che ne cura la distribuzione. In quel luogo, il fabbricante del prodotto, scegliendo di avviarlo a smaltimento, diviene produttore di un rifiuto pericoloso e, pertanto, deve provvedere all'iscrizione di tale unità locale (di terzi, non propria) al SISTRI. Se i dispositivi del fabbricante devono fisicamente essere conservati presso il magazzino di un'impresa terza, c'è da chiedersi come potranno essere effettuate le registrazioni nel sistema SISTRI a opera di delegati che devono essere necessariamente persone "stabilmente inserite nell'organizzazione" del produttore del bene e non certo dipendenti dell'impresa di logistica.

### La definizione preventiva del percorso dei mezzi

I trasportatori di rifiuti segnalano come la definizione preventiva del percorso del veicolo sulla cartografia digitale inserita nel sistema sia, da un lato, inessenziale ai fini del controllo, perché il percorso effettivamente seguito è registrato e trasmesso dalla *black box*, e, dall'altro, inapplicabile in quanto comporta la necessità di continua rettifica del percorso seguito in relazione a vincoli non prevedibili (lavori stradali, traffico, incidenti) o difficilmente censibili (portata dei ponti, ampiezza della strada, altezza massima dei sottopassi).

### Il trasporto dei rifiuti pericolosi da manutenzione

Molto sentite, in considerazione del numero e della piccola dimensione delle imprese di manutenzione coinvolte, le difficoltà connesse alle procedure previste per i trasportatori di propri rifiuti pericolosi in quantità inferiore ai trenta litri o kg al giorno. Le norme vigenti includono tra i soggetti obbligati a utilizzare il SISTRI le imprese e gli enti che trasportano i propri rifiuti pericolosi [art. 188-ter, comma 1, lettera a), D.Lgs. n. 152/2006], ma non prevedono nessuna possibilità di esenzione dall'obbligo di installazione della *black box*, che, pertanto, deve essere installata anche su auto furgonate o piccoli veicoli, pena la cancellazione dall'Albo gestori ambientali e l'impossibilità di operare.

Il manuale operativo SISTRI specifica, invece, che l'installazione non sarebbe richiesta nel caso in cui il trasporto avvenga dal luogo di materiale produzione del rifiuto alla sede del manutentore, chiarimento che non è possibile rinvenire nel "Testo unico SISTRI" (D.M. n. 52/2011).

### Procedure per i gestori

I gestori di impianti fanno notare che il decreto SISTRI non prevede procedure per prendere in carico modeste quantità di rifiuti non pericolosi trasportate occasionalmente dai produttori degli stessi. I produttori possono beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di emissione del formulario; ma in questo caso resta da chiarire come debba procedere il gestore dell'impianto.

Recuperatori e smaltitori sono preoccupati anche da un particolare vincolo introdotto dal sistema; in particolare, il SISTRI chiede al produttore del rifiuto di indicare anticipatamente a quale operazione di recupero o di smaltimento tra quelle che l'impianto è autorizzato a effettuare verrà sottoposto un determinato carico di rifiuti e ciò introduce un elemento di rigidità nella gestione del rifiuto difficilmente conciliabile con l'esigenza di valutare le specifiche caratteristiche merceologiche del rifiuto per decidere a quale trattamento sottoporlo.

### Box 1

#### - SISTRI: piena operatività a tappe

Con l'entrata nella fase di piena operatività del SISTRI tutti i soggetti obbligati dovranno utilizzare esclusivamente le nuove procedure elettroniche.

#### Il SISTRI sarà operativo:

##### - il 1° settembre 2011:

- per imprese ed enti produttori di rifiuti speciali pericolosi con più di 500 dipendenti;
- per imprese ed enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), D.Lgs. n. 152/2006 (rifiuti da lavorazioni artigianali e industriali; rifiuti derivanti da attività di recupero e smaltimento di rifiuti; fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque; fanghi prodotti dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi) con più di 500 dipendenti;
- per imprese ed enti che raccolgono o trasportano rifiuti speciali a titolo professionale [\*] autorizzati per una quantità annua complessivamente trasportata superiore a 3.000 tonnellate;
- per imprese ed enti che raccolgono e trasportano i propri rifiuti speciali pericolosi (articolo 212, comma 8, D.Lgs. n. 152/2006) con più di 500 dipendenti;
- per imprese ed enti che effettuano operazioni di recupero o smaltimento di rifiuti;
- per i commercianti e gli intermediari di rifiuti;
- per i consorzi istituiti per il recupero o il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti che organizzano la gestione di tali rifiuti per conto dei consorziati;
- in caso di trasporto intermodale, per i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto [\*\*];
- per i soggetti che possono aderire al SISTRI su base volontaria (art. 5, D.M. 18 febbraio 2011, n. 52).

**- il 1° ottobre 2011:**

- per imprese ed enti produttori di rifiuti speciali pericolosi che hanno da 251 a 500 dipendenti;
- per imprese ed enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), D.Lgs. n. 152/2006, che hanno da 251 a 500 dipendenti;
- per imprese ed enti che raccolgono e trasportano i propri rifiuti speciali pericolosi (articolo 212, comma 8, D.Lgs. n. 152/2006) che hanno da 251 a 500 dipendenti;
- per comuni, enti e imprese che gestiscono i rifiuti urbani della Regione Campania.

**- il 2 novembre 2011:**

- per imprese ed enti produttori di rifiuti speciali pericolosi che hanno da 51 a 250 dipendenti;
- per imprese ed enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), D.Lgs. n. 152/2006, che hanno da 51 a 250 dipendenti;
- per imprese ed enti che raccolgono e trasportano i propri rifiuti speciali pericolosi (articolo 212, comma 8, D.Lgs. n. 152/2006) che hanno da 51 a 250 dipendenti.

**- il 1° dicembre 2011:**

- per imprese ed enti produttori di rifiuti speciali pericolosi che hanno da 11 a 50 dipendenti;
- per imprese ed enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, che hanno da 51 a 250 dipendenti del D.Lgs. n. 152/2006, che hanno da 11 a 50 dipendenti;
- per imprese ed enti che raccolgono o trasportano rifiuti speciali a titolo professionale autorizzati per una quantità annua complessivamente trasportata fino a 3.000 tonnellate;
- per imprese ed enti che raccolgono e trasportano i propri rifiuti speciali pericolosi (articolo 212, comma 8, D.Lgs. n. 152/2006) che hanno da 11 a 50 dipendenti.

**- il 2 gennaio 2012:**

- per imprese ed enti produttori di rifiuti speciali pericolosi che hanno fino a 10 dipendenti;
- per imprese ed enti che raccolgono e trasportano i propri rifiuti speciali pericolosi (articolo 212, comma 8, D.Lgs. n. 152/2006) che hanno fino a 10 dipendenti.

**Note:**

[\*] Nel caso di trasporto navale, l'armatore o il noleggiatore che effettuano il trasporto o il raccomandatario marittimo di cui alla legge 4 aprile 1977, n. 135, delegato per gli adempimenti relativi al SISTRI dall'armatore o noleggiatore medesimi.

[\*\*] Nel caso di trasporto intermodale marittimo di rifiuti, il terminalista concessionario dell'area portuale di cui all'articolo 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e l'impresa portuale di cui all'articolo 16 della citata legge n. 84/1994, ai quali sono affidati i rifiuti in attesa dell'imbarco o allo sbarco, in attesa del successivo trasporto; nel caso di trasporto intermodale ferroviario di rifiuti, i responsabili degli uffici di gestione merci e gli operatori logistici presso le stazioni ferroviarie, gli interporti, gli impianti di terminalizzazione e gli scali merci ai quali sono affidati i rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto.

[1] *In Gazzetta Ufficiale del 30 maggio 2011, n. 124. Sul SISTRI si veda anche la guida operativa allegata ad Ambiente&Sicurezza n. 9/2011.*

[2] "Regolamento recante istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 189 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e dell'articolo 14-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102" (*in S.O. n. 107 alla Gazzetta Ufficiale del 26 aprile 2011, n. 95*).

## Rifiuti



## Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti

Alessandro Sacrestano, Il Sole 24 ORE - Guida Pratica Per le Aziende, luglio 2011 - n. 7 - p. 46

### Decreto di proroga

E' stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 maggio 2011, n. 124 il Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare 26 maggio 2011, "*Proroga del termine di cui all'art. 12, co. 2, del decreto 17 dicembre 2009, recante l'istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti*".

Il decreto, così come auspicato da più fronti, proroga per l'ennesima volta l'entrata in vigore del sistema di tracciabilità dei rifiuti, noto come sistema Sistri.

### Semplificazione delle procedure

Il **Sistri** (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti), come si legge sulle pagine del sito ministeriale, ha l'**obiettivo di permettere l'informatizzazione** dell'intera filiera dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani per la **Regione Campania**. Il **Sistema semplifica le procedure** e gli **adempimenti riducendo i costi** sostenuti dalle imprese e gestisce in modo innovativo ed efficiente un processo complesso e variegato con garanzie di maggiore trasparenza, conoscenza e prevenzione dell'illegalità.

Con il Sistri, riferisce ancora il Ministero, lo Stato intende dare un segnale forte di cambiamento nel modo di gestire il sistema informativo sulla movimentazione dei rifiuti speciali.

### Mud

Da un sistema cartaceo - imperniato sui tre documenti costituiti dal Formulario di identificazione dei rifiuti, Registro di carico e scarico, **Modello unico di dichiarazione ambientale (Mud)** - si passa a soluzioni tecnologiche avanzate in grado, da un lato, di semplificare le procedure e gli adempimenti con una riduzione dei costi sostenuti dalle imprese e, dall'altro, di gestire in modo innovativo e più efficiente, e in tempo reale, un processo complesso e variegato che comprende tutta la **filiera dei rifiuti**, con garanzie di **maggiore trasparenza e conoscenza**.

Evidentemente imprese e Ministero non sono molto d'accordo sul concetto di *semplificazione*. Tant'è che, quello in commento, rappresenta solo l'ultimo episodio dilatorio dei termini di entrata in vigore dello strumento.

### "Click day"

L'intervento ministeriale si è reso quasi obbligatorio dopo che, in occasione del primo Sistri **click day** dell'11 maggio scorso, si erano appalesate tutte le difficoltà ancora intrinseche al sistema, che interventi ed aggiustamenti in itinere non sono stati in grado di fugare che hanno portato le principali associazioni di categoria a farsi portavoce di tutte le recriminazioni di imprese ed operatori interessati dal nuovo meccanismo.

Nella lettera recapitata al Presidente del Consiglio da parte di Confindustria, Confapi, Alleanze delle cooperative e Rete Imprese Italia, si legge che, in esito alla prova generale dell'11 maggio, "*il novanta per cento delle imprese ha denunciato disfunzioni di ogni genere: inutilizzabilità dei dispositivi informatici forniti dal Ministero, ore e ore di impossibilità di accedere al sistema, interruzioni nei collegamenti, procedure lunghissime*". Evidentemente, quindi, le rimostranze sono servite a far cambiare opinione al Ministero che, di contro, subito dopo la prova dell'11 maggio aveva riferito che l'esperimento era stato un successo, con 21.000 operazioni da parte di 65.000 imprese, mentre i problemi avrebbero riguardato solo il 3% degli utenti.

Più **tempo** alle **imprese** (se non altro per completare l'ingombrante cumulo di procedure propedeutiche all'utilizzo del nuovo sistema) ma, soprattutto più tempo al Ministero per proporre ed attuare gli accorgimenti sistemici ed operativi necessari a correggere le disfunzioni e le problematiche evidenziate dagli utenti del servizio.

## SCADENZE RIMODULATE

### Proroga

Per **effetto** delle **modifiche proposte** dal **decreto** in **premessa**, la scadenza per l'avvio all'utilizzo del **sistema Sistri è stata rimandata rispetto** a quella **originaria** fissata al **1° giugno**. Le **nuove scadenze** partiranno, quindi, a decorrere da **settembre**, con particolari differenziazioni in base alla tipologia del soggetto utente.

La **proroga** è operativa anche al fine di consentire alle imprese di adeguarsi alle prescrizioni normative, completando l'iscrizione al sistema (pagando l'apposito contributo) e per ritirare i dispositivi elettronici necessari al funzionamento dello stesso, compreso l'installazione delle *black box* sui mezzi di trasporto.

La ripresa del sistema avverrà, come detto, con scaglioni progressivi in funzione delle caratteristiche dimensionali delle imprese interessate.

Il **1° settembre 2011** toccherà alle **imprese di grandi dimensioni** (quelle con più di 500 dipendenti) inaugurare la procedura. L'ultima scadenza, invece, è fissata al **2 gennaio 2012**, data entro la quale dovranno adeguarsi alla **nuova metodologia di tracciabilità** le **imprese che hanno fino a 10 dipendenti**.

#### IMPRESE INTERESSATE DALLA PROROGA AL 1° SETTEMBRE 2011

- a) I **produttori di rifiuti** di cui all'art. 3, co. 1, lett. a), D.M. 18 febbraio 2011, n. 52, che hanno più di **500 dipendenti**;
- b) le **imprese** e gli **enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi**, di cui all'art. 184, co. 3, lett. c), d) e g), D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che hanno più di **500 dipendenti**;
- c) le imprese e gli enti che **raccolgono** o **trasportano rifiuti speciali** a titolo professionale autorizzati per una quantità annua complessivamente trattata superiore a 3.000 tonnellate;
- d) i soggetti di cui all'art. 3, co. 1, lett. c) e d), D.M. 18 febbraio 2011, n. 52 (imprese ed enti che effettuano operazioni di recupero o smaltimento di rifiuti e i commercianti e gli intermediari di rifiuti).

#### IMPRESE INTERESSATE DALLA PROROGA AL 1° OTTOBRE 2011

- a) I **produttori di rifiuti** di cui all'art. 3, co. 1, lett. a), D.M. 18 febbraio 2011, n. 52, che hanno da **251 a 500 dipendenti**;
- b) le **imprese** e gli **enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi**, di cui all'art. 184, co. 3, lett. c), d) e g), D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che hanno da **251 a 500 dipendenti**;
- c) i **Comuni**, gli **Enti** e le **imprese che gestiscono i rifiuti urbani** della **Regione Campania**.

#### IMPRESE INTERESSATE DALLA PROROGA AL 2 NOVEMBRE 2011

- a) I **produttori di rifiuti** di cui all'art. 3, co. 1, lett. a), D.M. 18 febbraio 2011, n. 52, che hanno da **51 a 250 dipendenti**;
- b) le **imprese** e gli **enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi**, di cui all'art. 184, co. 3, lett. c), d) e g), D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che hanno da **51 a 250 dipendenti**.



**IMPRESE INTERESSATE DALLA PROROGA AL 1° DICEMBRE 2011**

- a) I **produttori di rifiuti** di cui all'art. 3, co. 1, lett. a), D.M. 18 febbraio 2011, n. 52, che hanno da **11 a 50 dipendenti**;
- b) le **imprese** e gli **enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi**, di cui all'art. 184, co. 3, lett. c), d) e g), D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che hanno da 11 a 50 dipendenti;
- c) le **imprese** e gli **enti che raccolgono o trasportano rifiuti speciali** a titolo professionale autorizzati per una quantità annua complessivamente trattata fino a 3.000 tonnellate.

**IMPRESE INTERESSATE DALLA PROROGA AL 2° GENNAIO 2012**

- a) I **produttori di rifiuti** di cui all'art. 3, co. 1, lett. a), D.M. 18 febbraio 2011, n. 52, che hanno fino a **10 dipendenti**.
- Nelle more, le imprese interessate devono continuare a tenere il registro ed il formulario, non tralasciando di provare ad utilizzare il Sistri.
- Nel decreto si legge, inoltre, che, a decorre dal 1° settembre 2011, anche i soggetti non obbligati (imprese che producono rifiuti speciali non pericolosi che non hanno più di 10 dipendenti) **potranno aderire al Sistri** su base **volontaria**.
- Per far fronte a possibili future anomalie, poi, sono previste **procedure di salvaguardia** in caso di rallentamenti del sistema superiori a tre minuti ed una attenuazione delle sanzioni nella prima fase dell'operatività del sistema.

## Rifiuti



## Se il proprietario di un terreno rimane inerte paga per i rifiuti tossici scaricati dal conduttore

*È responsabile per i danni ambientali il locatore di un terreno sul quale vengono rinvenuti dei rifiuti tossici nocivi, nel caso in cui egli non si sia attivato per la loro eliminazione, e ciò anche quando l'immobile sia stato sottoposto, per tale ragione, a sequestro penale da parte dell'autorità giudiziaria. Il principio è stato affermato dalla Corte di cassazione con la sentenza 6525/2011 all'esito di una vicenda giudiziaria, dagli esiti contrastanti, in cui il proprietario di un terreno era stato, appunto, evocato in giudizio dal comune che ne chiedeva la condanna alla rifusione dei costi sopportati per gli interventi di bonifica ambientale nonché al risarcimento del danno perché sull'immobile, concesso in locazione, erano stati rinvenuti dall'unità sanitaria locale dei materiali classificati come rifiuti tossici nocivi.*

Mario Piselli, Il Sole 24 ORE - Guida al Diritto, 9 luglio 2011 - n. 28 - p.100

**La vicenda** - Al conseguente sequestro penale dell'area erano seguite delle ordinanze sindacali in forza delle quali sia al proprietario dell'immobile che al conduttore era stato ingiunto di sgombrare il terreno. Non avendo ottemperato al provvedimento, a seguito di una calamità naturale, detti materiali successivamente erano fuoriusciti dall'immobile provocando l'inquinamento dei terreni dei proprietari confinanti.

Mentre in primo grado il locatore veniva condannato, in forza del disposto dell'articolo 14, comma 3, del Dlgs 22/1997, il giudice di appello, in riforma della sentenza, respingeva la domanda del comune rilevando che, ai sensi della norma summenzionata, la responsabilità del proprietario poteva essere attribuita solo per dolo o colpa, ma nel caso specifico non esisteva il dolo e nemmeno la colpa, dal momento che la locatrice non aveva ingerenza diretta sull'immobile, giacché era stato concesso in locazione, e inoltre aveva stabilito con il conduttore un accordo sulla data di sgombero, arrivando persino a pattuire una penale per il ritardo.

A seguito dell'impugnazione da parte dell'ente territoriale, la controversia approdava davanti il giudice di legittimità il quale ha dato una diversa lettura del disposto di cui all'articolo 14 del Dlgs 22/1997, ritenuto dalle parti senza alcuna contestazione applicabile alla fattispecie.

**Le condotte sanzionabili** - La norma in questione, infatti, prevede tre condotte sanzionabili e cioè l'abbandono di rifiuti sul suolo e nel suolo, il deposito incontrollato e l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

In tutti i casi sussiste l'obbligo, configurato come una sanzione amministrativa, di attivazione per la rimozione dei rifiuti, il loro smaltimento e il ripristino dello stato dei luoghi.

L'obbligo, intanto, fa capo all'autore delle condotte summenzionate ma, in via solidale, anche al proprietario, al titolare di un diritto reale di godimento o di un diritto personale di godimento sull'area interessata.

Secondo la Corte, la condotta commissiva od omissiva del proprietario concedente del diritto reale di godimento o della locazione consiste sia nell'aver consentito espressamente o tacitamente l'uso del fondo come deposito di rifiuti sia nell'essere rimasto inerte, una volta conosciuta tale adibizione, e cioè nel non avere esercitato nei confronti dell'usufruttuario o del conduttore i poteri atti a far cessare l'utilizzo del fondo come deposito.

**Il richiamo al precedente delle sezioni Unite** - A tale riguardo, i giudici hanno richiamato la sentenza 4472/2009 delle sezioni Unite con la quale è stato puntualizzato che la corresponsabilità

del proprietario dell'area richiede necessariamente il dolo o la colpa ma esigenze di tutela ambientale esigono «che il riferimento a chi è titolare di diritti reali o personali di godimento» debba essere inteso in senso lato, «essendo destinato a comprendere qualunque soggetto si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli - e per ciò stesso imporgli - di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata a evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente»; per altro verso, il requisito della colpa postulato dall'articolo 14 del Dlgs 22/1997 «ben può consistere proprio nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un'efficace custodia e protezione dell'area, così impedendo che possano essere in essa indebitamente depositati rifiuti nocivi».

**Il ripristino dei luoghi** - In ordine alle condotte ripristinatorie i Supremi giudici hanno precisato che, pur non essendo escluso che possano tenersi d'iniziativa del soggetto obbligato, diventano obbligatorie se e quando il sindaco le abbia disposte con ordinanza fissando anche un termine entro il quale provvedere.

In particolare, l'obbligo di ripristino incombe sul proprietario, anche se ha concesso un diritto reale di godimento o un diritto personale di godimento (come la locazione), nonché sul titolare del diritto reale di godimento, anche se ha locato il bene.

Poiché le attività di rimozione, di smaltimento dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi richiedono l'esistenza di un potere immediato sul terreno, che il proprietario del bene non ha più, è possibile per quest'ultimo pretendere che l'usufruttuario o il conduttore si attenga al rispetto di quelle condotte alle quali sono tenuti e, in caso di rifiuto, è ammissibile la domanda giudiziale nei loro confronti oppure la richiesta di essere autorizzati a provvedervi in loro vece.

L'azione giudiziale può essere anche mirata a ottenere l'estinzione del diritto di usufrutto, per abuso dell'usufruttuario, oppure a chiedere la risoluzione del contratto di locazione per uso della cosa in maniera illecita.

Nella fattispecie, invece, l'accordo raggiunto tra il locatore e il conduttore, anziché avere l'effetto di pretendere la rimozione immediata dei rifiuti, ha avuto come risultato quello di acconsentire la permanenza dei materiali sul terreno e la previsione del termine, entro il quale il conduttore doveva effettuare la rimozione, ha avuto come effetto quello di perpetuare la situazione di illecito e di far diventare il locatore corresponsabile nella violazione prevista dalla legge.

**L'irrelevanza del sequestro penale** - Neppure è stata ritenuta circostanza esimente il fatto che l'area e gli stessi rifiuti erano stati oggetto di sequestro penale. Secondo la Corte, infatti, il locatore, al fine di far cessare la sua condizione di corresponsabile dell'obbligo di ripristino, avrebbe dovuto attivarsi presso l'autorità penale al fine di ottenere il dissequestro dell'area e dei rifiuti, così da poter adempiere all'obbligo di rimozione e di messa in sicurezza, oppure al fine di sollecitare quell'autorità all'adozione di eventuali cautele per la custodia dei rifiuti, evitando così ogni situazione di pericolo.

Ferma, quindi, la corresponsabilità del locatore, a causa della sua inerzia, nel causare il danno, la Corte non ha escluso che nella determinazione dello stesso possa avervi concorso anche l'ente territoriale danneggiato il quale, a parte l'emanazione di ordinanze, ben avrebbe potuto attivarsi presso l'autorità penale per adottare quelle cautele opportune che avrebbero consentito di evitare il permanere della situazione di pericolo.

La normativa di cui al Dlgs 22/1997, adottata in attuazione della direttiva n. 91/156/Cee sui rifiuti, della direttiva n. 91/689/Cee sui rifiuti pericolosi e della direttiva n. 94/62/Ce sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, è stata successivamente abrogata dall'articolo 264 del Dlgs 152/2006 che, in tema di norme in materia ambientale, all'articolo 192 ha ribadito la corresponsabilità del proprietario dell'area sempre che tale violazione sia a lui imputabile, a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo.



## Gestione degli impianti: l'organizzazione aziendale sul tema del rischio elettrico

*Il Capo III, Titolo III, D.Lgs. n. 81/2008, modificato dal D.Lgs. n. 106/2009, ha introdotto un esplicito obbligo a carico del datore di lavoro di effettuare la valutazione del rischio elettrico al quale sono soggetti i lavoratori. La valutazione del rischio elettrico non deve essere confusa con una verifica di "conformità" degli impianti alla regola tecnica, tuttavia, richiede una specifica individuazione di tutte le misure di sicurezza necessarie a controllare i rischi residui presenti in impianti e in apparecchiature "a norma". Questa ha importanti ripercussioni in termini organizzativi, in particolare per la necessità di individuare due figure chiave nella gestione del rischio quali il responsabile dei lavori e il preposto ai lavori.*

Federico Maritan, Mauro Rossato, Cesare Campanello, Cristian Masiero, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 5 luglio 2011 - n. 12 - p.16

Il Capo III, Titolo III, D.Lgs. n. 81/2008, ha sviluppato specificatamente gli obblighi del datore di lavoro connessi alla presenza del rischio elettrico e ha introdotto nell'art. 80 l'esplicito obbligo di valutazione di questo rischio [1]. E' chiaro che nello svolgimento dell'analisi il valutatore dovrà accertare innanzitutto che gli impianti elettrici siano installati e mantenuti nel rispetto della regola dell'arte. In tal senso, la legge n. 46/1990, prima, e il D.M. n. 37/2008, più recentemente, hanno disposto che l'installatore realizzi gli impianti nel rispetto della regola dell'arte (come d'altra parte ora richiesto anche dall'art. 81, D.Lgs. n. 81/2008), rilasciando al committente, al termine dei lavori, la dichiarazione di conformità degli impianti. Tuttavia, la sicurezza di un impianto elettrico non è determinata dalla sola realizzazione dello stesso nel rispetto della regola dell'arte, ma anche dal mantenimento nel tempo dei livelli di sicurezza iniziali, nonché da una verifica periodica di funzionamento di quelle parti soggette a usura. Infine, fondamentale per la corretta gestione del rischio elettrico è l'organizzazione di tutti i lavori elettrici o non elettrici soggetti a rischio elettrico (poiché svolti in prossimità di impianti elettrici, si pensi, per esempio, alle attività effettuate in vicinanza di cavi aerei). E' necessario approfondire proprio questi aspetti organizzativi, evidenziando l'importanza di due figure chiave per la gestione del rischio elettrico, chiaramente indicate nelle norme CEI 11-27 e CEI EN 50110-1, il responsabile dell'impianto (RI) e il preposto ai lavori (PL). Queste figure devono essere individuate sia nell'ambito dell'azienda sia dei cantieri temporanei e mobili soggetti al Titolo IV, D.Lgs. n. 81/2008.

### La gestione del rischio elettrico: il RI e il PL

Per quanto concerne gli aspetti organizzativi relativi ai lavori elettrici e non elettrici, il punto 6, norma CEI 11-27, e il punto 4.3, norma CEI EN 50110-1 [2], hanno prescritto di identificare le due figure seguenti:

- la persona preposta alla conduzione dell'impianto elettrico, denominata responsabile dell'impianto - RI [3];
- la persona preposta alla conduzione dell'attività lavorativa, denominata preposto ai lavori - PL [4].

Considerando che le figure del responsabile dell'impianto e del preposto ai lavori devono svolgere compiti di organizzazione, di coordinamento e di supervisione, è chiaro che, in funzione dell'organizzazione aziendale, le persone che assumono queste mansioni di norma rivestono i ruoli di "dirigente" o di "preposto" definiti dall'art. 2, D.Lgs. n. 81/2008, con tutte le conseguenze in termini di obblighi che ne conseguono.

Pertanto, per la loro funzione fondamentale nella corretta e sicura esecuzione di lavori elettrici, il datore di lavoro dovrà chiaramente indicare le persone o le figure che svolgono questi ruoli, dando loro precise indicazioni per l'effettuazione dei loro compiti. Inoltre, il datore di lavoro dovrà assicurarsi che le persone che svolgono il ruolo di PL e di RI siano in possesso di competenze adeguate.

## La formazione del responsabile dell'impianto e del preposto ai lavori

Per quanto concerne la formazione del RI e del PL, richiamando l'art. 37, comma 7, D.Lgs. n. 81/2008, che ha individuato i contenuti della formazione dei dirigenti e dei preposti, appare chiaro che queste figure dovranno essere formate in merito alle procedure di sicurezza da applicare nei lavori elettrici; questo non significa che dovranno essere assoggettate alla medesima formazione degli addetti ai lavori elettrici [5], ma a una formazione eventualmente meno specialistica che comunque consenta loro di avere adeguate conoscenze in merito alle modalità di esecuzione in sicurezza dei lavori elettrici. Naturalmente, tutto questo, in termini di necessità formative, si estende a tutti i dirigenti e i preposti di lavoratori che effettuano lavori elettrici, a prescindere dall'eventuale assunzione da parte degli stessi dell'incarico di responsabile dell'impianto e di preposto ai lavori. E' necessario precisare che né la norma CEI 11-27, né la norma CEI EN 50110-1, hanno individuato uno specifico percorso formativo per il RI e il PL, tuttavia, considerando i compiti svolti, sarebbe opportuno che un'adeguata formazione per queste figure comprendesse sicuramente i punti riportati nella *tabella 1*.

**Tabella 1**

- Contenuti della formazione per il responsabile dell'impianto (RI) e per il preposto ai lavori (PL)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principali disposizioni legislative e normative in materia di sicurezza elettrica;</li> <li>- norma CEI EN 50110-1, "<i>Esercizio degli impianti elettrici</i>", norma CEI 11-27, "<i>Lavori su impianti elettrici</i>";</li> <li>-- i profili professionali richiesti agli addetti ai lavori elettrici;</li> <li>-- i criteri di attribuzione delle qualifiche di persona esperta (PES), persona avvertita (PAV) e per l'idoneità ai lavori in tensione. Esempi applicativi;</li> <li>-- individuazione del responsabile dell'impianto (RI) e del preposto ai lavori (PL), definizione dei relativi compiti, ruoli operativi e responsabilità;</li> <li>- principi generali di sicurezza per l'esecuzione dei lavori elettrici;</li> <li>- la pianificazione dei lavori elettrici con il piano di lavoro, il piano di intervento, la consegna e la restituzione dell'impianto;</li> <li>-- procedure di lavoro per lavori elettrici fuori tensione, in prossimità e sotto tensione;</li> <li>-- lavori non elettrici su impianti fuori tensione o in prossimità di impianti in tensione;</li> <li>- i lavori elettrici nei cantieri temporanei e mobili con gli obblighi del committente e delle imprese in appalto (nel caso di RI che opera nei cantieri temporanei o mobili);</li> <li>- la valutazione del rischio elettrico ai sensi del D.Lgs. n. 81/2008.</li> </ul>

## Le funzioni del RI e del PL e i lavori elettrici complessi

Per la corretta individuazione delle funzioni che nella pratica devono svolgere il RI e il PL è fondamentale definire quali lavori elettrici svolti possano rientrare tra quelli che la norma CEI 11-27 indica come "**complessi**". Infatti, la norma CEI 11-27 ha previsto che, nei lavori complessi, siano chiaramente formalizzate alcune fasi del lavoro. In particolare, qualora il lavoro sia definito "complesso", il responsabile dell'impianto dovrà necessariamente compilare il **piano di lavoro** e al preposto ai lavori è richiesto di predisporre il **piano di intervento**. Il piano di lavoro è il documento che individua l'assetto che l'impianto deve assumere e mantenere durante i lavori per

la riduzione del rischio elettrico in dipendenza delle modalità operative e delle misure di prevenzione adottate. Il piano di intervento è, invece, il documento che riporta le modalità di organizzazione e di esecuzione del lavoro.

A questo punto occorre stabilire quali sono i lavori elettrici "complessi". La norma CEI 11-27 ha stabilito che un lavoro elettrico è inteso complesso se svolto su un impianto complesso o qualora il preposto ai lavori lo giudichi tale. Il punto 3.27, norma CEI 11-27, ha sottolineato che *"per impianto complesso, si intende un impianto o parti di impianto, ove si esegue l'attività, i cui circuiti risultino fisicamente alquanto articolati o poco controllabili visivamente per la particolare disposizione dei componenti e dei circuiti in occasione dei lavori, o per il numero di possibili alimentazioni, o per la presenza di impianti di Alta o Media tensione (AT o MT)"* (si veda la figura 1). Pertanto, per una corretta classificazione dei lavori elettrici, è necessario innanzitutto definire quale impianto o parte di esso sia "complesso". L'individuazione di un "impianto complesso" è compito del proprietario o del gestore dell'impianto sulla base di un'analisi preventiva del rischio mirata a valutare quali difficoltà potranno incontrare eventuali persone coinvolte in attività sugli impianti elettrici gestiti, connesse e vicino agli stessi. Uno strumento pratico per indicare quale impianto o parte dello stesso sia complesso e trasferire questa informazione, per esempio, al responsabile dell'impianto, così da consentire a quest'ultimo di classificare il lavoro elettrico "complesso", è costituito da una planimetria con la "Classificazione degli impianti per i lavori elettrici". In sostanza, nella planimetria del fabbricato al cui servizio è l'impianto elettrico saranno evidenziati graficamente gli impianti (o parti di impianto) complessi (si veda la figura 2).

Pertanto, in sede di valutazione dei rischi è necessario individuare e localizzare gli impianti complessi; la planimetria con la "Classificazione degli impianti per i lavori elettrici" sarà parte integrante del documento di valutazione dei rischi e del documento di valutazione dei rischi interferenti per assolvere agli obblighi di cui all'art. 26, D.Lgs. n. 81/2008.

**Figura 1**



### **Pianificare i lavori complessi per ridurre il rischio**

I lavori elettrici devono essere sempre pianificati e preparati in modo adeguato per consentire una corretta analisi e prevenzione dei rischi. Nel caso di lavori complessi, nei quali presumibilmente i rischi sono maggiori, la norma CEI 11-27 ha previsto che i lavori stessi siano pianificati compilando due documenti:

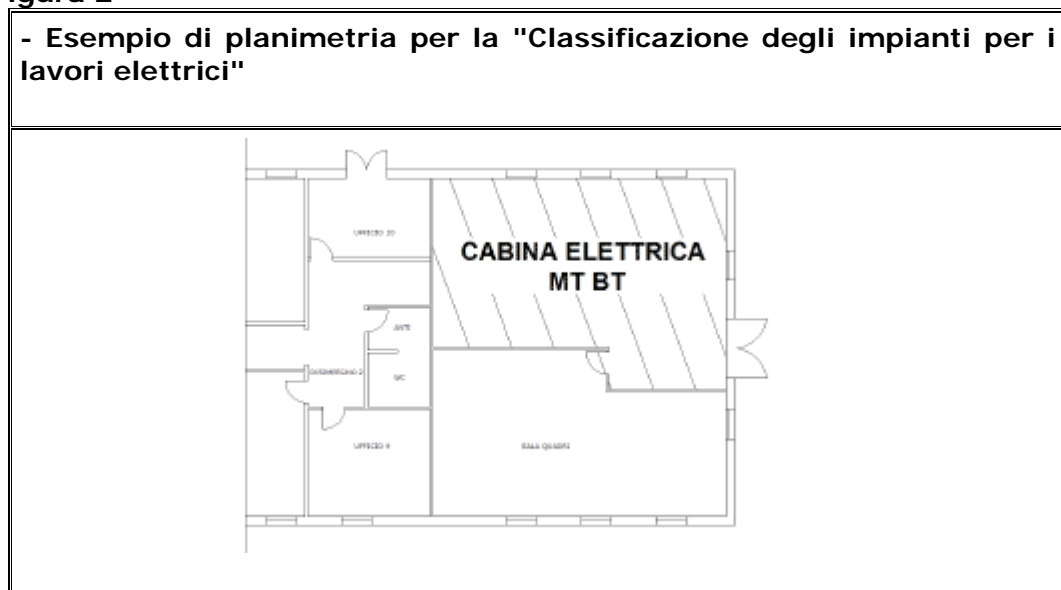
- il piano di lavoro;
- il piano d'intervento.

Il piano di lavoro, predisposto dal RI, è il documento che individua l'assetto che l'impianto deve assumere e mantenere durante i lavori per la riduzione del rischio elettrico in dipendenza delle modalità operative e delle misure di prevenzione adottate.

Il piano di intervento è il documento complementare che riporta le modalità di organizzazione e di esecuzione del lavoro; il documento è predisposto dal preposto ai lavori e firmato dallo stesso come assunzione di responsabilità. Il piano di intervento contiene tutte le informazioni per:

- l'univoca individuazione del lavoro che deve essere eseguito;
  - la completa illustrazione della sua esecuzione ai fini della riduzione dei rischi sul luogo di lavoro.
- Esempi di moduli che possono essere utilizzati come "piano di lavoro" e "piano d'intervento" sono presenti nella norma CEI 11-27.

**Figura 2**



### La corretta qualificazione del personale addetto

Nella norma CEI 11-27 sono definiti i profili professionali delle persone che effettuano i lavori elettrici, denominati "persona esperta" (PES) e "persona avvertita" (PAV). La stessa norma ha anche prescritto che il personale che lavora sotto tensione deve aver ottenuto dal datore di lavoro, oltre che la qualifica di "persona esperta" o "persona avvertita", **l'idoneità ai lavori sotto tensione su sistemi di categoria 0 e I.**

E' bene sottolineare che la norma CEI 11-27 ha individuato i requisiti formativi minimi:

- per la persona esperta (PES) e la persona avvertita (PAV) nei contenuti di cui ai livelli 1A, "Conoscenze teoriche", e 1B, "Conoscenze e capacità per l'operatività";
- per il conseguimento dell'idoneità ai lavori sotto tensione nei contenuti di cui ai livelli 2A, "Conoscenze teoriche di base per i lavori sotto tensione", e 2B, "Conoscenze pratiche sulle tecniche di lavoro sotto tensione".

Spesso i percorsi formativi per addetti ai lavori elettrici trattano soltanto i contenuti relativi ai livelli 1A e 2A, norma CEI 11-27 (è opportuno ricordare le raccomandazioni relative alla durata minima della formazione teorica, ossia 10 ore per il livello 1A e 4 ore per il livello 2A). Infatti, è un errore diffuso non assoggettare il personale addetto ai lavori elettrici a una formazione sui contenuti dei livelli 1B e 2B, norma CEI 11-27, ritenendo erroneamente che l'esperienza lavorativa acquisita sia sufficiente a fornire le stesse conoscenze. Per chiarire meglio questo errore, sono riportate a titolo di esempio alcune delle conoscenze specifiche previste nei livelli 1B e 2B, norma CEI 11-27:

- predisposizione e corretta comprensione di un piano di lavoro e di un piano di intervento;
- definizione, individuazione, delimitazione della zona di lavoro e della zona d'intervento;
- uso e verifica dei DPI;
- valutazione delle condizioni ambientali;
- verifica del corretto intervento di primo soccorso agli infortunati;
- trasmissione o scambio d'informazioni tra persone interessate ai lavori;

- verifica del corretto intervento di primo soccorso agli infortunati.

Sulla base delle competenze acquisite con la specifica formazione, dell'esperienza pregressa e delle attitudini del lavoratore, il datore di lavoro **qualificherà** come PES o come PAV il personale formato e addestrato a eseguire i lavori elettrici. E' opportuno sottolineare che la qualifica di PES o di PAV di un lavoratore addetto ai lavori elettrici deve essere accompagnata dall'indicazione della tipologia o delle tipologie di lavori alle quali fa riferimento; infatti, una persona può essere esperta in una data tipologia di lavori e avvertita o addirittura comune in un'altra. Il datore di lavoro, inoltre, qualificherà come **idonee** le persone PES o PAV alle quali intende riconoscere la capacità tecnica a eseguire specifici lavori sotto tensione.

Nella *figura 3* è riportato un *fac simile* per l'attribuzione della qualifica al personale che effettua lavori elettrici.

### I lavori elettrici nei cantieri

Più controversa è la questione nel caso di organizzazione dell'impianto elettrico e dei lavori elettrici nei cantieri temporanei o mobili così come definiti nel Titolo IV, D.Lgs. n. 81/2008. Non facile e immediata sembra, infatti, l'individuazione del responsabile dell'impianto (RI) su cui graverà la responsabilità della conduzione dell'impianto elettrico di cantiere. Tra le varie figure operanti in cantiere con specifiche responsabilità organizzative, è necessario ricordare il direttore tecnico di cantiere, figura apicale obbligatoria e incaricata a gestire e a condurre le attività in cantiere per conto dell'appaltatore. Questo soggetto è regolamentato dalle norme sui lavori pubblici (Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. n. 163/2006, e Capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, D.M. n. 145/2000) che possono essere presi come riferimento anche nei lavori privati. Il direttore tecnico di cantiere (DTC) deve mantenere, quindi, i rapporti con la direzione dei lavori, coordinare e seguire l'esecuzione delle prestazioni in contratto e sovrintendere all'adattamento, all'applicazione e all'osservanza dei piani di sicurezza da parte di tutte le imprese impegnate nell'esecuzione dei lavori e il suo nominativo deve essere espressamente indicato nel piano operativo di sicurezza dell'impresa esecutrice, come previsto dall'Allegato XV al D.Lgs. n. 81/2008 (che non ha distinto i lavori pubblici dai lavori privati). E' possibile ritenere, quindi, che il direttore tecnico di cantiere (DTC) dell'impresa affidataria sia la persona che meglio si presta a ricoprire il ruolo di responsabile dell'impianto (RI), in quanto in possesso di adeguati poteri organizzativi e decisionali che sono richiesti a questa figura. Opportunamente il direttore tecnico di cantiere dovrà essere in possesso di adeguata formazione per compiere con competenza i compiti previsti per il responsabile dell'impianto (RI), anche in occasione di lavori elettrici (art. 97, comma 3-ter, D.Lgs. n. 81/2008) pur potendo delegare [6] alcuni suoi compiti a terzi di sua fiducia. E' necessario che la nomina del responsabile dell'impianto (RI) sia formalizzata per iscritto e, gestendo verosimilmente questi un impianto di uso comune, l'indicazione di questa figura dovrà essere riportata anche nel piano di sicurezza e coordinamento, eventualmente presente, nel quale saranno precisati i compiti e le responsabilità.

Un esempio di attività la cui organizzazione spetta al direttore tecnico di cantiere facente funzione di responsabile dell'impianto è la supervisione dell'impianto. La supervisione, che può essere svolta da un incaricato (per esempio, il capocantiere), avrà frequenza giornaliera e sarà volta a verificare:

- la compatibilità delle attività in corso nel cantiere con la presenza dell'impianto elettrico, per esempio, in particolare, la compatibilità di scavi con la presenza di linee interrate, trasporti di elementi ingombranti con le linee aeree;
- il rispetto delle prescrizioni di sicurezza per gli ambienti particolari, per esempio, per attività in luoghi conduttori ristretti.

Inoltre, l'incaricato di questa attività di supervisione dovrà prendere in considerazione lo stato esteriore delle custodie elettriche dei quadri, delle prese e delle condutture, con particolare riferimento ai cordoni prolungatori e alle condutture a posa mobile e la qualità delle attrezzature in uso in relazione all'ambiente con particolare riferimento alla presenza d'acqua. Il responsabile dell'impianto dovrà anche provvedere a far effettuare, da parte di personale qualificato e addestrato (secondo la norma CEI 11-27), le verifiche periodiche semestrali indicate nella guida CEI 64-17 e, da parte dell'ASL/ARPA o degli organismi abilitati dal Ministero delle Attività produttive, le verifiche periodiche biennali all'impianto di cantiere di cui al D.P.R. n. 462/2001.



## Conclusioni

Le norme CEI 11-27 e CEI EN 50110-1 hanno definito i requisiti e le caratteristiche che l'organizzazione aziendale deve darsi per garantire lo svolgimento in sicurezza dei lavori elettrici.

Non è sufficiente garantire adeguate competenze ai lavoratori incaricati dal datore di lavoro di svolgere attività lavorative su impianti elettrici o in prossimità degli stessi, è necessario organizzare una catena decisionale più articolata, che consenta di pianificare il lavoro prima della sua esecuzione, sulla base di specifiche conoscenze sulla globalità dell'impianto elettrico interessato dai lavori. Altrettanto rilevante è la necessità di disporre di figure tese all'organizzazione e alla definizione di misure di controllo durante l'esecuzione di lavori "non elettrici" in prossimità di impianti elettrici, situazione in cui il rischio deve essere considerato maggiore a causa della prevedibilmente scarsa competenza degli operatori nei confronti del rischio elettrico.

Questa situazione può essere riscontrata frequentemente nei cantieri temporanei e mobili, dove la maggior parte degli operatori presenti nel cantiere non sono "elettricisti" ma utilizzano un impianto elettrico, normalmente di uso comune, e possono essere soggetti, durante alcune particolari attività, a un rischio elettrico derivante dalla vicinanza, per esempio, di linee elettriche aeree o cavi interrati. Tutto questo evidenzia la necessità di definire anche nei cantieri temporanei e mobili un'organizzazione caratterizzata dalla presenza delle figure indicate nelle norme CEI 11-27 e CEI EN 50110-1, ossia il responsabile dell'impianto e il preposto ai lavori. In particolare, sembra un ottimo suggerimento quello di far assumere il ruolo di responsabile dell'impianto al direttore tecnico di cantiere, configurato come dirigente o preposto dell'impresa affidataria.

[1] *Per maggiori informazioni sul tema si veda, di Cesare Campello, Federico Maritan e Mauro Rossato, Analisi del rischio elettrico: un metodo di valutazione dopo le correzioni del TU, in Ambiente&Sicurezza n. 23/2009, pag. 17.*

[2] *La norma CEI EN 50110-1, "Esercizio degli impianti elettrici", ha fornito le prescrizioni minime valide per tutti i Paesi membri del CENELEC e alcuni allegati informativi che riguardano la sicurezza sul lavoro e si applica a tutte le modalità operative di attività di lavoro sugli impianti elettrici, connesse e vicino agli stessi.*

[3] *Responsabile dell'impianto RI, definito nelle norme CEI 11-27 e CEI EN 50110-1 come la "Persona designata alla più alta responsabilità della conduzione dell'impianto elettrico. All'occorrenza, parte di tali compiti può essere delegata ad altri".*

[4] *Preposto ai lavori PL, definito nella norma CEI 11-27 come la "Persona designata alla più alta responsabilità della conduzione del lavoro. All'occorrenza, parte di tali compiti può essere delegata ad altri".*

[5] *E' opportuno ricordare che il percorso formativo previsto nella norma CEI 11-27 per gli addetti ai lavori elettrici è composta di una parte teorica (indicata come livello 1 A e 2 A, norma CEI 11-27) e di una parte relativa alle conoscenze pratiche (livello 1 B e 2 B).*

[6] *Nel caso specifico non è intesa necessariamente la delega di funzioni, come definita dall'art. 16, D.Lgs. n. 81/2008, ma in senso più lato deve essere intesa come delega "operativa" cioè come mero conferimento di incarico. In questo contesto è utilizzato il termine delega in quanto espressamente richiamato dalla normativa tecnica CEI 11-27.*

## Sicurezza ed igiene del lavoro

**Sicurezza: diritto di accesso del Rls ai documenti aziendali**

*Analizziamo, alla luce della normativa e della giurisprudenza, come si esplica il diritto di accesso ai documenti aziendali da parte del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*

Mario Gallo, Il Sole 24 ORE - Guida al Lavoro, 15 luglio 2011 - n. 29 - p.112

Nell'ambito aziendale una figura che negli ultimi anni sta trovando sempre più una crescente diffusione è quella del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (Rls). Questo importante soggetto della prevenzione, com'è noto, è stato introdotto nel nostro ordinamento giuridico dal Dlgs n. 626/1994 e rivisitato dal Dlgs n. 81/2008, con il quale il legislatore ne ha ridefinito alcuni suoi tratti somatici con l'obiettivo strategico di fondo di garantirne la presenza in ogni azienda a differenza di quanto, invece, stabiliva il citato Dlgs n. 626/1994 che prevedeva la sua presenza solo come eventuale. Pertanto, il risultato di questo processo di riforma è il potenziamento del ruolo del Rls e attraverso l'art. 47 e ss. del citato Dlgs n. 81/2008 da un lato è stata riconfermata la sua funzione primaria, che è quella di garantire ai lavoratori l'esercizio dei diritti di partecipazione e di controllo in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento alle scelte prevenzionali fondamentali da parte del datore di lavoro (1) mentre dall'altro, appunto, è stato introdotto il principio in base al quale il Rls deve essere presente in ogni unità produttiva, indipendentemente dal dato dimensionale e secondo un modello di relazioni di tipo collaborativo e non conflittuale differente, pertanto, rispetto a quello che si rileva per le Rsu (2)(3).

Questo diritto si traduce in un variegato e non sempre ben definito insieme di attribuzioni riconosciute al Rls dall'art. 50 del citato Dlgs n. 81/2008, tra le quali spiccano in particolare quelle relative al potere di accedere alla documentazione aziendale che spesso costituisce sul piano operativo oggetto di scontro in relazione a vari profili come, ad esempio, la consegna materiale del documento di valutazione dei rischi, il rifiuto ad accedere a determinati documenti o registri per motivi di riservatezza, etc. Come vedremo la radice di tale fenomeno risiede essenzialmente nell'approccio superficiale da parte del legislatore che non ha specificato con chiarezza, nemmeno in occasione della riforma varata con il citato Dlgs n. 81/2008, i contenuti e i limiti per l'esercizio di tale diritto ed appare quindi necessario compiere una breve ricostruzione sistematica del quadro normativo e identificare le principali criticità al fine di comprendere quale sia la sua esatta portata.

**Lineamenti generali del diritto di accesso alla documentazione del Rls**

Il diritto di accesso alla documentazione aziendale da parte del Rls si basa sul principio generale consacrato nell'art. 50, comma 1, lett. e) del Dlgs n. 81/2008, secondo il quale il datore di lavoro è tenuto a fornirgli *"...le informazioni e la documentazione aziendale inerente alla valutazione dei rischi e le misure di prevenzione relative, nonché quelle inerenti alle sostanze ed ai preparati pericolosi, alle macchine, agli impianti, alla organizzazione e agli ambienti di lavoro, agli infortuni ed alle malattie professionali"*. Pertanto, si tratta di un diritto riconosciuto dal legislatore che si pone in funzione strumentale e preordinata all'esercizio dei compiti di partecipazione e di controllo e come tale è circoscritto solo alle informazioni e ai documenti relativi alla salute e sicurezza sul lavoro (4). Tuttavia, è innegabile che tale formulazione presenta molteplici ambiguità ereditate dall'art. 19, comma 1, lett. e) del Dlgs n. 626/1994, in quanto non viene precisato in che cosa consiste esattamente il cd. "accesso" e le modalità per il suo esercizio salvo che, come vedremo, per il documento di valutazione dei rischi (Dvr) e il documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (Duvru) (5) per effetto di specifiche disposizioni contenute ai commi 4 e 5 del predetto articolo 50 e nell'art. 18, comma 1, lett. o) e p) del Dlgs n. 81/2008.

In effetti, occorre anche osservare che il legislatore proprio per quanto riguarda le modalità di esercizio del diritto di accesso ha riconosciuto alla contrattazione collettiva una funzione regolamentare (art. 50, comma 1) ma, a dire il vero, le disposizioni dell'Accordo interconfederale 22 giugno 1995 siglato tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, che ha ispirato anche altri protocolli in diversi ambiti, si limitano solo a richiamare i principi dell'art. 19 del Dlgs n. 626/1994, ora riprodotti in modo pressoché pedissequo nel citato art. 50.

Inoltre, lo stesso legislatore ha utilizzato terminologie differenti in quanto mentre nell'art. 50, comma 1, lett. e) si parla genericamente di "documentazione" nei commi 4 e 5 dello stesso articolo e nell'art. 18 si utilizza il termine "documento" con riferimento, appunto, al Dvr e il Duvri. Secondo un'autorevole dottrina - ancora attuale anche se relativa alla disciplina previgente del Dlgs n. 626/1994 - appare plausibile ritenere che queste due disposizioni in effetti fanno riferimento a "...due fattispecie diverse: da un lato il Rls ha in ogni momento, di sua iniziativa, il diritto di accesso alle informazioni e alla documentazione in oggetto, dall'altro conserva in ogni caso il diritto di ricevere dal datore di lavoro tale documentazione"; viceversa, invece, altra cosa "...è il diritto di accesso al "documento" - e non alla "documentazione" - sulla valutazione dei rischi di cui all'art. 4, commi 2 e 3, Dlgs n. 626/1994. Il documento di cui al comma 5 è infatti l'atto finale, il risultato della valutazione dei rischi, mentre la "documentazione" di cui alla lett. e), comma 1, è tutto ciò che viene prodotto nello svolgimento della valutazione dei rischi" (6).

Un altro aspetto di notevole rilevanza che occorre evidenziare è che nell'articolo 50 è riconosciuto il diritto di accesso non solo alla documentazione ma anche alle informazioni attinenti alla salute e la sicurezza sul lavoro (7). Infatti, il Rls ha il potere di chiedere e ottenere determinate informazioni come, ad esempio, quelle relative ai costi per la sicurezza che devono essere riportati nei singoli contratti di appalto, subappalto e somministrazione (art. 26, comma 5, Dlgs n. 81/2008) o ai dati sugli infortuni sul lavoro (art. 50, comma 2, e art. 18, comma 1, lett. r) del Dlgs n. 81/2008). Appare comunque chiaro, in primo luogo, che l'accesso si concretizza nella consegna materiale di documenti e nella comunicazione d'informazioni direttamente rilevanti ai fini della valutazione dei rischi e dell'adozione delle misure di prevenzione e protezione (*si veda la tabella*). Pertanto, per effetto di tale principio si può affermare che da tale ambito restano esclusi documenti come, ad esempio, l'atto costitutivo, le scritture contabili, i contratti per l'affidamento di opere e servizi, i preventivi ecc. che non sia direttamente rilevante ai fini della salute e sicurezza sul lavoro.

#### **Elenco dei principali documenti aziendali previsti dal Dlgs n. 81/2008 sui quali il Rls ha il diritto di accesso**

- Documento di valutazione dei rischi (artt. 17, 28)
- Documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (art. 26)
- Piano operativo di sicurezza (art. 96)
- Verbale di riunione periodica di prevenzione (art. 35)
- Schede di sicurezza delle sostanze e preparati pericolosi (art. 50, comma 1, lett. e)
- Libretti d'uso e di manutenzione delle attrezzature di lavoro (art. 50, comma 1, lett. e)
- Denuncia d'infortunio (artt. 18, 50, comma 1, lett. e)
- Denuncia di malattia professionale (art. 50, comma 1)
- Verbali d'informazione e formazione (artt. 36, 37)
- Registro degli infortuni (art. 53)
- Registro degli esposti ad agenti cancerogeni e mutageni (art. 243)
- Ricevute di consegna dei dispositivi di protezione individuali (art. 77, comma 3)
- Designazioni del responsabile e degli addetti del servizio di prevenzione e protezione (artt. 18, 31) e degli addetti all'antincendio, primo soccorso aziendale ecc. (artt. 18, 43)
- Nomina del medico competente (artt. 18, 41)
- Contratti di subappalto, appalto e somministrazione per quanto riguarda le informazioni relative ai costi per la sicurezza (art. 26, comma 5)

### La consegna del Dvr e del Duvri

Come accennato per il Dvr e il Duvri, che costituiscono senz'ombra di dubbio i pilastri fondamentali della prevenzione nei rispettivi ambiti, il legislatore ha disciplinato specificamente il diritto di accesso agli stessi stabilendo in particolare al comma 1, lett. o) e p) dell'art. 18 l'obbligo per il datore di lavoro o il dirigente di consegnare tempestivamente su richiesta del Rls e per l'espletamento della sua funzione una copia, anche su supporto informatico tenuto ai sensi dell'art. 53, comma 5, dello stesso decreto. Il Dlgs n. 106/2009 ha, tuttavia, limitato fortemente questo diritto, innescando anche non poche critiche dei sindacati, in quanto ha ammesso la consultazione di tali documenti solo in azienda. Su quest'ultima previsione già si sono formate due linee di pensiero opposte. La prima ritiene che il legislatore ha inteso fare riferimento alla consultazione dell'originale del Duvri ben potendo, pertanto, il Rls riceverne copia consultabile anche all'esterno dell'ambito aziendale; la seconda, invece, afferma l'assoluta tassatività della consultazione del Duvri all'interno dell'azienda per motivi di segretezza (8). In effetti la formulazione appare poco chiara, come del resto in altre occasioni, ma da una più attenta lettura sistematica sembra ragionevole ritenere che il legislatore abbia voluto rimodulare il diritto di accesso ai documenti in questione da parte del Rls su due differenti piani: consultazione del Dvr e del Duvri - evidentemente l'originale - esclusivamente in azienda in virtù dell'obbligo di custodia previsto dall'art. 29, comma 4, del Dlgs n. 81/2008, e consegna tempestiva - ossia in tempi ragionevolmente brevi - di copia degli stessi che non appare, invece, ancorata a limiti spaziali.

Su questo delicato aspetto occorre ricordare la recente sentenza del Tribunale di Milano, sez. Lavoro, del 29 gennaio 2010, n. 7273, relativa al caso di un datore di lavoro che aveva rifiutato di consegnare immediatamente il Dvr al Rls che ne aveva fatto richiesta. Il Rls lamentava l'impossibilità di esercitare adeguatamente i suoi compiti in assenza della disponibilità materiale del documento, stante l'ingente mole (oltre 500 pagine) dello stesso, *"...compiti certamente non soddisfabili attraverso una messa a disposizione del documento limitata alla messa in visione dello stesso"* ravvisando anche un eccesso di delega nella parte in cui l'art. 13 del Dlgs n. 106/2009 nel modificare l'art. 18 del Dlgs n. 81/2008, come già accennato prevede la consultazione del Dvr solo in azienda in contrasto con i principi della legge delega n. 123/2007 che, invece, vieta un abbassamento dei diritti e delle prerogative del Rls. Il giudice del lavoro ha respinto il ricorso presentato dal datore, respingendo però anche la questione di legittimità costituzionale, rilevando che, *"E' evidente che il riconosciuto diritto da parte della legge al Rls di avere una copia del Dvr con correlativo obbligo di consegna in capo al datore di lavoro implica la materiale disponibilità del documento stesso da parte del Rls, con conseguente ricezione dello stesso; ricezione che può avvenire sia in forma cartacea che informatica [secondo quanto previsto dall'art. 18, lett. o) ("anche su supporto informatico") nonché dall'art. 53, comma 5) ("su unico supporto cartaceo o informatico")]*". Pertanto, secondo il giudice la scelta della consegna tra il Dvr in formato cartaceo o su supporto informatico non può che essere rimessa al Rls *"...il quale certamente ha diritto di richiedere in quale forma preferisca consultare il documento stesso"*, senza dimenticare che spesso i documenti di valutazione dei rischi come è quello di specie, constano di centinaia di pagine *"...che certamente non possono essere adeguatamente esaminati senza averne la materiale disponibilità"*. Resta fermo comunque che il diritto alla consultazione è escluso al di fuori degli spazi aziendali e ciò anche se nella sostanza in qualche modo *"...ha reso più incomoda la fruibilità del diritto non si può affatto affermare che quella prerogativa sia stata in qualche modo incisa"*.

### La consultazione solo tramite supporto informatico e su computer aziendale

Pertanto, il Tribunale di Milano ha affermato un principio interpretativo particolarmente importante in base al quale l'obbligo di consegna posto a carico del datore di lavoro si attua mediante la ricezione di una *res* e non può essere obliterato attraverso la semplice messa a disposizione o consultazione di un documento solo su supporto informatico e su computer aziendale alla luce delle *"...fattive prerogative riconosciute dalla legge al Rls (art. 50 Dlgs n. 81/2008), che presuppongono una analitica ed approfondita conoscenza del documento in parola"*. Questa posizione, che ad avviso di chi scrive appare pienamente condivisibile, tuttavia si scontra con l'orientamento espresso precedentemente dal Ministero del lavoro e P.S. nell'interpello 19 dicembre 2008, n. 52,

secondo il quale poiché non è prevista dalla norma alcuna formalità per la consegna del documento di valutazione "...l'adempimento all'obbligo di legge è comunque garantito mediante consegna dello stesso su supporto informatico, anche se utilizzabile solo su terminale video messo a disposizione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza giacché tale modalità, consentendo la disponibilità del documento in qualsiasi momento ed in qualsiasi area all'interno dei locali aziendali, non pregiudica lo svolgimento effettivo delle funzioni del Rls" (9).

### **L'accesso ai contratti di lavoro e il nuovo obbligo di valutazione dei rischi connessi alla specifica tipologia contrattuale**

Definiti i profili generali del diritto di accesso, è possibile anche affermare, quindi, che sono da ritenersi esclusi dal suo ambito i contratti individuali di lavoro; tuttavia, occorre anche precisare che per alcuni di essi il legislatore ha previsto l'obbligo di specificare anche le misure di prevenzione da adottare ai fini della salute e sicurezza sul lavoro in virtù dei maggiori potenziali rischi ai quali è esposto il lavoratore. Si tratta, com'è noto, delle forme flessibili d'impiego come il contratto di lavoro a progetto (art. 62, comma 1, lett. e), Dlgs n. 276/2003), il contratto di lavoro intermittente (art. 35, comma 1, lett. e), Dlgs n. 276/2003), il contratto di lavoro ripartito (art. 42, comma 1, lett. c), Dlgs n. 276/2003). Tale obbligo è previsto anche per il contratto di somministrazione di manodopera (art. 21, comma 1, lett. d, Dlgs n. 276/2003), per altro vietato qualora l'utilizzatore non abbia effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 28 del Dlgs n. 81/2008; tale divieto è previsto anche per il contratto di lavoro a termine (art. 3, comma 1, lett. d), Dlgs n. 368/2001) e intermittente. Pertanto, qualora l'impresa faccia ricorso a tali forme di lavoro per effetto anche dell'obbligo da parte del datore di lavoro, recentemente introdotto dal Dlgs n. 106/2009, di valutare anche i rischi "...connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro" (art. 28, comma 1, Dlgs n. 81/2008), si può concludere che il Rls conserva comunque il diritto di accedere a tali informazioni, nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela dei dati personali di cui al Dlgs n. 196/2003, in quanto rilevanti ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. e) del Dlgs n. 81/2008.

### **Profili sanzionatori e condotta antisindacale del datore di lavoro**

Restano, infine, da esaminare brevemente i profili sanzionatori. Appare chiaro che al datore di lavoro è imposto l'obbligo di collaborare con il Rls consentendo l'accesso alle informazioni e la documentazione inerente la sicurezza secondo il regime che si è brevemente ricostruito. La violazione di tale obbligo dà origine ad un illecito penale di natura contravvenzionale a carico del datore di lavoro o del dirigente con la previsione di pene graduate in base alla rilevanza ai fini della sicurezza del documento rispetto al quale lo stesso ha tenuto un comportamento omissivo.

Infatti, la mancata consegna di copia del Dvr è sanzionata con l'arresto da due a quattro mesi o l'ammenda da 750 a 4.000 euro (art. 55, comma 5, lett. a). Si osservi che la stessa pena è prevista anche nella fattispecie del rifiuto all'accesso ai dati sugli infortuni riconosciuto dall'art. 18, comma 1, lett. r).

Invece, l'omessa consegna del Duvri è sanzionata con la sola ammenda da 2.000 a 4.000 euro (art. 55, comma 5, lett. e). Inoltre, nel caso d'impedimento all'accesso alle informazioni e la documentazione aziendale relativa alla valutazione dei rischi e alle misure di prevenzione (art. 50, comma 1, lett. e) può configurarsi un'ipotesi di ostruzionismo nei confronti del Rls in ordine alla verifica dell'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute (art. 18, comma 1, lett. n), punita con la sanzione dell'ammenda da 2.000 a 4.000 euro (art. 55, comma 5, lett. e). In tali fattispecie, comunque, trova applicazione l'istituto della prescrizione obbligatoria disciplinato dal Dlgs n. 758/1994, come modificato dal Dlgs n. 106/2009, che consente al trasgressore di sanare l'illecito commesso adempiendo entro il termine stabilito dall'organo di vigilanza e pagando una sanzione amministrativa pari ad un quarto del massimo dell'ammenda prevista entro il termine perentorio di trenta giorni. Inoltre, occorre anche rilevare che il comma 2 dell'art. 50 per garantire l'effettività dei compiti attribuiti e la piena autonomia stabilisce che il rappresentante dei lavoratori deve disporre oltre che del tempo necessario allo svolgimento dell'incarico senza perdita di retribuzione, anche dei mezzi e degli spazi necessari per l'esercizio delle funzioni e delle facoltà

riconosciutegli, e non può nemmeno "...subire pregiudizio alcuno a causa delle svolgimento della propria attività e nei suoi confronti si applicano le stesse tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali". Pertanto, qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività del Rls attraverso il rifiuto all'accesso alla documentazione aziendale e alle informazioni in materia di sicurezza sul lavoro, ciò può dar luogo ad una condotta antisindacale che come tale è perseguibile ex art. 28 stat. lav. (cfr. Trib. Tolmezzo 26 agosto 2002).

### Osservazioni conclusive

Alla luce di questa breve ricostruzione sistematica si può affermare, in conclusione, che il diritto di accesso del Rls alla documentazione aziendale consiste nel ricevere e consultare la documentazione inerente la valutazione dei rischi e le misure di prevenzione, protezione oltre che ricevere determinate informazioni riguardanti la salute e sicurezza sul lavoro secondo il regime definito dal Dlgs n. 81/2008, nel rispetto dell'obbligo di segretezza e dei principi in materia di tutela dei dati personali del Dlgs n. 196/2003. Tuttavia, proprio la presenza di numerose zone d'ombra suggerisce alcuni accorgimenti al fine di prevenire possibili controversie. La prima è la condivisione con il Rls di un regolamento sull'esercizio specifico dell'accesso, per quanto riguarda ad esempio il termine di preavviso, le modalità di estrazione delle copie, i referenti ecc. che, tenuto anche conto di quanto previsto dalla contrattazione collettiva, deve essere discusso e verbalizzato nel corso della riunione periodica ex art. 35 del Dlgs n. 81/2008. La seconda è che il Rls deve avere anche una parte attiva nel sistema di gestione salute e sicurezza sul lavoro (Sgss) e indipendentemente dal tipo d'impianto prescelto - Uni Inail 2001 o BS OHSAS 18001:2007 secondo quanto previsto dall'art. 30 del predetto decreto - è necessario che questo regolamento condiviso si traduca in un'apposita procedura di accesso in cui siano specificati anche le figure dirigenziali delegate a fornire al rappresentante le informazioni e i documenti previsti dalla norma, la modulistica ecc. Infine, una riflessione conclusiva deve essere fatta anche per quanto riguarda le relazioni tra datore di lavoro e rappresentante; l'art. 46 Cost. riconosce ai lavoratori il diritto a collaborare alla gestione dell'impresa concepita come organizzazione sociale di lavoro. Questo principio costituzionale rappresenta uno dei valori più elevati del nostro ordinamento ed è posto a beneficio anche dello stesso datore. Pertanto, la strada maestra da percorrere insieme e quella della reciproca collaborazione, slegata quindi dalle classiche logiche conflittuali, è basata sul concetto fondamentale che l'attività del Rls è un valore fondamentale non solo per la sicurezza ma anche ai fini della produttività in quanto la sua azione di prevenzione garantisce anche un miglioramento dei processi e dei costi nel tempo.

- (1) Tale principio già era stato consacrato nell'art. 9 della legge n. 300/1970)
- (2) Cfr. protocollo trilaterale del 23 luglio 1993 e Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993.
- (3) In dottrina si veda, in particolare, M. Biagi, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in M. Biagi (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive Cee*, 1991.
- (4) Si veda anche la direttiva 2002/14/Ce, il Dlgs n. 25/2007 e la risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009, in materia di diritto all'informazione ed alla consultazione dei lavoratori nelle imprese o nelle unità produttive situate in Italia.
- (5) Occorre osservare che il Duvri deve essere redatto da parte del committente-datore di lavoro, anche su supporto informatico secondo i criteri previsti dall'art. 53, comma 5, in occasione della stipula del contratto d'appalto o d'opera, allegato allo stesso e custodito presso l'unità produttiva alla quale si riferisce la valutazione dei rischi (art. 26 Dlgs n. 81/2008).
- (6) M. Rusciano-G. Natullo, *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in *Diritto del Lavoro* di F. Carinci (a cura di), Utet, 2007 pag. 295.
- (7) Sulla nozione di "informazione" si veda anche l'art. 10 del reg. Ce 96/240.
- (8) Cfr. anche Cass. pen. sez. V, 27 aprile 2009, n. 17744, in tema di rivelazione del contenuto di documenti segreti ex art. 621 c.p.
- (9) Cfr. anche circ. Ministero del lavoro 16 giugno 2000, n. 40, e del 3 ottobre 2000, n. 68.



## Il risparmio sugli interventi di sicurezza-lavoro costituisce un interesse o vantaggio per l'ente

*Comincia a formarsi una significativa produzione giurisprudenziale sull'articolo 25-septies del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, introdotto dall'articolo 9 della legge 3 agosto 2007 n. 123, che, come è noto, estende la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, disegnata in origine solo in relazione a tassative ipotesi di reati presupposti dolosi, ai reati di omicidio colposo e di lesioni colpose gravi o gravissime commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro. Valgono, anche in questo caso, le regole generali, onde la responsabilità dell'ente presuppone: la commissione del fatto reato da parte di persona qualificata che abbia agito in nome e per conto dell'ente e la proiezione della condotta in termini di interesse/vantaggio per l'ente (articolo 5 del decreto legislativo n. 231 del 2001). Il punto delicato, come vedremo, è quello di conciliare una di queste regole, quella relativa all'interesse/vantaggio, con un reato presupposto colposo, rispetto al quale, a una prima lettura, potrebbe sembrare inconferente evocare nozioni proprie della volontà dolosa. È l'aspetto su cui si è soffermato in modo convincente il giudicante.*

Giuseppe Amato, Il Sole 24 Ore - Guida al Diritto, 9 luglio 2011, n. 28 - p.104

**I soggetti** - Per quanto riguarda il primo dei presupposti della responsabilità amministrativa, quello del soggetto che ha commesso il reato presupposto, rileva il disposto del richiamato articolo 5 del decreto legislativo n. 231 del 2001, che condiziona la responsabilità dell'ente alla commissione del fatto, nell'interesse o a vantaggio dell'ente, da parte di persona qualificata: l'apicale o il dipendente.

Più precisamente: deve trattarsi o di «persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale» (articolo 5, comma 1, lettera *a*) ovvero di «persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza delle prime» (articolo 5, comma 1, lettera *b*).

È importante notare, quanto alla categoria degli apicali, l'espressa previsione della responsabilità di colui che abbia agito con funzioni apicali in nome e per conto dell'ente "anche di fatto".

Rileva, quindi, il ruolo sostanziale, e non solo quello formale.

Rileva, poi, nella materia antinfortunistica, il ruolo del dirigente, che è l'*alter ego* dell'imprenditore, come responsabile di una unità o di un settore produttivo. Deve essere ritenuto "apicale" ai sensi e per gli effetti della normativa antinfortunistica.

Non rileva, invece, sempre in materia antinfortunistica, il ruolo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (Rsp). Questi, infatti, pur essendo possibile destinatario della responsabilità penale (da ultimo, sezione IV, 21 dicembre 2010, Di Mascio), non può in effetti assumere ruolo fondante la responsabilità amministrativa dell'ente. Si tratta solo di un consulente del datore di lavoro, che non ha una autonoma posizione di garanzia rispetto alla osservanza della normativa antinfortunistica. Né può essere ovviamente considerato "dipendente" ai fini e per gli effetti di quanto disposto dall'articolo 5, comma 1, lettera *b*), citato.

**Interesse e vantaggio** - Come si è accennato, più complesso, vertendosi in tema di reati colposi, è l'accertamento del presupposto dell'essere stato il reato commesso «nell'interesse o a vantaggio» dell'ente, cui l'articolo 5 condiziona la responsabilità dell'ente.

Secondo la più ragionevole lettura, autorizzata dalla lettera e dall'inquadramento sistematico della norma, l'interesse o il vantaggio sono criteri alternativi, anche se parzialmente interdipendenti,

perché l'aver il soggetto agito esclusivamente nell'interesse proprio o di terzi, esclude la responsabilità dell'ente anche se questo possa avere avuto un vantaggio (indiretto e fortuito) dall'attività (articolo 5, comma 2, citato).

L'interesse va valutato *ex ante* trattandosi di una proiezione prognostica di un vantaggio che può derivarne per l'ente. Il vantaggio va verificato *ex post* rappresentando, nel concreto, il risultato positivo derivatone per il patrimonio dell'ente.

Per fondare la responsabilità, giusta l'alternatività dei criteri (salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2), è sufficiente che se ne accerti la ricorrenza di uno solo.

Ciò che, ad esempio, consente di ravvisare la responsabilità dell'ente, rispetto a condotte "interessate", ossia ispirate a perseguire un accrescimento patrimoniale per l'ente, anche se poi, *ex post*, l'operazione economica sottostante non si sia risolta nel vantaggio sperato.

Si pensi all'ipotesi dei cosiddetti reati-contratto, laddove, esemplificando, attraverso una condotta corruttiva si addivenga alla aggiudicazione di un appalto in favore dell'ente, con violazione della disciplina di settore, grazie all'illecito mercimonio: la responsabilità dell'ente dovrebbe ritenersi anche laddove si volesse sostenere, *ex post*, che il contratto è stato stipulato a condizioni di particolare vantaggio per l'amministrazione e si è risolto o una perdita economica o comunque in un vantaggio fisiologico per l'ente.

Interesse e vantaggio valgono ovviamente anche per l'illecito di cui all'articolo 25-*septies* del decreto legislativo n. 231 del 2001, non trattandosi di concetti inconciliabili con la natura colposa del reato sottostante, ma vanno chiaramente intesi correlandoli alla condotta colposa, per lo più omissiva, costitutiva del reato colposo, ossia alla violazione della normativa cautelare, non certo all'evento morte o lesioni derivatone, che non può essere letto - certo non *ex post*, ma neppure *ex ante* - come una situazione vantaggiosa per l'ente.

Più precisamente, interesse e vantaggio vanno letti, nella prospettiva patrimoniale dell'ente, come «risparmio di risorse economiche» conseguente alla mancata predisposizione dello strumentario di sicurezza ovvero come "incremento economico" conseguente all'aumento della produttività non ostacolata dal pedissequo rispetto della normativa prevenzionale.

In altri termini, nei reati colposi l'interesse/vantaggio si ricollegano al risparmio nelle spese che l'ente dovrebbe sostenere per l'adozione delle misure precauzionali ovvero nell'agevolazione (*sub specie*, dell'aumento di produttività) che ne può derivare sempre per l'ente dallo sveltimento dell'attività lavorativa "favorita" dalla mancata osservanza della normativa cautelare, il cui rispetto, invece, tale attività avrebbe "rallentato" quantomeno nei tempi.

Questa situazione di locupletazione patrimoniale per l'ente va apprezzata, avendo riguardo alla condotta per lo più omissiva dell'agente, con riferimento al contenuto della "colpa" del reato sottostante (aggravato dalla violazione della normativa prevenzionale) sotto lo specifico profilo, proprio dell'atteggiamento psicologico colposo, della "prevedibilità" del vantaggio che per l'ente può derivarne dal risparmio di spese per lo strumentario di sicurezza ovvero dall'accelerazione/aumento della produttività.

Piuttosto, proprio con riferimento all'illecito *ex* articolo 25-*septies*, la verifica investigativa può (*rectius*, potrebbe) svilupparsi anche in ordine alla dimensione quantitativa della locupletazione (ergo, del profitto: notevole risparmio di spesa o notevole vantaggio lavorativo) per l'ente, allorquando l'eventuale «rilevante entità» di questa possa assumere rilievo ai fini dell'applicazione delle sanzioni interdittive, secondo quanto dettagliato nell'articolo 13 del decreto legislativo n. 231 del 2001.

Per converso, allorquando il fatto reato sottostante sia addebitabile a un preposto ovvero a un lavoratore (diverso dall'infortunato), ci si dovrebbe porre il problema dell'applicabilità del disposto dell'articolo 12, comma 1, lettera *a*), dello stesso decreto legislativo n. 231 del 2001, ove emerga che l'atteggiamento colposo dell'agente non risulti improntato (e ciò corrisponde alla normalità dei casi) al vantaggio per l'ente nei termini suddetti, quanto piuttosto a generica trascuratezza e negligenza ovvero a violazioni cautelari specifiche ma non orientate a favorire "patrimonialmente" l'ente. In tale evenienza, si dovrebbe ridurre la sanzione pecuniaria a carico dell'ente.



**La sentenza di Novara** - La sentenza del Tribunale di Novara 1° ottobre 2010 si pone in questa prospettiva, quando ritiene i presupposti dell'interesse/vantaggio compatibili con il reato presupposto colposo e quando ricostruisce il "significato" che tali presupposti devono avere nella materia colposa.

Si esclude, giustamente, ma anche ovviamente, che l'interesse o il vantaggio possano correlarsi all'evento delittuoso (ergo, la morte o le lesioni del lavoratore).

Se ne fonda, invece, altrettanto giustamente, la ricorrenza nel caso in cui la violazione delle regole cautelari poste a tutela della salute del lavoratore risulti essere stata commessa «allo scopo di ottenere un risparmio dei costi di gestione».

Si tratta di un'interpretazione, come si è visto, senz'altro corretta, anche perché esclude forme di automatica responsabilità per l'ente (tali da integrare un'ipotesi di inammissibile responsabilità oggettiva), che deriverebbero dall'accoglimento della tesi estrema secondo cui l'interesse o il vantaggio sarebbe *in re ipsa* nello stesso ciclo produttivo in cui si è realizzata la condotta colposa causalmente connessa all'infortunio.

Da queste premesse, il giudicante ha ritenuto accertato l'interesse o il vantaggio per l'ente e, quindi, ravvisabile la responsabilità amministrativa a carico dell'ente stesso, in una vicenda in cui il reato colposo commesso dai datori di lavoro, in violazione della normativa cautelare, trovava "fondamento induttivo" nell'interesse o vantaggio delle società rappresentate, le quali, non adottando le indispensabili iniziative volte a prevenire il rischio degli infortuni, avevano ridotto ed evitato i costi degli interventi strumentali necessari, avevano velocizzato i tempi e i ritmi del ciclo produttivo, avevano evitato i disagi organizzativi e l'utilizzo del tempo per lo svolgimento dell'attività di coordinamento e cooperazione, avevano ridotto i costi per la formazione e l'informazione del personale.

**La giurisprudenza** - Nella medesima prospettiva, si è posta altra decisione di merito, secondo la quale il presupposto per la responsabilità dell'ente deve essere accertato valutando se la condotta colposa che ha determinato l'evento morte o lesioni sia stata o meno determinata da scelte rientranti oggettivamente nella sfera di interesse dell'ente, ovvero se abbia determinato un beneficio a quest'ultimo, senza apparenti interessi esclusivi di altri, con la conseguenza che, se l'evento delittuoso colposo "presupposto" è il risultato della mancata adozione di misure di prevenzione, è agevole sostenere che la mancata adozione di tali misure abbia garantito un vantaggio alla società o all'ente, in ipotesi nella forma di un risparmio di costi (come ravvisato nella specie, in relazione alle spese non affrontate per i necessari dispositivi di protezione individuale degli operai dal tribunale di Trani, sezione distaccata di Molfetta, 11 gennaio 2010).

Pare, invece, dilatare eccessivamente gli spazi della responsabilità dell'ente, quell'altra decisione di merito, che, prescindendo dalla soluzione del caso concreto, ha ritenuto di risolvere il tema della dimostrazione dell'interesse o vantaggio per l'ente apprezzando la avvenuta commissione del reato colposo da parte di un datore di lavoro che era «apparso indifferente (o non sufficientemente attento) alla tutela delle condizioni di lavoro dei propri dipendenti», risultando evidente che tale condotta non era stata certo tenuta nell'interesse esclusivo proprio o di terzi (tribunale di Pinerolo, 23 settembre 2010). Trattasi di argomentazione semplificatoria, che non affronta, in concreto, il presupposto dell'interesse o del vantaggio, che mai può ritenersi "implicito" nella commissione del reato colposo sottostante (che è *in re ipsa* sempre dimostrativo di carente attenzione e di disinteresse per le esigenze della sicurezza), e va piuttosto ricostruito apprezzando la "locupletazione" derivatane per l'ente nei termini di cui si è detto.

## L'Esperto risponde

### Ambiente, suolo e territorio

#### ■ RISARCIMENTO DEL DANNO AMBIENTALE

**D.** *Qual è la nozione giuridica di ambiente? Che cosa s'intende per danno ambientale? Qual è la natura della responsabilità per danno ambientale? Chi è il soggetto legittimato a chiedere il risarcimento? In che modo va provato il danno? Nelle ipotesi in cui non sia possibile la reintegrazione in forma specifica, come viene quantificato il risarcimento per equivalente?*

-----  
**R.** L'ambiente, quale bene unitario a varie componenti, secondo il principio di matrice comunitaria del "chi inquina paga", è suscettibile di tutela risarcitoria, qualora venga danneggiato da un comportamento illecito, doloso o colposo, perpetrato in violazione di leggi, regolamenti o provvedimenti amministrativi.

Legittimato a chiedere il risarcimento è lo Stato, in persona del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, ancorché la giurisprudenza non escluda l'ammissibilità di azioni, ex art. 2043 c.c., incoate da singoli, da enti locali o da associazioni.

Il tipo di risarcimento che il giudice deve privilegiare è la reintegrazione in forma specifica, mentre il risarcimento per equivalente può essere disposto, in via sostitutiva, solo nelle ipotesi in cui il ripristino dello status quo ante sia impossibile o eccessivamente oneroso.

Raccolta la prova degli elementi costitutivi della responsabilità da illecito aquiliano, il giudice, allo stato, non dispone di criteri uniformi per la quantificazione del danno e, pertanto, in attesa dell'adozione del decreto del Ministero dell'Ambiente di cui all'art. 311 D.Lgs. n. 152/2006, deve rifarsi ai pochi precedenti in materia, conformandosi ai principi espressi in ambito comunitario.

(Il Sole 24 ORE, Ventiquattrore Avvocato, luglio/agosto 2011 - n. 7/8 - p. 13)

### Rifiuti

#### ■ IL CASO - LE MATERIE PRIME SECONDARIE E LA CESSAZIONE DELLA QUALIFICA DI RIFIUTO

**D.** *Quale l'incidenza delle disposizioni in tema di materie prime secondarie contenute dal D.Lgs. n. 205/2010, con particolare riguardo alla cessazione della qualifica di rifiuto, anche al fine di verificare l'applicabilità delle disposizione del DLgs. n. 152/2006?*

-----  
**R.** Il discorso sulla ricostruzione "sistematica" desumibile, in materia di rifiuti e materiali analoghi, dal D.Lgs. n. 205/2010, iniziato con le considerazioni in tema di terre e rocce di scavo prima e, quindi, proseguito con quelle sui sottoprodotti [1], deve essere completato con una valutazione sulla disciplina delle "materie prime secondarie".

Il D.Lgs. n. 152/2006 aveva attribuito un particolare significato, sul piano teorico come su quello pratico, a questa categoria. In effetti, l'articolo 179, in tema di "Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti", aveva previsto che le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto promuovere e stipulare "accordi e contratti di programma con i soggetti economici interessati o con le associazioni di categoria rappresentative dei settori interessati, al fine di favorire il riutilizzo, il reimpiego, il riciclaggio e le altre forme di recupero dei rifiuti, nonché l'utilizzo di materie prime secondarie, di combustibili o di prodotti ottenuti dal recupero dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata" [2]; inoltre, avrebbero dovuto perseguire, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire prioritariamente la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei

rifiuti, in particolare, tra l'altro, *"adottando misure dirette al recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie"*.

L'originaria versione dell'art. 182, D.Lgs. n. 152/2006, in tema di definizioni, indicava per il termine recupero *"le operazioni che utilizzano rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, incluse la cernita o la selezione, e, in particolare, le operazioni previste nell'Allegato C alla Parte IV del presente decreto"*. Una formula sintetizzata dal D.Lgs. n. 4/2008, con il solo riferimento alle *"operazioni previste nell'Allegato C alla Parte IV del presente decreto"* e che, al contrario, l'attuale D.Lgs. n. 205/2010 ha fortemente *"rivitalizzato"*, precisando nell'articolo 183 che, per recupero, deve intendersi *"qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'Allegato C della Parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero"*.

Il D.Lgs. n. 4/2008, ha completamente riscritto la disciplina sul recupero e sulle materie, sostanze e prodotti secondari, già disciplinati dall'art. 181. Questo decreto ha, di fatto, *"azzerato"* la tematica degli accordi di programma in relazione al recupero dei rifiuti e della *"materia prima secondaria"* di cui al pregresso art. 181, che pure nell'impianto generale del D.Lgs. n. 152/2006, avevano assunto un ruolo estremamente significativo.

Il D.Lgs. n. 4/2008, aveva introdotto sul tema l'art. 181-bis, rubricato *"Materie, sostanze e prodotti secondari"*, norma che, letta congiuntamente all'art. 181 modificato dal medesimo decreto, ha cambiato la prospettiva di approccio alla tematica della *"materia prima secondaria"* e alla necessità di applicare alle stesse la disciplina sui rifiuti. Se quindi, al proposito, il testo originario dell'art. 181, comma 13, D.Lgs. n. 152/2006, stabiliva che *"La disciplina in materia di gestione dei rifiuti non si applica ai materiali, alle sostanze o agli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentino le caratteristiche delle materie prime secondarie, dei combustibili o dei prodotti individuati ai sensi del presente articolo, a meno che il detentore se ne disfi o abbia deciso, o abbia l'obbligo, di disfarsene"*, la norma, modificata dal D.Lgs. n. 4/2008, precisava, al comma 3, che *"La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino al completamento delle operazioni di recupero"*.

Sotto questo aspetto, l'indicazione non poteva essere più chiara, nel senso che le *"materie prime secondarie"* sono rifiuti a tutti gli effetti sino a quando non sono *"recuperati"*, laddove la precedente versione della norma lasciava intendere trattarsi di sostanza e materiale apparentemente *ab origine* sottratti dalla categoria rifiuti e dalla conseguente disciplina.

Il D.Lgs. n. 205/2010, presenta, al riguardo, elementi di sicura continuità con il D.Lgs. n. 4/2008, atteso che l'art. 184-ter (*"Cessazione della qualifica di rifiuto"*) espressamente menziona il fatto che ciò che era rifiuto non è più tale: *"Un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, inclusi il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni"* Conseguentemente, ai sensi dell'art. 184-ter, comma 5, *"La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto"*.

E' interessante notare che la stessa definizione di *"materia prima secondaria"* non è più prevista, nella disciplina generale della Parte IV, D.Lgs. n. 152/2006, se non nel titolo dedicato agli imballaggi, all'art. 218. La stessa sopravvive, quindi, solo attraverso i richiami alle disposizioni che devono integrare le indicazioni generali sul tema. L'individuazione di queste condizioni generali era stata demandata dal D.Lgs. n. 4/2008, a uno specifico decreto ministeriale per definire *"le materie, le sostanze e i prodotti secondari"*, provvedimento che avrebbe dovuto rispettare una serie di criteri, requisiti e condizioni definite [3].

A questo proposito il D.Lgs. n. 205/2010, nell'ambito dell'articolo 184-ter, precisa analogamente che la qualifica di rifiuto viene meno quando lo stesso è stato sottoposto a un'operazione di recupero, inclusi il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e risulta in grado di soddisfare *"criteri specifici"* da adottare nel rispetto di altrettanto specifiche condizioni.

Questi criteri devono essere adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, "caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare" [4].

Ponendo a confronto i requisiti e le condizioni introdotti dal D.Lgs. n. 4/2008, con quelli del D.Lgs. n. 205/2010, la prima evidenza è che le formule e i criteri utilizzati dal legislatore del 2010 risultano difficilmente sovrapponibili a quelli precedenti, pur non mancando elementi, almeno sul piano sostanziale, di continuità.

Certamente, alcune differenze sono più apparenti che reali; in questo senso, esiste un "mercato" dei beni che hanno un "valore" di scambio e che sono "richiesti" da altri soggetti, così che sul punto si può ritenere che non molto sia cambiato.

Al contrario, la formula "la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici", introdotta dal D.Lgs. n. 205/2010, parrebbe lasciare spazi interpretativi significativi ai decreti che dovranno intervenire al proposito, con criteri ben più ampi di quanto era desumibile dalle indicazioni dell'articolo 181-bis citato. Analoghe considerazioni possono essere espresse in relazione alle indicazioni strettamente funzionali alla tutela specifica del bene "ambiente", oggi limitate alla condizione "l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana". Una formula più concisa della pregressa indicazione, che, tuttavia, deve essere integrata dalla previsione, seppur attuabile su un piano meramente ipotetico, dell'indicazione di valori limite specifici "I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto".

Si rileva, infine, la clausola di chiusura dei requisiti previsti, che stabilisce che "l'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni". Un'indicazione, che almeno sul piano logico, non si concilia facilmente con la definizione generale di recupero contenuta dal medesimo decreto, atteso che, per "recupero", viene inteso, apparentemente, una specifica forma di "attivazione" su beni e materiali e non una semplice "presa visione" dei medesimi.

In conclusione, il quadro di confronto tra la vecchia e la nuova normativa (si veda la *tabella 2*) può essere formulata solo in termini del tutto generali, considerando che il momento di effettiva valutazione sull'impatto delle nuove indicazioni non potrà che essere conseguente all'approvazione dei menzionati decreti.

**Tabella 1**

<b>- Confronto tra le definizioni di recupero</b>		
<b>D.Lgs. n. 152/2006</b>	<b>D.Lgs. n. 4/2008</b>	<b>D.Lgs. n. 205/2010</b>
<i>"Le operazioni che utilizzano rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, incluse la cernita o la selezione, e, in particolare, le operazioni previste nell'Allegato C alla parte quarta del presente decreto"</i>	<i>"Le operazioni previste nell'Allegato C alla parte quarta del presente decreto"</i>	<i>"Qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'Allegato C della Parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero"</i>

**Tabella 2**

<b>- Confronto tra la vecchia e nuova legislazione</b>	
<b>D.Lgs. n. 14/2008, art. 181-bis</b>	<b>D.Lgs. n. 205/2010, art. 184-ter</b>
<p>Non rientrano nella definizione di cui all'articolo 183, comma 1, lettera <i>a</i>), le materie, le sostanze e i prodotti secondari definiti da decreto ministeriale nel rispetto dei seguenti criteri, requisiti e condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- siano prodotti da un'operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti;</li> <li>- siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si possono produrre;</li> <li>- abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato.</li> <li>- siano individuate le operazioni di riutilizzo, di riciclo o di recupero che le producono, con particolare riferimento alle modalità ed alle condizioni di esercizio delle stesse;</li> <li>- i metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenere materie, sostanze e prodotti secondari devono garantire l'ottenimento di materiali con caratteristiche fissate con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare;</li> <li>- siano precisati i criteri di qualità ambientale, i requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l'immissione in commercio, quali norme e <i>standard</i> tecnici richiesti per l'utilizzo, tenendo conto del possibile rischio di danni all'ambiente e alla salute derivanti dall'utilizzo o dal trasporto del materiale, della sostanza o del prodotto secondario.</li> </ul>	<p>Un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, inclusi il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;</li> <li>- esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;</li> <li>- la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli <i>standard</i> esistenti applicabili ai prodotti;</li> <li>- l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.</li> </ul> <p>I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.</p> <p>L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni.</p>

[1] *Si veda, dello stesso autore, Terre e rocce di scavo: esclusione integrale dalla disciplina sui rifiuti? in Ambiente&Sicurezza n. 8/2011, pag. 63 e Rifiuti e sottoprodotti: un chiarimento definitivo? in Ambiente&Sicurezza n. 10/2011.*

[2] *Inoltre, sempre secondo il citato art. 181 "Nel rispetto dei principi e dei criteri previsti dalle norme comunitarie e delle norme nazionali di recepimento, detti accordi e contratti di programma attuano le disposizioni previste dalla parte quarta del presente decreto, oltre a stabilire semplificazioni in materia di adempimenti amministrativi nel rispetto delle norme comunitarie e con l'eventuale ricorso a strumenti economici".*

[3] *Sino all'emanazione di questo decreto continuavano ad applicarsi le disposizioni di cui ai DD.MM. 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269, nonché la circolare del Ministero dell'Ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN.*

[4] *Nelle more dell'adozione dei citati decreti "continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno*

2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'articolo 9-bis, lettere a) e b), del decreto legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'Ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione".

(Cesare Parodi, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 5 luglio 2011 - n. 12 - p.65)



## Sicurezza ed igiene del lavoro

### ■ IL CASO - LAVORO AI VIDEOTERMINALI: PROFILI DI TUTELA DEGLI ADDETTI

**D.** Quali sono le misure generali di prevenzione collegate al lavoro svolto ai videoterminali e in che modo l'uso di attrezzature munite di videoterminali incide sulla concreta organizzazione di lavoro?

-----

**R.** Il Titolo VII, D.Lgs. n. 81/2008 (già Titolo VI, D.Lgs. n. 626/1994, artt. 5059) ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 90/270/CEE, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali.

L'impostazione della disciplina normativa ha fatto leva sul preliminare contesto definitorio dei concetti di "videoterminale" (VDT), "posto di lavoro" e "lavoratore", attorno ai quali ruota il complesso degli obblighi e degli adempimenti di sicurezza e di salute imposti al datore di lavoro. La specificità di questo profilo di rischio professionale ha indotto il legislatore non solo a dettare norme particolari in tema di sorveglianza sanitaria, di informazione e di formazione dei lavoratori, ma anche di responsabilizzare il datore di lavoro sia in relazione all'organizzazione del lavoro, sia dell'adeguamento al progresso tecnico e all'evoluzione delle conoscenze scientifiche (in questo settore più che in altri in continua e rapida progressione). Ulteriori indicazioni possono essere ricavate dalle linee guida d'uso dei videoterminali approvate con decreto del Ministero del Lavoro 2 ottobre 2000 [1]. Il rischio professionale insito nell'uso di attrezzatura munita di videoterminale ha assunto rilievo a partire dalla metà degli anni '70, fino ad assumere nei decenni successivi, più che proporzionalmente, un'incidenza sempre maggiore. Non esiste quasi alcun processo di lavoro che non si avvalga, interamente o almeno in una fase, dell'ausilio dell'informatica interfacciata con l'uomo a costituire il binomio PC/operatore. Poiché il lavoro ai videoterminali può risultare sia contenuto essenziale della prestazione lavorativa, sia modalità (spesso a valore aggiunto fondamentale) per l'elaborazione di dati e di documenti informatici rappresentativi o costitutivi del prodotto del lavoro, quale adempimento dell'obbligazione lavorativa dedotta contrattualmente, la tutela dei posti di lavoro dotati di videoterminali costituisce in ogni caso, come ha riconosciuto il quarto considerando, direttiva comunitaria 90/270/CEE, un imperativo per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori addetti. Nella doverosa prospettiva di tutela della salute dell'uomo-lavoratore, quale espressione dei diritti fondamentali codificati negli artt. 2, 32 e 35, Costituzione, è indubbia la preminenza di tutela dell'integrità psicofisica e della personalità morale del prestatore di lavoro, rispetto alle pur legittime aspettative di profitto legate all'esercizio dell'attività imprenditoriale [giacché l'art. 41, Costituzione, pur riconoscendo il principio della libertà della iniziativa economica privata (anche imprenditoriale), ha posto quale condizione negativa al suo esercizio la circostanza che la stessa non si svolga "in modo da recare danno alla sicurezza umana"). Quindi, molto più con specifico riguardo al lavoro ai videoterminali (svolto di regola a una postazione isolata), in questo modo deve essere salvaguardato e trovare attuazione concreta il principio per il quale il dovere di prevenzione e di salute deve attuarsi non soltanto sul piano (indifferenziabile rispetto alle esigenze dei singoli lavoratori) della tecnologia, ma anche su quello della necessaria valutazione dei "fattori di variabilità individuale" propri di ciascun lavoratore.

Al fine di dare risposta al quesito proposto, occorre precisare che l'esame delle **misure generali di tutela** elencate all'art. 15, D.Lgs. n. 81/2008, ha indotto ad affermare che, tra queste, assumono valenza prioritaria generale, oltre a quella legata alla valutazione dei rischi, le attività rivolte all'eliminazione dei rischi, alla loro riduzione al minimo e, qualora possibile, alla loro riduzione alla fonte. Con riguardo allo specifico settore dei VDT, le ulteriori misure generali di tutela, che devono essere poste in relazione gerarchica o sinergica, e ciascuna espressione di un principio generale complementare di tutela, sono le seguenti:

- obbligo del ricorso alla cosiddetta "migliore tecnologia disponibile" (intesa sia come aggiornamento delle misure di prevenzione all'evoluzione della tecnica, sia come adeguamento della normativa tecnica di sicurezza al progresso tecnologico);
- obbligo del rispetto dei principi ergonomici (con obbligo di adeguamento di ciascuna postazione di lavoro alle prescrizioni minime dettate dalla legislazione ex Allegato XXXIV al D.Lgs. n. 81/2008);
- obbligo della sussistenza di condizioni di salubrità del luogo di lavoro, intesa quale microclima favorevole al benessere dell'individuo impiegato quale lavoratore video-terminalista, nonché di previsione specifica che le attrezzature in dotazione al posto di lavoro non producano "un eccesso di calore che possa essere fonte di discomfort per i lavoratori".

Quanto all'obbligo, per il datore di lavoro, di fare ricorso alla "**migliore tecnologia disponibile**", la pronuncia-guida della giurisprudenza di legittimità è quella di Cass. pen., sez. IV, 29 aprile 1994, secondo la quale *"Il datore di lavoro deve ispirare la sua condotta alle acquisizioni della migliore scienza ed esperienza per fare in modo che il lavoratore sia posto nelle condizioni di operare con assoluta sicurezza. Pertanto, non è sufficiente che una macchina sia munita degli accorgimenti previsti dalla legge in un certo momento storico se il processo tecnologico cresce in modo tale da suggerire ulteriori e più sofisticati presidi per rendere la stessa sempre più sicura. L'art. 2087 c.c., infatti, nell'affermare che l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa misure che, secondo le particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del lavoratore, stimola obbligatoriamente il datore di lavoro ad aprirsi alle nuove acquisizioni tecnologiche"*.

Sotto altro profilo è opportuno considerare che il tredicesimo considerando, direttiva-quadro 89/391/CEE (*"considerando che il miglioramento della sicurezza, dell'igiene e della salute dei lavoratori durante il lavoro rappresenta un obiettivo che non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico"*), ha consentito il contemperamento della sicurezza con l'esistenza di costi economici eccessivi, sempreché questi ultimi non siano i soli a frapporsi. Quindi, in base allo *standard* comunitario, il limite della fattibilità o dell'acquisizione tecnologica (in termini di sua concreta reperibilità) potrebbe essere individuato dal datore di lavoro, avendo quale parametro integrato con lo stesso quello dell'eccessiva onerosità dell'intervento. Sembra affacciarsi, anche nel settore della sicurezza sul lavoro, la nozione di "costi eccessivi", seppure correlata non alla convenienza minima in termini di aumento del livello di protezione dei lavoratori, ma a problematiche di concezione/ acquisizione tecnologica.

Peraltro, anche in questo ambito, la giurisprudenza della Corte di Cassazione è oltremodo rigorosa, ritenendo che la tutela dell'integrità fisica del lavoratore non può tollerare alcun condizionamento o rapporto con il criterio di economicità del lavoro e non è possibile che il bene della salute e dell'incolumità fisica resti sacrificato all'interesse economico della produzione. Non solo, in caso di omessa attuazione delle misure di prevenzione dettate dalla migliore tecnologia disponibile, *"non possono assumere rilievo i costi economici e le esigenze della produzione"* (Cass. 29 marzo 2007, n. 12799), ma le precarie condizioni economiche dell'azienda *"impongono la cessazione della produzione piuttosto che la sua prosecuzione in situazioni di pericolo per l'incolumità dei lavoratori"* (Cass. 21 febbraio 2007, n. 12464). Insomma, il datore di lavoro non può accampare il costo economico diretto o indiretto delle misure di prevenzione e, in tema di attività intrinsecamente pericolose ma socialmente utili, qual è il lavoro alle macchine, *"il punto di equilibrio tra l'esposizione a pericolo dell'incolumità del lavoratore e lo svolgimento dell'attività è risolto dalla predeterminazione legislativa delle regole cautelari da osservare a fini prevenzionistici; in difetto di tale predeterminazione, o nell'impossibilità tecnica di adeguarvisi, l'obiettivo di ottenere la massima funzionalità produttiva deve essere sacrificato al preminente interesse a conseguire e a garantire la sicurezza del lavoro"* (Cass. pen., 5 novembre 2003, n. 41985).

In tema di eccessiva onerosità dei costi imprenditoriali, è fondamentale il contributo offerto da Cass. pen., sez. IV, 21 dicembre 2006, n. 41944), secondo cui, in materia di tutela della sicurezza dei lavoratori, il datore di lavoro *"non ha l'obbligo di procedere, in ogni caso in cui la ricerca e lo sviluppo delle conoscenze portino alla individuazione di tecnologie più idonee a garantire la sicurezza, ad un'immediata sostituzione delle tecniche precedentemente adottate con quelle più recenti e innovative, potendo egli procedere, nell'esercizio di insindacabili scelte imprenditoriali -*

*purché i sistemi adottati siano comunque idonei a garantire un livello elevato di sicurezza - ad una complessiva valutazione sui tempi, modalità e costi dell'innovazione".*

Con riferimento alla tematica dell'ergonomia sul luogo di lavoro, è necessario sottolineare che il concetto di ergonomia, contenuto nell'art. 6, paragrafo 2, direttiva-quadro 89/391/CEE, è definito quale principio generale di prevenzione, con la finalità di "adeguare il lavoro all'uomo". A questo riguardo, non vi è dubbio che l'enunciato dell'art. 15, lettera d), D.Lgs. n. 81/2008, introduttivo del criterio di organizzazione del lavoro nel rispetto dei principi ergonomici, ha una portata assolutamente innovativa rispetto alle indicazioni della legislazione prevenzionale e di igiene del lavoro risalente agli anni '50. E' possibile individuare l'ergonomia, in ambito lavorativo, in tre momenti fondamentali:

- la concezione dei posti di lavoro;
- la scelta delle attrezzature;
- la definizione dei metodi di lavoro e di produzione (richiamati anche nell'art. 28, TU, in tema di valutazione dei rischi).

Lo studio dell'ergonomia nell'ambito lavorativo ha come riferimenti privilegiati gli *standard* nazionali (UNI), europei (EN) e internazionali (ISO), i quali, nel fissare i principi ergonomici nella progettazione dei posti di lavoro, hanno richiamato la conformità alle regole della buona tecnica progettuale, rispettando al tempo stesso il limite della "fattibilità tecnologica", oltre il quale viene in gioco l'inesigibilità della condotta richiesta al datore di lavoro (sul punto Cass. pen., sez. IV, 5 novembre 2003, n. 41985, è chiara nell'affermazione che "*In tema di attività intrinsecamente pericolose ma socialmente utili, qual è il lavoro alle macchine, il punto di equilibrio tra l'esposizione a pericolo dell'incolumità del lavoratore e lo svolgimento dell'attività è risolto dalla predeterminazione legislativa delle regole cautelari da osservare a fini prevenzionistici; in difetto di tale predeterminazione, o nell'impossibilità tecnica di adeguarvisi, l'obiettivo di ottenere la massima funzionalità produttiva deve essere sacrificato al preminente interesse a conseguire e a garantire la sicurezza del lavoro*"). Riferimenti specifici al concetto di ergonomia applicato al lavoro ai VDT sono contenuti nell'art. 172, comma 1, lettera c), e nell'Allegato XXXIV, punto 3, D.Lgs. n. 81/2008. Inoltre, non è un caso che, in tema di attrezzature di lavoro, l'art. 5-bis, "Ergonomia e salute sul posto di lavoro", direttiva 89/655/CEE, abbia stabilito che "*Il posto di lavoro e la posizione dei lavoratori durante l'uso dell'attrezzatura di lavoro, nonché i principi ergonomici, devono essere presi interamente in considerazione dal datore di lavoro all'atto dell'applicazione delle prescrizioni minime di sicurezza e di salute*". Circa il **microclima**, lo stesso condiziona fortemente le scelte organizzative dell'impresa, ponendo in rilievo lo spazio dei locali di lavoro, la loro ventilazione (ariosità, aerazione, ricambio d'aria), la pulizia, l'illuminazione (naturale e artificiale) e la temperatura (riscaldamento, condizionamento e umidità, irraggiamento). Il microclima dovrebbe porsi, in sostanza, quale equilibrata risultante della composizione sintetica dei parametri di ventilazione, di illuminazione e di temperatura del luogo di lavoro. Il microclima attiene al profilo della tutela cosiddetta oggettiva dell'ambiente di lavoro, il quale deve risultare (oggettivamente) sicuro e salubre non solo per effetto della riduzione dei cosiddetti "fattori variabili di rischio" (legati alla condotta dei lavoratori, spesso inevitabilmente distratta, disattenta, imprudente), ma anche con riguardo ai fattori di rischio derivanti dall'assenza delle misure di prevenzione e di protezione legate alle condizioni microclimatiche, *ex se* indipendenti dall'azione dell'uomo. Un'ulteriore misura generale di prevenzione, applicabile all'uso di attrezzature munite di videoterminale, è quella della cosiddetta "individualizzazione" della protezione indicata all'art. 15, comma 1, lettera m), D.Lgs. n. 81/2008 (allontanamento del lavoratore dall'esposizione a rischio, per motivi sanitari inerenti alla sua persona); lo sono anche le misure organizzative della "consultazione" e della "partecipazione" dei lavoratori, compiuta espressione di un modello sinergico di gestione allargata e partecipata della sicurezza nell'ambiente di lavoro (art. 15, comma 1, lettera s), D.Lgs. n. 81/2008). Del resto proprio con riguardo all'uso di attrezzature munite di videoterminali bene è possibile cogliere l'importanza strategica, in termini di tutela ma anche di efficienza aziendale, della consultazione preventiva e della partecipazione dei lavoratori ai cambiamenti tecnologici che comportano mutamenti nell'organizzazione del lavoro [essendo il rapido incedere dell'evoluzione tecnologica la regola e l'obsolescenza spesso sinonimo di condizioni di lavoro (divenute) meno sicure rispetto agli



*standard* correnti nel mercato del lavoro]. L'obiettivo della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori videoterminalisti, presidiato dal complesso delle misure generali di tutela, è in funzione anche dell'ulteriore principio generale che "Le misure relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori" (art. 15, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008; art. 9, paragrafo 4, direttiva 90/270/CEE). Applicazione specifica di questo principio è contenuta nell'art. 176, comma 6, D.Lgs. n. 81/2008, il quale, in tema di sorveglianza sanitaria dei lavoratori videoterminalisti, ha stabilito che la spesa relativa alla dotazione di dispositivi speciali di correzione in funzione dell'attività svolta, resi necessari all'esito del controllo oftalmologico al quale il lavoratore deve essere sottoposto su sua richiesta ovvero ogni qualvolta sospetti una sopravvenuta alterazione della funzione visiva, confermata dal medico competente, è a carico del datore di lavoro. Dunque le misure generali di tutela condizionanti l'organizzazione dell'impresa devono corrispondere all'obiettivo di una programmazione coerente della prevenzione, che componga sinergicamente la tecnica, l'organizzazione del lavoro, le condizioni di lavoro, le relazioni sociali, e che sia anche frutto di consultazioni con i lavoratori e i loro rappresentanti, secondo un principio di continuità normativa con il vecchio, ma sempre inossidabile, art. 2087, Codice civile. Il senso di una "prevenzione" elevata a obiettivo di programma, nel rispetto di principi generali irrinunciabili, stimola ad acquisire la consapevolezza che l'"obiettivo sicurezza" non è un punto di arrivo ma un punto di partenza che si rinnova, rispetto al quale l'individualizzazione degli interventi è uno strumento anche funzionale a una migliore resa produttiva di ciascun lavoratore, e la valorizzazione dei dati derivanti dall'esperienza, così come l'innalzamento nel tempo dello *standard* di fattibilità tecnologica dipendente dal grado di avanzamento della tecnica e di evoluzione del progresso tecnologico operano come fattori che, sebbene a volte necessariamente limitativi in termini di conseguimento del profitto, costituiscono volani di avanzamento, nel tempo, delle condizioni di qualità del lavoro, nel rispetto del fondamentale principio della centralità dell'uomo-lavoratore, già contenuto a livello embrionale nell'art. 2087, c.c., ed esaltato poi nell'impianto generale del D.Lgs. n. 626/1994. Quanto alla nozione di videoterminale, è utile richiamare la sentenza della Corte di Giustizia (sez. VI, 6 luglio 2000, causa C-11/1999), secondo la quale "la nozione di schermo grafico di cui all'art. 2, lett. a), della direttiva deve essere interpretata in senso ampio, così da ricomprendervi gli schermi che visualizzano registrazioni di filmati", e questo "a prescindere dal procedimento di visualizzazione utilizzato", che si tratti di materiali su supporto analogico o di materiali su supporto digitale. L'opinione della Corte ha tenuto conto anche delle indicazioni della Commissione CE la quale aveva evidenziato come, sul piano tecnico, non vi sia alcuna differenza significativa fra la visualizzazione di elementi alfanumerici o grafici e quelle di sequenze o spezzoni di materiale filmato, indipendentemente dal procedimento tecnologico (analogico o digitale) impiegato per la riproduzione delle immagini. In tutti i casi, infatti, "lo schermo emette un irraggiamento di elettroni in forma di punti luminosi d'intensità variabile", ed è per fronteggiare i rischi che da questo fenomeno potrebbero derivare alla salute dei lavoratori che il provvedimento comunitario ha previsto particolari benefici per la tutela di questi ultimi. Inoltre, per quanto riguarda il lavoratore che si serve di un videoterminale, l'opinione della Commissione CE è stata che "il rischio per la salute non dipende dal tipo d'immagine visualizzata sullo schermo, ma da una prolungata esposizione a quest'ultimo. Lo schermo, infatti, emette radiazioni che, se assorbite per un lasso di tempo eccessivo, possono nuocere gravemente alla vista, in particolare, ed alla salute, in generale. L'intrinseca pericolosità dei videoterminali prescinde completamente da ciò che lo schermo visualizza: si tratta di un rischio costante ed indifferenziato, che inerisce alle mansioni lavorative legate all'uso dei videoterminali e richiede che i lavoratori esposti beneficino di adeguati rimedi a tutela della loro salute. Il rischio legato all'esposizione ai videoterminali, pertanto, attiene non tanto al tipo di immagine visualizzata quanto piuttosto all'intensità delle emissioni che provengono dall'apparecchiatura utilizzata. Giustificare diversità di trattamento basate sul tipo d'immagine visualizzata, quindi, risulta inadeguato sia sul piano tecnico che su quello medico".

[1] In Gazzetta Ufficiale del 18 ottobre 2000, n. 244.

(Pierguido Soprani, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 5 luglio 2011, n. 12 - p.55)



© 2011 **Il Sole 24 ORE**  
**S.p.a.**

Tutti i diritti riservati.

È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi strumento. I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità per involontari errori e inesattezze

**Sede legale e  
Amministrazione:**  
via Monte Rosa, 91  
20149 Milano