

## COMUNICATI ED AVVISI AGLI ISCRITTI

Si svolgerà a Lecce, dal 7 all'11 settembre 1999, il 44° Congresso Nazionale degli Ordini degli Ingegneri d'Italia.

*Segreteria Organizzativa:*

Lupiae Congressi c/o Comitato Organizzatore  
Viale De Pietro, 23 - 73100 Lecce  
tel. 0832-256007 – fax. 0832-253386.  
Sito web: <http://www.clio.it/ordingle>  
e-mail: [congringle@clio.it](mailto:congringle@clio.it)

Il consulente parcelle dott. ing. Franco Salvati dal 19 aprile osserverà il seguente nuovo orario:

<b>Giorno</b>	<b>dalle</b>	<b>alle</b>
Lunedì	10.00	13.00
Mercoledì	17.00	19.00

Nella riunione del 15/1/1999, il Consiglio di Amministrazione ha fissato al 4,60% il tasso di interesse dei mutui fondiari – edilizi erogabili a tutti gli iscritti presso Inarcassa.

Tali condizioni sono applicabili ai contratti di mutuo perfezionati successivamente alla data sopraddetta.

*Per informazioni:*

Inarcassa – Ufficio Mutui  
Tel. 06-85274484  
dal lunedì al venerdì ore 9.00-13.00  
martedì e giovedì ore 15.00-18.00

Gli iscritti che desiderano informazioni sulle modalità di iscrizione ad Inarcassa o sull'attuale loro posizione presso detto Ente previdenziale, possono telefonare al delegato e consigliere ing. Matteo de Marino il martedì e il giovedì dalle ore 10.00 alle 12.30 al n. 081/7649665, chiedendo della rag. Ines Niola.

**44° Congresso  
Nazionale  
degli Ordini degli  
Ingegneri d'Italia**

**Ufficio Parcelle**

*Consulenza parcelle*

**Inarcassa**

*Mutui fondiari*

*Consulenza Inarcassa*

**Liquidazione onorari**

La Cassazione conferma la necessità del parere dell'Ordine.  
Estratto dalla sentenza n. 5111 del 22 maggio 1998.

L'art. 2233 del Codice civile, nello stabilire che la liquidazione del compenso spettante al professionista, in difetto di espressa pattuizione tra le parti, debba essere eseguita a termini di tariffa e, quando questa manchi (o non sia vincolante: cosiddetta tariffa obbligatoria, direttamente integrativa del contratto), essere determinata *ope iudicis*, secondo un criterio discrezionale, previo parere obbligatorio (anche se non vincolante) della competente associazione professionale, impone al giudice l'obbligo della richiesta, e della conseguente acquisizione del detto parere, dal quale egli può, poi, legittimamente discostarsi a condizione di fornire adeguata motivazione e di non ricorrere al criterio dell'equità.

**Nuova Norma CEI 11-1**

*Impianti elettrici con tensione superiore a 1 kV in c.a.*

Entra in vigore il prossimo 1° maggio la nona edizione della Norma CEI 11-1 che sostituisce completamente le preesistenti Norme CEI 11-1, 11-8 e 11-18 che, tuttavia, resteranno in vigore fino al 1° maggio 2000. Pertanto gli impianti elettrici costruiti secondo le precedenti Norme CEI 11-1, 11-8 e 11-18, agli effetti della sicurezza, vengono considerati egualmente idonei agli impianti costruiti secondo la nuova Norma 11-1.

**Biblioteca**

- **Variante al P.R.G. del Comune di Napoli** (Relazioni – Norme – Tavole), Comune di Napoli – vetrina B
- **Cartografia I.G.M. di Napoli e provincia** – scala 1:50.000 e 1:25.000, I.G.M. – vetrina P
- **Edifici notevoli del centro storico di Napoli**, Soprintendenza BB.AA. di Napoli – vetrina O

*La Biblioteca è aperta nei giorni di lunedì e venerdì dalle 9,30 alle 13 ed il mercoledì dalle 16,30 alle 19. In tali giorni, l'ing. Giorgio Virgilio è a disposizione dei colleghi per la consultazione dei testi e delle normative. È inoltre possibile consultare sul nostro sito Internet (<http://www.connect.it/ording>) l'elenco completo dei volumi disponibili.*

**Ordine Ingegneri della Provincia di Napoli**

Preg.mo Dirigente  
Ufficio Esami di Stato

e p.c. Magnifico Rettore  
dell'Università di Napoli

**OGGETTO:** Competenze professionali ai Componenti la Commissione d'Esame d'abilitazione alla professione d'Ingegnere.

Questo Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri è venuto a conoscenza delle competenze corrisposte e da corrispondere ai Componenti della Commissione Esami di abilitazione alla professione.

Poiché l'indennità di cui innanzi non risulta pari nemmeno ad un rimborso spese, Vi invitiamo a voler rivedere le tariffe tenendo presente che lo Stato, già da tempo, ha elevato i compensi orari per gli Ingegneri da £ 18.000 a £ 110.000.

Qualora quest'ufficio non ritenesse opportuna una rivalutazione indicheremo, per il futuro, colleghi disponibili ad operare a titolo gratuito.

Distinti saluti.

*Il Presidente*  
dott. ing. Luigi Vinci

**Università degli Studi di Napoli "Federico II"**

Al Ministero dell'Università  
e della Ricerca Scientifica e Tecnologica  
Dipartimento per l'autonomia  
universitaria e gli studenti

Al Presidente  
dell'Ordine degli Ingegneri  
della Provincia di Napoli

**OGGETTO:** Richiesta Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli.

Si trasmette copia della lettera dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli prot. n. 2901 del 17.12.1998, con la quale si lamenta l'esiguità dei compensi ai componenti delle Commissioni giudicatrici degli esami di Stato di abilitazione alla professione e, quindi, se ne chiede l'adeguamento in rapporto ad altre tariffe.

All'Ordine degli Ingegneri che legge per conoscenza, si precisa che l'ammontare dei compensi anzidetti non è determinato dagli Atenei presso i quali si svolgono gli esami di Stato, bensì è fissato a livello nazionale dal competente Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica e per tutti i tipi di abilitazione professionale (medici, veterinari, chimici, geologi, commercialisti, ecc.).

Pertanto si inoltra a codesto Ministero la richiesta dell'Ordine professionale.

*Il Rettore*  
Fulvio Tessitore

Prof.ssa Luciana Castaldo

**Competenze  
Professionali**

PROF 02.99.03

**Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica**  
Dipartimento per l'Autonomia Universitaria e gli studenti

Al Rettore dell'Università  
"Federico II" di Napoli

e p.c. Al Presidente  
dell'Ordine degli Ingegneri  
di Napoli

**OGGETTO:** Compenso componenti commissioni giudicatrici esami di Stato abilitazione professionale.

Con riferimento alla nota sopraindicata, si fa presente che attualmente i compensi ai componenti delle commissioni in oggetto sono quelli stabiliti dalla legge 31 dicembre 1962, n. 1866.

Si comunica comunque che a seguito dell'entrata in vigore della legge 14 gennaio 1999, n. 4, il cui testo è stato proposto da questo Ministero, sarà adottato un decreto da parte del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica di concerto con il Ministro del Tesoro per la rideterminazione dei compensi in questione e per l'aggiornamento annuale degli stessi.

Questo Ministero sta predisponendo il provvedimento previsto dalla citata norma.

*Il Dirigente*  
dott. Franco Bernardo

## COMMISSIONI

Nella riunione del 5/2/99 la Commissione "Ingegneria Navale" ha dato incarico al suo coordinatore di approntare una breve relazione sui lavori svolti in modo da informare il Presidente ed il Consiglio, nonché gli iscritti ingegneri navali attraverso la pubblicazione sul Notiziario dell'Ordine.

La Commissione Ingegneria Navale si è insediata ufficialmente, giusta convocazione del Presidente, il giorno 25/6/98. La Commissione, formata dagli ingegneri navali iscritti all'Ordine che ne avevano fatto richiesta scritta, risultava composta dai seguenti ingegneri: Cennamo Enrico, Coppola Marco, Coppola Tommaso, Guardascione Vincenzo, Incoronato Domenico, Palescandolo Michele, Petrucci Pasquale, Piccolo Salvatore, Ridente Giovanni, Russo Krauss Giulio, Scarpati Luigi e Starita Marco, oltre all'Ing. Luciano Varchetta, consigliere dell'Ordine e referente della Commissione.

Nella prima seduta i suddetti ingegneri furono dichiarati membri della Commissione ed il Prof. Ing. Giulio Russo Krauss ne veniva nominato coordinatore.

La Commissione si è riunita con cadenza mensile e precisamente nei seguenti giorni: 25 giugno, 22 luglio, 22 settembre, 8 ottobre, 6 novembre, 4 dicembre, 14 gennaio e 5 febbraio. Delle riunioni della Commissione se ne è steso verbale nel relativo libro fornito dall'Ordine e custodito presso la segreteria dello stesso.

La Commissione ha comunicato la propria esistenza all'Ordine degli Ingegneri delle altre province della Campania ed a quelli delle province di Genova e Trieste che con Napoli sono le uniche tre sedi con Corso di Laurea in Ingegneria Navale. Si è appreso che commissione analoga preesisteva presso l'Ordine di Genova.

Fin dalla prima riunione è emerso che svolgono attività nel campo dell'ingegneria navale molte persone che non hanno tale specifica formazione e sono privi di laurea in ingegneria. Ciò è ancora più grave in quanto molto spesso gli incarichi di lavoro vengono attribuiti da istituzioni dello Stato o da Enti che operano su delega dello Stato. Incarichi peritali, anche di rilevante importanza per gravità dell'evento, vengono spesso affidati dai Tribunali a Capitani di Lungo Corso o a Direttori di Macchina; funzionari del Registro Italiano Navale svolgono compiti tipici dell'ingegneri navale pur essendo in possesso di diplomi professionali (nautico, meccanico, elettrotecnico, ecc.): presso gli uffici tecnici della Società di Navigazione, anche a prevalente capitale pubblico, operano ex Capitani di Lungo Corso e tecnici diplomati. Tutto ciò è ritenuto gravissimo non solo per la dignità degli ingegneri navali, ma soprattutto per la sicurezza della vita umana in mare, oltre che dei beni (nave, merci, ecc.) e dell'ambiente. È apparso evidente che tale situazione potrebbe peggiorare dal momento che il D.L. 3/8/98 (che scaturisce dalla direttiva 94/57 CE) – che ha lo scopo di fissare i criteri che deve avere l'Organismo di classifica navale e l'attività dello stesso di ispezioni e visite di controllo delle navi – fa riferimento a personale idoneo o a personale con adeguato livello tecnico, senza mai menzionare l'ingegnere navale.

Dopo aver raccolto e studiato la normativa internazionale (SOLAS, MARPOL, Bordo libero, ecc.) e nazionale (Codice della Navigazione, Regolamento per la Navigazione, leggi sul diporto, riordino registro di classifica navale, ecc.) più importante, la Commissione ha approvato tre documenti che sono stati presentati al Presidente dell'Ordine con tre elenchi di possibili destinatari (Ministeri, Tribunale, Comando Generale Capitanerie di Porto, Partiti politici, ecc.). La Commissione ritiene opportuno continuare tale azione in difesa degli ingegneri navali, della vita umana a mare e dell'ambiente marino.

La Commissione ha deciso, come prossima attività: a) di compilare un elenco di tutti gli iscritti ingegneri navali; b) di approntare ed inviare un questionario a tutti gli ingegneri navali iscritti per avere una banca dati utile anche a meglio finalizzare il proprio lavoro; c) raccogliere tutta la legislazione vigente relativa al settore navale.

### Relazione sui lavori della commissione "ingegneria navale"

*a cura del prof. ing.  
Giulio Russo Krauss*

*PROF 02.99.05*

## QUESTIONARIO PER GLI INGEGNERI NAVALI ISCRITTI ALL'ORDINE DELLA PROVINCIA DI NAPOLI

Cognome e Nome .....

Tel. .... Fax ..... e-mail .....

Indirizzo ..... Cap ..... Città .....

Svolgi attività professionale nel settore navale?

- A1 – esclusivamente
- A2 – prevalentemente
- A3 – saltuariamente
- A4 – mai

Se l'attività è svolta "esclusivamente" o "prevalentemente" nel campo navale, specificare se sei:

- B1 – libero professionista**
- in tale caso specificare l'ambito:
- settore assicurativo
- nella progettazione
- rappresentanza
- consulenza
- perizie
- altro

o se sei:

- B2 – dipendente**
- in tale caso specificare l'ambito:
- insegnante universitario
- insegnante istituto nautico
- società navigazione pubblica
- società navigazione privata
- registro di classificazione
- Fincantieri
- altro cantiere navale
- cantiere per nautica
- in studio professionale
- Ministero Trasporti e Navigazione
- società assicurazione
- Marina Militare
- Istituto di ricerca
- altro
- specificare.....

Se l'attività è svolta "saltuariamente" o "mai" nel campo navale, specificare se il lavoro prevalente è:

**C1 – in altro settore dell'ingegneria, specificando:**

- edile
- meccanica
- aeronautica
- elettrotecnica
- altro

**C2 – o si opera presso:**

- istituto tecnico
- scuola media
- ente pubblico
- altro

**D – in quale categoria rientri?**

- prof. universitario ordinario
- prof. universitario associato
- ricercatore universitario
- ricercatore
- dottorando
- preside
- insegnante
- dirigente
- funzionario
- impiegato
- pensionato
- disoccupato
- altro (specifica) .....

**E – sei soddisfatto del tuo lavoro?**

- si  no  poco

**F – suggerimenti per la Commissione**

.....

.....

**N.B.:** i dati raccolti con il presente questionario verranno utilizzati nel rispetto della legge sulla privacy.

Da fotocopiare ed inviare, anche a mezzo fax (082 - 5522126) o via e-mail (ording@connect.it), alla segreteria dell'Ordine.

## CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

Spett.le Amministrazione  
Provinciale di Napoli

e p.c. Ordine degli Ingegneri  
di Napoli

**OGGETTO:** Affidamento a professionisti esterni incarichi progettazione e direzione lavori stradali.

Preso atto dell'avviso in oggetto, si segnala l'illegittima previsione degli architetti tra i professionisti abilitati alla partecipazione, essendo la competenza in materia esclusiva degli ingegneri come da ultimo confermato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 416/1998.

Ancor prima, nella stessa direzione, può leggersi la sentenza del Consiglio di Stato V Sezione 217/96 e quella resa proprio con oggetto specifico sulle opere viarie dal Consiglio di Stato IV Sez. n. 92/90.

Occorre altresì evidenziare come, sull'argomento specifico, si siano espressi i massimi Organi consultivi dello Stato, sempre escludendo la competenza specifica degli architetti in materia.

Si fa riferimento al parere reso dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (V Sezione voto del 16.12.1983) nonché a quello reso dalla Terza Sezione Consultiva del Consiglio di Stato dell'11.12.1984.

Appare altresì illegittima la previsione di esclusione di professionisti che abbiano contenzioso con codesta Amministrazione, essendo detta esclusione una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale costituzionalmente protetta.

Infine per ciò che attiene la possibilità di conferire incarichi a pubblici dipendenti, si rammentano le numerose disposizioni legislative che pongono inderogabili incompatibilità tra pubblico impiego e attività professionale, fatte salve le eccezioni previste per alcune categorie di professionisti dipendenti.

Si invita pertanto a voler riformulare il bando alla luce delle osservazioni formulate.

L'Ordine degli Ingegneri di Napoli potrà assumere ogni ulteriore iniziativa.

Il Consigliere Segretario  
dott. ing. Sergio Polese

Il Presidente  
dott. ing. Giovanni Angotti

### Incarichi di progettazione

*Prot. n. 9435  
del 15/2/99*

*PROF 02.99.07*

## Sicurezza in zona sismica

dell'ing. Michele Pagano

SIC 02.99.08

## NOTE PROFESSIONALI

*Come da delibera del Consiglio dell'Ordine del 15/12/1998 pubblichiamo la lettera ricevuta dall'ing. Michele Pagano, invitando quanti abbiano interesse ad un dibattito sull'argomento. Il nostro Notiziario si riserva la pubblicazione degli interventi più significativi.*

Al sig. Presidente dell'Ordine degli Ingegneri  
della Provincia di Napoli  
dott. ing. Luigi Vinci

Al sig. Segretario  
ing. Annibale de la Grennelais

OGGETTO: Legge Regionale 9/83, L. 64/2.2.74 – incarico di collaudatore c.o./eliminazione del controllo pubblico nella L.R. 9/83 – Vulnerabilità incarico professionale privato di c.c.o.

Egregio sig. Presidente e sig. Segretario,  
ricevo la vostra gradita del 7/10/98 prot. 1956 della quale Vi ringrazio vivamente.

Peraltro mi complimento per la Vostra decisione di aprire un dibattito sul Notiziario dell'Ordine su un argomento di notevole rilevanza etica qual è quello della sicurezza in zona sismica specialmente nel settore del recupero, nonché sugli aspetti particolari di tale settore che è totalmente diverso da quello delle nuove costruzioni.

Proprio in vista di tale pubblicizzazione-dibattito penso sia opportuno, anzi necessario, sottolineare due aspetti, che, a mio avviso, sono di eccezionale importanza e che quindi cerco di esprimere meglio qui di seguito in questa lettera che si unisce alle precedenti.

- a) Il primo aspetto riguarda il fatto gravissimo che la L.R. 9/83, rispetto alla L. 64/2.2.74, ha eliminato, e proprio in zona sismica, il controllo della sicurezza da parte dell'Autorità Pubblica, quale era quello svolto dall'Ingegnere Capo del Genio Civile che doveva dare il Nulla Osta *all'inizio* dell'esecuzione dopo il deposito del progetto esecutivo e il certificato di conformità alla fine della esecuzione.

La L. 64/74 in zona sismica prevede infatti la vigilanza pubblica (Ingegnere Capo del Genio Civile) a fianco di quella privata (collaudatore in corso d'opera (c.c.o.)) perché gli effetti del sistema hanno certamente una rilevanza di interesse pubblico mentre la L.R. 9/83 la elimina, il che non è legittimo.

- b) Il secondo aspetto riguarda il fatto che il suddetto compito di vigilanza pubblica e privata deve riguardare la sicurezza senza compromessi e/o limitazioni e, in particolare, anche la sicurezza del costruito circostante l'opera in esecuzione se messa a rischio da tale esecuzione.

La precisazione è importante perché il costruito circostante amministrativamente è estraneo ai lavori e al progetto architettonico dell'intervento in esecuzione. Invece tale giudizio, di assenza o presenza sostanziale di un pericolo indotto nel costruito circostante, deve esserci e deve entrare nei compiti e responsabilità della vigilanza pubblica e privata.



Ne discende la motivazione e l'importanza che assume, nella L. 64/74, la vigilanza pubblica, che, a differenza di quella privata, non può essere dismessa da un Committente che, non si può escludere, sia eventualmente fazioso ed interessato a rimuovere il professionista c.c.o. da lui incaricato che intenda censurare la pericolosità indotta dalle opere sul costruito circostante, adducendo, ad esempio, l'infondato pretesto che si tratta di questioni di sicurezza, che, se pur valide, esorbitano dall'incarico da lui dato al c.c.o.

Questi sono fatti avvenuti, che vanno però decisamente evitati, per ovvi motivi etici e richiedono quindi che la vigilanza pubblica sia mantenuta anche nella L.R. 9/83.

Distinti Saluti

Napoli, 14/10/1998

## La disciplina transitoria del decreto legislativo 494/1996

di Pierguido Soprani,  
magistrato

da "Ambiente e Sicurezza"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
n. 3 del 2 marzo 1999

SIC 02.99.10

## LEGGI

*Partendo dall'analisi di un caso giudiziario reale relativo al crollo di un muro portante perimetrale, dopo un'analisi del parere del Consiglio di Stato del 1° luglio 1998 sull'applicabilità del D. Lgs n. 494/1996, vengono riassunte le corrette procedure che il committente e il datore di lavoro devono osservare per non incorrere in violazioni di legge.*

L'entrata in vigore del D.Lgs n. 494/1996 è indicata all'art. 25, ed è fissata in sei mesi dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (avvenuta il 23 settembre 1996). Come dire che i nuovi obblighi sono scattati a partire da domenica 23 marzo 1997. E questo nonostante la prima circolare esplicativa del decreto, la n. 41 del 18 marzo 1997, per la verità applicando erroneamente al settore legislativo il principio della proroga della scadenza del termine in giorno festivo, che è invece proprio delle attività procedurali dei soggetti dell'ordinamento giuridico (ad esempio nella sede processuale) abbia fissato la data di entrata in vigore al 24 marzo 1997.

### La posizione del Ministero del Lavoro

Con altra affermazione – peraltro non convincente in quanto di impronta "formalistica", e dunque seriamente discutibile in punto di tutela sostanziale della sicurezza e della salute dei lavoratori – la citata circolare esplicativa ha poi stabilito che le disposizioni del D.Lgs. n. 494/1996 si applicano solo ai "nuovi" cantieri, considerando tali quelli per cui l'incarico di progettazione sia stato affidato formalmente a partire dal 24 marzo 1997. Per gli appalti pubblici vale, in caso di procedura concorsuale, la data di pubblicazione del relativo bando.

Dunque per il Ministero del Lavoro ciò che conta è la data di affidamento dell'incarico, e non, come sarebbe stato più ragionevole, quella di inizio della progettazione esecutiva.

### La posizione del Consiglio di Stato

L'opinione ministeriale è parsa subito estremamente discutibile.

Non vi è chi non veda come allinearsi all'interpretazione ministeriale significa paralizzare di fatto l'operatività e la prima fase di applicazione del D.Lgs. n. 494/1996. Sarebbe così tradita, nei fatti, la "filosofia" di tutela da quei rischi cosiddetti "aggiuntivi" ed "interferenziali" che l'emanazione del decreto legislativo ha voluto disciplinare e fronteggiare, in un'ottica di doverosa e più efficace tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori impiegati sul cantiere, allineata agli "standard" derivanti dalla normativa comunitaria (Direttiva n. 57/92/CEE).

È stato così che la Regione Lazio, dubitando dell'esattezza della posizione del Ministero, ha investito sul punto il Consiglio di Stato, formulando un quesito.

Il Consiglio di Stato, con parere 1° luglio 1998, ha avallato l'interpretazione regionale, valutando che gli obblighi di cui all'art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 494/1996 sono posti a carico del committente e/o del responsabile dei lavori nella fase di progettazione esecutiva dell'opera. Ne consegue che è a questa fase della progettazione esecutiva che bisogna fare riferimento per determinare la applicabilità o meno della nuova disciplina.

Il Consiglio di Stato ha ulteriormente precisato che il richiamo della Circolare n. 41/1997 al “*principio generale della irretro attività e tassatività della legge penale*” è del tutto ininfluenza, dal momento che, qualunque sia la soluzione interpretativa adottata, in ogni caso verrebbero assoggettate a sanzione penale solo condotte materiali poste in essere in una data posteriore al 24 marzo 1997, e dunque i parametri costituzionali indicati sarebbero rispettati.

### Il caso

Durante i lavori di consolidamento e di ristrutturazione di un edificio, costituito da due piani fuori terra e da una zona sottotetto, a causa del crollo improvviso di un muro portante perimetrale e di parte del coperto, alcuni operai di una delle due imprese operanti nel cantiere (impresa appaltatrice) sono rimasti feriti e hanno riportato lesioni di varia entità. Nel crollo è rimasto ferito anche un lavoratore autonomo impegnato nel cantiere.

La società proprietaria dell'immobile aveva commissionato i lavori ed affidato l'incarico di progettazione in data anteriore al 24 marzo 1997. La fase di progettazione esecutiva era iniziata dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 494/1996, ed i lavori sull'immobile erano iniziati circa un anno dopo, nel settembre 1998.

In cantiere operavano due imprese, di cui una in subappalto, e due lavoratori autonomi. Il controllo dell'esecuzione dell'opera era stato affidato ad un ingegnere con qualifica di direttore dei lavori, mentre alle operazioni di cantiere sovrintendeva il titolare dell'impresa appaltatrice.

I lavoratori subordinati impiegati sul cantiere erano 8, ed i lavori erano in corso da tre settimane.

L'organo di vigilanza intervenuto a seguito del crollo e delle lesioni subite da quattro lavoratori (tre lavoratori subordinati ed un lavoratore autonomo), ha proceduto al sequestro dell'immobile.

È intervenuto anche il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, i cui tecnici hanno compiuto gli accertamenti statici e, all'esito, hanno stilato una relazione tecnica per l'Autorità giudiziaria, nella quale sono state indicate le verosimili cause del crollo, e verificato lo stato di staticità dell'edificio, per l'esigenza di tutela dell'incolumità pubblica (transitoria pedonale e veicolare) e di quella delle persone abitanti gli immobili confinanti.

Le contravvenzioni riscontrate sono riportate nel quadro riassuntivo a fine articolo.

Quanto alle violazioni alle norme del D.Lgs. n. 626/1994 (*art. 4 e art. 7*) contestate alle due imprese operanti nel cantiere, si è proceduto come segue:

• **Art. 4** – Il Piano di valutazione dei rischi deve essere rielaborato ogni qualvolta si produce una modifica, rispetto alle valutazioni iniziali, che incida sulla sicurezza dei lavoratori, in quanto tale obbligo è funzionale ad un modello di impresa dinamica, nella quale l'obiettivo della tutela della sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro è un dato di partenza, da verificare durante la vita dell'impresa. La stessa Circolare esplicativa n. 28 del 5 marzo 1997 (*punto 2*), esaminando il caso del trasferimento della sede dell'impresa, afferma che il datore di lavoro “...è tenuto ad aggiornare la valutazione dei rischi..., al fine di tener conto dei cambiamenti avvenuti”.

La trasposizione di tale obbligo, finalizzato alla tutela dei propri dipendenti, nella realtà di cantiere obbliga i titolari delle imprese edili ad assolvere agli obblighi previsti dall'*art. 4 commi 1 e 2* del D.Lgs. n. 626/1994 (valutazione dei fattori di rischio professionale in ambiente di lavoro, e redazione del piano per la sicurezza) con riferimento alla realtà di ogni singolo cantiere nel quale l'impresa si trova ad operare (nel caso di specie ciò non era stato fatto).

• **Art. 7** – Il titolare di ciascuna impresa esecutrice pure è tenuto, sempre al fine di

tutelare i propri dipendenti, a relazionarsi con gli altri soggetti (imprese e/o lavoratori autonomi) operanti nel cantiere, all'uopo predisponendo un meccanismo di informazione con le altre imprese esecutrici e con i lavoratori autonomi eventualmente presenti, nonché di cooperazione e di coordinamento. Gli obblighi di riferimento sono quelli dell'*art. 7, comma 1, lettera b) e comma 2* del D.Lgs. n. 626/1994. Vero è che l'*art. 9, comma 2* del D.Lgs. n. 494/1996 consente ai datori di lavoro delle imprese esecutrici di avvalersi e di utilizzare, al fine di adempiere a tali obblighi, il piano di sicurezza e di coordinamento già redatto per quel cantiere, evitando così inutili duplicazioni e sovrapposizioni di valutazioni: nel caso di specie tuttavia erano state omesse sia la nomina dei coordinatori, sia la conseguente redazione del piano, cosicché la "facoltà" concessa dal citato *art. 9* non poteva essere utilmente esercitata.

Le procedure corrette cui attenersi nel caso in esame sono descritte nel quadro sinottico in calce all'articolo.

### Conclusioni

La vicenda illustrata induce due momenti di riflessione:

- il primo è che la disciplina del D.Lgs. n. 494/1996 va applicata senza riserve ed avendo come unico riferimento, per i cantieri i cui lavori sono stati affidati prima del 24 marzo 1997, la fase di progettazione esecutiva.

Volendo esemplificare la posizione espressa dal Consiglio di Stato con il parere 1° luglio 1998, il decreto "cantieri" si applica:

- ai cantieri con lavori affidati prima del 24 marzo 1997, ma la cui progettazione esecutiva sia iniziata dopo tale data;
- ai cantieri con lavori affidati prima del 24 marzo 1997, ma la cui progettazione esecutiva sia iniziata prima del 24 marzo 1997 e a tale data non sia stata ancora conclusa.

Non si può in ogni caso ritenere che il D.Lgs. n. 494/1996 si applichi anche a quei lavori per i quali, al 24 marzo 1997, la fase di progettazione esecutiva sia prossima a concludersi. È dunque soluzione ragionevole quella che circoscrive l'estensione dell'obbligo alla sola fase iniziale della progettazione esecutiva, escludendo le fasi avanzate nelle quali la impostazione del progetto è ormai frutto di un lavoro pressoché ultimato, che voler modificare equivarrebbe a snaturare in maniera irreversibile.

Va peraltro chiarito che il parere (facoltativo) espresso dal Consiglio di Stato, sia pure condivisibile, non ha natura vincolante in sede interpretativa delle norme del D.Lgs. n. 494/1996. Esso rappresenta tuttavia una voce "autorevole" in antitesi con la interpretazione un po' troppo "liberale" del Ministero del lavoro;

- il secondo è che attraverso il meccanismo sanzionatorio introdotto dal D.Lgs. n. 758/1994 (violazione, accertamento, prescrizione adempimento, pagamento della sanzione amministrativa, estinzione della contravvenzione), pur ottenendosi l'effetto positivo per il quale, sotto la minaccia della sanzione penale, i contravventori sono spinti a regolarizzare le violazioni (e dunque si eliminano, direttamente sul piano sostanziale, le situazioni antiggiuridiche), si giunge tuttavia, con il pagamento di somme di denaro in misura molto ridotta (1/4 del massimo dell'ammenda stabilita per ciascuna violazione), ad una "anestetizzazione" del rischio giudiziario penale, che, in un certo senso, viene ad essere "contabilizzato".

Sarebbe ingenuo infatti non ammettere che, sul piano comportamentale, l'adempimento della prescrizione impartita dall'organo di vigilanza può spesso essere frutto di un calcolo che il contravventore fa del rapporto costi-benefici della propria condotta: tale sequenza, definibile di "sopportazione – equiparazione – contabilizzazione" del costo giudiziario quale costo d'impresa, conseguente alla irrogazione delle pene previste per le violazioni alla normativa di prevenzione, induce alla amara – ma realistica – considerazione che la sanzione

penale, in quanto evitabile e comunque “monetizzabile”, può ridursi, per il datore di lavoro, ad essere pensata quale costo di produzione. Costo tra l’altro spesso inferiore a quello occorrente per la adozione delle misure previste dalla normativa, e reso in concreto neppure certo, per la sporadicità dei controlli ispettivi dipendenti dalla cronica insufficienza del personale degli organi di vigilanza dei luoghi di lavoro.

In questo quadro, il principio per il quale “chi viola la normativa di sicurezza paga” subisce la paradossale conversione per cui “chi paga può violare la normativa di sicurezza”. Tale approccio certo non rispecchia valori positivi; tuttavia esso deve essere valutato con senso pratico e realismo di risultati. In questa ottica la soluzione di compromesso raggiunta con il D.Lgs. n. 758/1994 ha indotto il legislatore a privilegiare il positivo ottenimento dei secondi (regolarizzazione delle violazioni) piuttosto che la astratta e vuota affermazione dei primi (condanna nel processo). Per il sistema prevenzionale è infatti un valore, sia pure attenuato, che il contravventore, al fine di evitare il rischio di una condanna (e in ogni caso il rischio di irrogazione della pena detentiva), sia spinto a pagare comunque la sanzione in misura ridotta, ed ottenere così l’estinzione del reato commesso.

## QUADRO DELLE VIOLAZIONI

### COMMITTENTE (Amministratore delegato)

**Art. 3, comma 1, secondo periodo** del D.Lgs. n. 494/1996 per avere omesso di determinare la durata dei lavori e delle fasi di lavoro, relative ad un intervento di consolidamento e ristrutturazione di un fabbricato civile, che si dovevano svolgere simultaneamente o successivamente tra loro, al fine di permetterne la pianificazione dell'esecuzione in condizioni di sicurezza.

**Art. 3, comma 3, lettera a)** del D.Lgs. n. 494/1996 per avere omesso di designare, contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione esecutiva relativa a cantiere in cui erano presenti due imprese, di entità superiore ai 100 uomini/giorni, il coordinatore per la progettazione.

**Art. 3, comma 4** del D.Lgs. n. 494/1996 per avere omesso di designare, prima dell'affidamento dei lavori relativi a cantiere di entità superiore ai 100 uomini/giorni, in cui erano presenti due imprese, il coordinatore per l'esecuzione dei lavori.

**Art. 3, comma 8, lettera a)** del D.Lgs. n. 494/1996 per avere omesso, in relazione a cantiere di entità superiore ai 100 uomini/giorni, in cui erano presenti due imprese, di chiedere a dette imprese esecutrici l'iscrizione alla Camera di commercio, industria e artigianato.

**Art. 3, comma 8, lettera b)** del D.Lgs. n. 494/1996 per avere omesso di chiedere alle imprese esecutrici l'indicazione dei contratti collettivi applicati ai lavoratori dipendenti e una dichiarazione in merito al rispetto degli obblighi assicurativi e previdenziali previsti dalla legge e dai contratti.

**Art. 11, comma 1** del D.Lgs. n. 494/1996 per avere omesso, in relazione al cantiere i cui lavori comportavano il rischio di caduta dall'alto, particolarmente aggravato dalla natura delle attività svolte (lavori in altezza su strutture non portanti, lavori di demolizione su ponteggi), di trasmettere all'organo di vigilanza territorialmente competente, prima dell'inizio dei lavori, la notifica preliminare.

**Art. 7, comma 3** del D.Lgs. n. 626/1994 per avere omesso, in relazione al cantiere in cui erano presenti due imprese e lavoratori autonomi, di promuovere: a) la cooperazione per la attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro, incidenti sulle attività lavorative, oggetto dell'appalto del lavoro autonomo; b) il coordinamento degli interventi di protezione e prevenzione dai rischi, incidenti sui lavoratori impiegati nel cantiere.

### TITOLARE IMPRESA APPALTATRICE

### TITOLARE IMPRESA SUBAPPALTATRICE

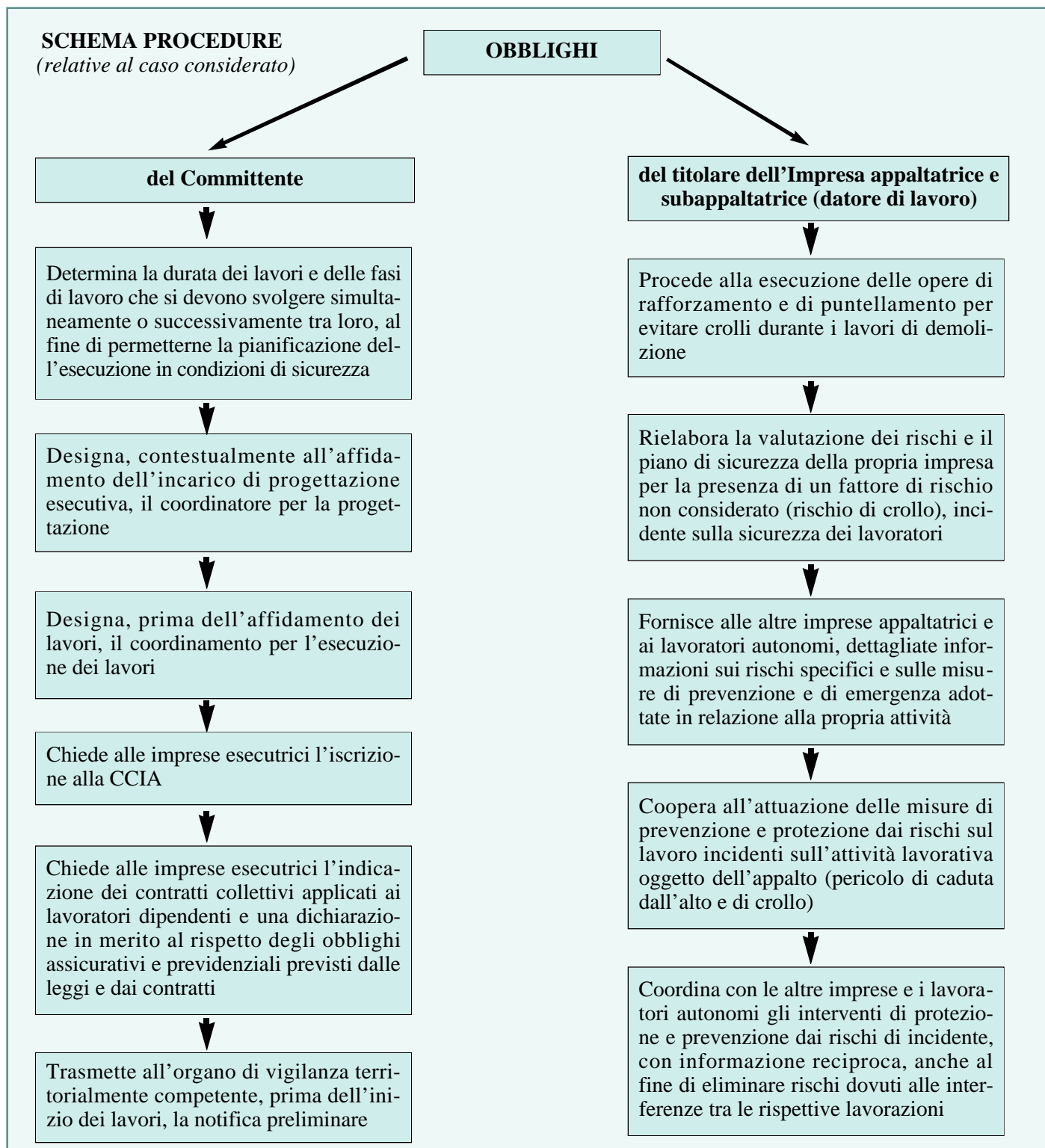
**Art. 71, comma 2** del D.P.R. n. 164/1956 per non avere, in relazione ad un intervento di consolidamento e ristrutturazione su un edificio, comportante lavori di demolizione, proceduto alla esecuzione delle opere di rafforzamento e di puntellamento necessarie ed idonee ad evitare che, durante i lavori di demolizione, si verificassero crolli improvvisi.

**Art. 4, comma 7** del D.Lgs. n. 626/1994 per avere omesso di rielaborare la valutazione dei rischi e il piano di sicurezza nonostante la presenza di un fattore di rischio non considerato (mancata valutazione del rischio di crollo durante l'esecuzione di lavori di consolidamento e ristrutturazione di un fabbricato civile), incidente sulla sicurezza dei lavoratori.

**Art. 7, comma 1, lettera b)** del D.Lgs. n. 626/1994 per avere omesso, in relazione all'esecuzione di lavori di consolidamento e ristrutturazione di un fabbricato civile all'interno di un cantiere edile, di fornire alle altre imprese appaltatrici e ai lavoratori autonomi, dettagliate informazioni sui rischi specifici e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività.

**Art. 7, comma 2, lettera a)** del D.Lgs. n. 626/1994 per avere omesso, in relazione all'esecuzione di lavori di consolidamento e ristrutturazione di un fabbricato civile all'interno di un cantiere edile, di cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro, incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto (pericolo di caduta dall'alto e di crollo).

**Art. 7, comma 2, lettera b)** del D.Lgs. n. 626/1994 per avere omesso di coordinare con le altre imprese e lavoratori autonomi, nell'esecuzione di lavori di consolidamento e ristrutturazione di un fabbricato civile all'interno di un cantiere edile, gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi incidenti sui lavoratori, con informazione reciproca, anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra le rispettive lavorazio-



**PRIMA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 494/1996**

**Circolare ministeriale n. 41/1997**

Il D.Lgs. n. 494/1996 si applica ai cantieri per i quali l'incarico di progettazione (esecutiva) sia stato affidato *formalmente* a partire dal 24 marzo 1997 (a prescindere dall'avvenuto affidamento dei progetti di massima, preliminare, definitivo) e, nell'ipotesi di affidamento della progettazione mediante procedura concorsuale, occorre fare riferimento alla data di pubblicazione del relativo bando.

**Parere Consiglio di Stato 1° luglio 1998**

Il D.Lgs. n. 494/1996 si applica ai cantieri in cui per tutti i progetti sia in corso la redazione del livello esecutivo, e quindi anche per quelli il cui affidamento formale sia avvenuto prima del 24 marzo 1997, con la sola esclusione di quei progetti esecutivi che fossero stati affidati prima di tale data con procedura concorsuale (gara di progettazione).

## Antincendio nelle scuole: il registro dei controlli periodici

di Damiano Romeo,  
consulente in materia  
di sicurezza sul lavoro

da "Ambiente e Sicurezza  
de "Il Sole - 24 ore"  
n. 3 del 2 marzo 1999

ANT 02.99.16

*La prevenzione incendi in ambito scolastico è normata dal D.M. 26 agosto 1992 che prevede, all'articolo 12, una serie di compiti affidati al titolare dell'attività, riferiti all'esercizio in sicurezza della scuola. Questi compiti non sono ancora del tutto noti e applicati. In particolare, è obbligatoria la redazione di un registro dei controlli periodici che deve annotare tutti gli interventi e i controlli sugli impianti elettrici e di illuminazione di sicurezza, sui presidi antincendio e sui dispositivi di sicurezza e di controllo. Oltre al registro, che deve essere costantemente aggiornato e disponibile per i controlli dell'autorità competente, deve essere redatto un piano di emergenza e devono essere eseguite prove di evacuazione almeno due volte nel corso dell'anno scolastico. Oltre all'articolo, pubblichiamo un modello di registro dei controlli periodici per fornire un aiuto al titolare dell'attività, o all'addetto alla sicurezza, nel caso sia stato nominato, nella gestione della prevenzione dal pericolo d'incendio.*

Con il D.M. 26 agosto 1992 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 16 settembre 1992 n. 218) "Norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica", si è provveduto a fissare i criteri di sicurezza antincendio da applicare negli edifici e nelle scuole di ogni tipo e di ogni ordine e grado, allo scopo di tutelare l'incolumità delle persone e salvaguardare i beni contro il rischio di incendio.

Le norme del decreto si applicano a tutte le scuole di nuova costruzione e agli edifici esistenti, in caso di ristrutturazioni che comportano modifiche sostanziali.

È stata prevista anche una norma transitoria che prevede l'entrata in vigore, dopo cinque anni (1997) dalla pubblicazione del decreto, di molti articoli dello stesso. In particolare, dal 1997 sono entrati in vigore gli articoli riguardanti le norme di esercizio a carico del titolare dell'attività.

Il decreto, nella prima parte (punti 1-11) fissa le caratteristiche tecniche e indica le scelte da fare; in altre parole interviene nella fase di progettazione. Nella seconda parte (punto 12, "Norme di esercizio") affida al titolare dell'attività una serie di compiti riferiti all'esercizio in sicurezza della scuola; tali compiti sono ancora in buona parte sconosciuti o non applicati dai titolari delle attività.

Le norme di esercizio, di cui al punto 12, prevedono che a cura del titolare dell'attività venga predisposto un registro dei controlli periodici nel quale saranno annotati tutti gli interventi ed i controlli relativi all'efficienza degli impianti elettrici dell'illuminazione di sicurezza, dei presidi antincendio, dei dispositivi di sicurezza e di controllo delle aree a rischio specifico e dell'osservanza della limitazione dei carichi di incendio nei vari ambienti dell'attività.

Tale registro deve essere mantenuto costantemente aggiornato e disponibile per i controlli da parte dell'autorità competente.

Deve essere predisposto un piano di emergenza e devono essere eseguite prove di evacuazione, almeno due volte nel corso dell'anno scolastico.

Le vie d'uscita devono essere tenute costantemente sgombre da qualsiasi materiale ed è vietato, durante periodi di attività della scuola, compromettere l'agevole apertura e funzionalità dei serramenti delle uscite di sicurezza, la cui efficienza deve essere verificata prima dell'inizio delle lezioni.

Le attrezzature e gli impianti di sicurezza devono essere controllati periodicamente in modo da assicurarne la costante efficienza.

Il titolare dell'attività deve inoltre assicurarsi che, nel corso della gestione, non vengano alterate le condizioni di sicurezza. Egli può avvalersi, per tale compito, di un responsabile della sicurezza, in relazione alla complessità e capienza della struttura scolastica.

La tenuta del registro dei controlli periodici, oltre ad essere obbligatoria, rappresenta per il titolare delle attività un importante strumento di controllo e monitoraggio delle misure e delle procedure di sicurezza contro i rischi di incendio. Permette, in caso di incidente, una evacuazione in sicurezza limitando conseguentemente i rischi alle persone e alle cose derivanti dall'incendio.

In altre parole, non è sufficiente esser dotati di un certo numero di estintori,



periodicamente previsionati, per limitare i rischi di incendio, ma occorrono una molteplicità di interventi e/o misure di sicurezza, in particolare:

- *gli impianti elettrici* devono essere efficienti;
- *gli impianti di messa a terra* devono essere collegati e avere una buona resistenza;
- *l'illuminazione di sicurezza* deve essere sempre funzionante;
- *gli estintori* devono essere presenti, visibili e revisionati periodicamente;
- *gli idranti*, oltre ad essere presenti, devono essere funzionanti in termini di capacità e portata (litri/secondo);
- *le vie di esodo* devono essere sgombre da ostacoli (scrivanie, sedie, mobili, pacchi, ecc);
- *le porte di emergenza* non devono essere ostruite da ostacoli;
- *le scale di emergenza* devono essere libere e pulite da materiali;
- *la scuola* deve essere dotata di un piano di evacuazione conosciuto a tutti i presenti (insegnanti, allievi e personale ausiliario);
- *le planimetrie con i percorsi di evacuazione* devono essere esposte in tutti i piani;
- deve essere presente tra il personale, una *squadra di emergenza* debitamente formata ed informata, che intervenga in caso di necessità;
- vanno previste le *procedure di intervento* a favore di allievi e/o terzi portatori di handicap presenti all'interno della scuola;
- va effettuata almeno una volta all'anno una *riunione di informazione e sensibilizzazione*, nei confronti degli allievi, contro l'incendio. La conoscenza dei rischi e il sapere in termini di "comportamento" o più specificatamente "saper assumere un comportamento corretto evitando situazioni di panico", risultano essere le risposte migliori in caso di pericolo di incendio. Prevenire significa saper rispondere alle emergenze con azioni e fatti che evitino l'esposizione a rischi della propria persona e di quella di terzi;
- vanno effettuate almeno due volte all'anno le simulazioni di evacuazione coinvolgendo tutto il personale presente.

Al fine di permettere l'attuazione di quanto descritto, e previsto dal Decreto Ministeriale, si suggerisce di seguito un possibile modello di registro di controllo di cui ogni scuola dovrebbe essere dotata. La compilazione del registro è di competenza del titolare dell'attività o dell'addetto alla sicurezza, nel caso sia stato nominato.

### D.M. 26 AGOSTO 1992

#### Il decreto si articola in 14 punti che, sommariamente, riguardano:

1. Generalità (*scopo, campo di applicazione, classificazione*);
2. Caratteristiche costruite (*scelte dell'area, ubicazione, accesso, accostamento autoscale, separazioni*);
3. Comportamento al fuoco (*requisiti al fuoco delle strutture, reazione al fuoco dei materiali*);
4. Sezionamenti (*compartimentazione, scale, ascensori e montacarichi*);
5. Misure per l'evacuazione in caso di emergenza (*affollamento, capacità di deflusso, sistema di vie d'uscita, larghezza delle vie d'uscita, lunghezza delle vie d'uscita, larghezza totale delle vie d'uscita al piano, numero delle uscite*);
6. Classificazione (*spazi per esercitazioni, spazi per depositi, servizi tecnologici, spazi per l'informazione e le attività parascolastiche, autorimesse, spazi per i servizi logistici, dormitori*);
7. Impianti elettrici (*generalità, impianto elettrico di sicurezza*);
8. Sistemi di allarme (*generalità, tipo di impianto*);
9. Mezzi ed impianti fissi di protezione ed estinzione degli incendi (*generalità, reti idranti, estintori, impianti fissi di rilevazione e/o estinzione degli incendi*);
10. Segnaletica di sicurezza;
11. Norme di sicurezza per le scuole con numero di presenze contemporanee fino a 100 persone;
12. Norme di esercizio;
13. Norme transitorie;
14. Deroghe.

**Piani di sicurezza**

SIC 02.99.18

*Si richiama l'attenzione su quanto disposto dal comma 2 art. 31 della Legge 109/94, la cui disciplina è in vigore dal 19 dicembre 1998 non essendo rinviata per l'applicazione ad alcun emanando regolamento.*

**Articolo 31**  
*Piani di sicurezza*

*omissis...*

**2.** Il piano di sicurezza e di coordinamento ed il piano generale di sicurezza, quando previsti ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, ovvero il piano di sicurezza sostitutivo di cui alla lettera *b*) del comma 1-*bis*, nonché il piano operativo di sicurezza di cui alla lettera *c*) del comma 1-*bis* formano parte integrante del contratto di appalto o di concessione; i relativi oneri vanno evidenziati nei bandi di gara e non soggetti a ribasso d'asta.

*omissis...*

**3.** I contratti di appalto o di concessione stipulati dopo la data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 1, se privi dei piani di sicurezza di cui al comma 1-*bis*, sono nulli. I contratti in corso alla medesima data, se privi del piano operativo di sicurezza di cui alla lettera *c*) del comma 1-*bis*, sono annullabili qualora non integrati con i piani medesimi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 1.

**4.** Ai fini dell'applicazione degli articoli 9, 11 e 35 della legge 20 maggio 1970, n. 300, la dimensione numerica prevista per la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali nei cantieri di opere e lavori pubblici è determinata dal complessivo numero dei lavoratori mediamente occupati trimestralmente nel cantiere e dipendenti dalle imprese concessionarie, appaltatrici e subappaltatrici, per queste ultime nell'ambito della o delle categorie prevalenti, secondo criteri stabiliti dai contratti collettivi nazionali di lavoro nel quadro delle disposizioni generali sulle rappresentanze sindacali.

**4-*bis*.** Ai fini del presente articolo il concessionario che esegue i lavori con la propria organizzazione di impresa è equiparato all'appaltatore.

*Si evidenziano i seguenti comma dell'art. 17 della legge 109/94 coordinata con la Legge 415/98.*

**12-bis** Le stazioni appaltanti non possono subordinare la corresponsione dei compensi relativi allo svolgimento della progettazione e delle attività tecnico-amministrative ad essa connesse all'ottenimento del finanziamento dell'opera progettata. Nella convenzione stipulata fra stazione appaltante e progettista incaricato sono previste le condizioni e le modalità per il pagamento dei corrispettivi con riferimento a quanto previsto dagli articoli 9 e 10 della legge 2 marzo 1949, n. 143, e successive modificazioni. Ai fini dell'individuazione dell'importo stimato il conteggio deve ricomprendere tutti i servizi, ivi compresa la direzione dei lavori qualora si intenda affidarla allo stesso progettista esterno.

**14-bis.** I corrispettivi delle attività di progettazione sono calcolati, ai fini della determinazione dell'importo da porre a base dell'affidamento, applicando le aliquote che il Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il ministro dei lavori pubblici, determina, con proprio decreto<sup>[7]</sup>, ripartendo in tre aliquote percentuali la somma delle aliquote attualmente fissate, per i livelli di progettazione, dalle tariffe in vigore per i medesimi livelli. Con lo stesso decreto sono rideterminate le tabelle dei corrispettivi a percentuale relativi alle diverse categorie di lavori, anche in relazione ai nuovi oneri finanziari assicurativi, e la percentuale per il pagamento dei corrispettivi per le attività di supporto di cui all'articolo 7, comma 5, nonché le attività del responsabile di progetto e le attività dei coordinatori in materia di sicurezza introdotti dal decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494.

**14-ter** Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 14-bis, continuano ad applicarsi le tariffe professionali in vigore. Per la progettazione preliminare si applica l'aliquota fissata per il progetto di massima e per il preventivo sommario; per la progettazione definitiva si applica l'aliquota fissata per il progetto esecutivo; per la progettazione esecutiva si applicano le aliquote fissate per il preventivo particolareggiato, per i particolari costruttivi e per i capitolati e i contratti.

**14-quater.** I corrispettivi determinati dal decreto di cui al comma 14-bis nonché ai sensi del comma 14-ter del presente articolo, fatto salvo quanto previsto dal comma 12-bis dell'articolo 4 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, sono minimi inderogabili ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo unico della legge 4 marzo 1958, n. 143, introdotto dall'articolo unico della legge 5 maggio 1976, n. 340. Ogni patto contrario è nullo.

## Compensi professionali per opere pubbliche

*Illegittimità di subordinare il compenso professionale al finanziamento dell'opera*

*Aliquote per progetto preliminare, definitivo ed esecutivo*

*Minimi inderogabili*

*DOPP 02.99.19*

**Comuni Vesuviani***AMB 02.99.20*

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

DECRETO 28 dicembre 1998.

**Approvazione del piano territoriale paesistico dei comuni vesuviani**

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

DI CONCERTO CON

IL MINISTERO DELL'AMBIENTE

*omissis...***Decreta:**

È approvato il piano territoriale paesistico dei comuni vesuviani comprendente i comuni di S. Giorgio a Cremano, Portici, S. Sebastiano al Vesuvio, Massa di Somma, Pollena Trocchia, S. Anastasia, Somma Vesuviana, Cercola, Ottaviano, S. Giuseppe Vesuviano, Terzigno, Boscotrecase, Trecase, Boscoreale, Pompei, Torre Annunziata, Torre del Greco, Ercolano, Nola (Castel Cicala) in provincia di Napoli.

Il piano è composto di dodici tavole ortofotografiche in scala 1:10.000 con la zonizzazione, di una relazione di un fascicolo di norme di attuazione.

Le ortofotocarte e le norme di attuazione relative al Piano territoriale paesistico, che costituiscono parte integrante del presente decreto, sono depositate presso l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici del Ministero per i beni e le attività culturali – Roma, altra copia è depositata presso la Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici di Napoli e provincia.

Il presente decreto sarà inviato alla registrazione della Corte dei conti e sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

IL MINISTERO DELL'INDUSTRIA DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

Decreto del ministero dell'Industria 20 gennaio 1999

**Fissazione del termine iniziale per la presentazione  
delle dichiarazioni-domanda relative alla concessione degli incentivi  
in forma automatica per le piccole e medie imprese**

**Incentivi per piccole  
e medie imprese**

AMM 02.99.21

*omissis...*

**Decreta:**

*Articolo unico*

1. Le dichiarazioni-domanda relative alla concessione dei benefici previsti dall'art. 8, comma 2, della legge 7 agosto 1997, n. 266<sup>[1]</sup>, possono essere presentate o spedite dalle piccole e medie imprese a partire dal giorno 23 marzo 1999. Sono restituite alle imprese le dichiarazioni-domanda presentate agli sportelli del gestore concessionario, ovvero spedite con il mezzo postale o equivalente, prima della predetta data.

*omissis...*

<sup>[1]</sup> **I commi 2 e 5 dell'articolo 8 della legge 266/1997** (*interventi urgenti per l'economia*) sono i seguenti:

2. *Al fine di sviluppare le attività produttive di piccole e medie imprese nel territorio nazionale sono concessi, nei limiti stabiliti dalla disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti statali alle imprese e nei corrispondenti limiti compatibili con gli stanziamenti di bilancio di cui al comma 5 del presente articolo, incentivi in forma automatica fruibile tramite crediti d'imposta, non cumulabili per il medesimo investimento con altre agevolazioni statali o regionali. Gli stanziamenti all'uopo previsti affluiscono al fondo di cui all'articolo 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46, per un ammontare complessivo pari all'autorizzazione di cui al comma 5.*

5. *Per le finalità di cui al comma 2 è autorizzata, per il periodo 1998-2002, la spesa di lire 60 miliardi per ciascun anno. A tale onere si provvede mediante utilizzo per gli anni 1998 e 1999 dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 9001 dello stato di previsione del ministero del Tesoro per l'anno 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo ministero.*

**ELENCO DEGLI SPORTELLI DEL GESTORE CONCESSIONARIO ABILITATI  
ALL'ACCOGLIMENTO DELLE DICHIARAZIONI DOMANDA DI AGEVOLAZIONE  
AI SENSI DELL'ART. 8 – COMMA 2 – DELLA LEGGE 266/97**

**CAMPANIA**

Benevento	Banca di Roma	P.za Guerrazzi, 4
Caserta	Banca di Roma	P.za L. Vanvitelli, 25
Napoli	Banca di Roma	Via G. Verdi, 31
Salerno	Banca Nazionale dell'Agricoltura	Via Settimio Mobilio, 24

## SENTENZE CORTE DI CASSAZIONE

Fonte: "Edilizia e Territorio" de "Il Sole-24 Ore"

### CONCESSIONI EDILIZIE

Consiglio di Stato – Sezione IV  
Decisione 18 giugno 1998 n. 964

#### **Rilascio – In via sostitutiva dalla Regione – Legittimazione comunale a ricorrere contro il provvedimento – Sussistenza.**

In caso di rilascio di concessione edilizia in via sostitutiva, la Regione agisce non nella qualità di organo straordinario dell'ente sostituito, ma in proprio, con la conseguenza che non sorgono rapporti interorganici, perché privi di rilevanza esterna, e in questo modo l'ente che è stato sostituito ha piena legittimità a ricorrere contro il provvedimento.

### PIANI DI ATTUAZIONE

Consiglio di Stato – Sezione V  
Decisione 31 marzo – 18 agosto 1998 n. 1268

#### **Deroga in base all'articolo 82, comma del Dpr 616/1977 per aree inserite in piani pluriennali di attuazione – Piano pluriennale di attuazione scaduto – Inapplicabilità – Conseguente illegittimità della concessione edilizia prima del nulla osta paesaggistico.**

(Dpr 616/1977, articoli 82, commi 5 e 6).

La deroga al vincolo prevista dai commi 5 e 6 del Dpr 616/1977 posta per le zone A e B e per le altre, nelle parti comprese nei piani pluriennali di attuazione, presuppone la vigenza di un piano valido ed efficace. Ove lo stesso sia scaduto, mancando le garanzie per un'edificazione programmata, non può applicarsi la norma derogatoria e vale il vincolo posto dal comma 5, con la conseguenza che risultano illegittime le concessioni edilizie rilasciate in difetto di nulla osta paesaggistico.

### APPALTO

Corte di Cassazione – Sezione Civile  
Sentenza 16 ottobre 1998 n. 10255

#### **Scioglimento del contratto – In genere – Risoluzione per inadempimento – Disciplina generale – Rapporti con le disposizioni speciali in tema di inadempimento del contratto di appalto.**

(Cc, articoli 1453, 1667, 1668 e 1669).

In tema di appalto la responsabilità dell'assuntore del lavoro inerente alla garanzia per vizi e difformità dell'opera eseguita, prevista dagli articoli 1667 e seguenti del codice civile, può configurarsi unicamente quando lo stesso, nell'intervenuto completamento dei lavori, consegna alla controparte un'opera realizzata nel mancato rispetto dei patti o non regola d'arte, mente nel caso di non integrale esecuzione dei lavori o di ritardo o rifiuto della consegna del risultato di questi a carico dell'appaltatore può operare unicamente la comune responsabilità per inadempimento contrattuale di cui gli articoli 1453 e seguenti del codice civile.

### PROFESSIONISTI

Corte di Cassazione – Sezioni Unite Civili  
Ordinanza 19 novembre 1998 n. 991.

#### **Giudizi disciplinari – Procedimento – Nei confronti degli iscritti all'ordine degli architetti – Norme del codice di procedura penale – Applicabilità solo nel procedimento davanti al Consiglio nazionale – Ricorso per cassazione – Norme del codice di procedura civile – Applicabilità – Svolgimento del giudizio davanti alle Sezioni unite – Necessità – Pubblico ministero e consiglio irrogante la sanzione – Contraddittori necessari.**

(Regio decreto 2357/1925).

Ai procedimenti disciplinari riguardanti gli iscritti all'Ordine degli architetti sono applicabili le norme del codice di procedura penale sono con riguardo allo svolgimento dinanzi al Consiglio nazionale, non anche con riguardo al ricorso per Cassazione, al quale si applicano invece le norme del codice di rito civile. Ne consegue che il ricorso avverso la deliberazione del Consiglio nazionale deve svolgersi davanti alle Sezioni unite civili, e non a quelle penali, dal momento che solo esse sono competenti a risolvere problemi di incompetenza ed eccesso di potere che, nel giudizio così instaurato, sono contraddittori necessari sia il consiglio locale dell'ordine, in quanto autorità irrogante la sanzione, che il pubblico ministero, in quanto portatore in materia disciplinare di un interesse pubblico da tutelare.

### CONDONO EDILIZIO

Consiglio di Stato-Sezione V

Decisione 11 agosto 1998 n. 1240

#### **Abusi – Sanatoria – Legge 47/1985 – Articolo 43, comma 5 – Ambito di applicazione.**

(Legge 47/1985, articoli 43, comma 5).

L'articolo 43, comma 5, della legge 47/1985 prevede che possono essere sanate le opere che sono state ultimate per effetto di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali, limitamente alle strutture realizzate e ai lavori strettamente necessari alla funzionalità. Questa previsione si riferisce solamente a semplici lavori necessari alla funzionalità di quanto è già stato costruito e non consente di integrare le opere esistenti con interventi edilizi che darebbero luogo a nuove strutture.

### ESPROPRIAZIONE

Corte di Cassazione-Sezione I Civile

Sentenza 14 ottobre 1998 n. 10139

#### **Occupazione temporanea e d'urgenza – Risarcimento del danno – Occupazione acquisitiva di suolo privato per irreversibile destinazione alla costruzione di alloggi popolari – Aree residue non interessate dalla costruzione ma costituenti spazio vitale per gli abitanti di esse – Acquisizioni a titolo originario da parte dell'amministrazione – Successiva parziale alienazione a terzi di dette aree – Irrilevanza.**

(Legge 2359/1865).

Nell'ipotesi di occupazione acquisitiva di un suolo privato per intervenuta realizzazione dell'opera pubblica consistente nella costruzione di alloggi popolari, devono ritenersi acquisite a titolo originario alla mano pubblica anche le aree residue che, pur non essendo direttamente interessate dalla costruzione, costituiscono spazio vitale per i suddetti alloggi popolari e per gli abitanti di essi, a nulla rivelando che parte di tale area residua, nel presupposto dell'intervenuto trasferimento a titolo originario, sia poi stata alienata a terzi dall'amministrazione.

### PIANI DI ATTUAZIONE

Consiglio di Stato-Sezione V

Decisione 31 marzo – 18 agosto 1998 n. 1268

#### **Interventi edilizi in aree con piano pluriennale di attuazione scaduto – Opere di urbanizzazione primaria – Interventi consentiti dalla legge regionale di ambito urbanistico-edilizio – Cedevolezza rispetto alla legge statale di ambito paesaggistico.**

Una norma, inserita in una legge regionale, che preveda l'edificabilità in una zona con un piano pluriennale di attuazione scaduto, in presenza di opere di urbanizzazione primaria, avendo di mira interessi urbanistico-edilizi, non prevale sulla legge dello Stato preordinata alla cura del paesaggio che richiede un piano pluriennale di attuazione valido ed efficace.

### EDILIZIA E URBANISTICA

Consiglio di Stato – Sezione V

Decisione 31 dicembre 1998 n. 1975

#### **Piano regolatore – Vincoli urbanistici – Decadenza – Trascorso quinquennio – Conseguenze.**

(Legge 1187/1968, articolo 2).

La decadenza dei vincoli urbanistici a contenuto espropriativo per decorso del termine quinquennale, anche se non fa rivivere le preesistenti previsioni urbanistiche, introduce nella disciplina urbanistica una novità, tanto che il Comune deve adottare una determinazione motivata sulla nuova domanda di concessione edilizia, anche se ha un contenuto identico alla precedente, per consentire al privato di tutelare adeguatamente le proprie ragioni.

### OPERA PUBBLICA

Corte di Cassazione – Sezione I Civile

Sentenza 4 marzo 1999 n. 1822

#### **Esecuzione dell'opera – Danni da forza maggiore – Richiesta di compensi da parte dell'appaltatore all'appaltante – Onere della denuncia immediata del danno alla direzione dei lavori – Natura – Dichiarazione di volontà – Esclusione – Natura non negoziale – Mera notifica di accadimento esterno che avvia l'accertamento amministrativo sull'accertamento del danno – Conseguenze – Obbligo di forma scritta – Esclusione – Immediatezza della comunicazione – Necessità – Sospensione o rinvio del termine – Ammissibilità – Esclusione.**

(Legge 2248/1865, articolo 348).

In tema di appalto di opere pubbliche l'articolo 348 della legge 2248/1865 dispone che l'appaltatore non può pretendere compensi per danni alle opere se non in casi di forza maggiore e nei limiti consentiti dal contratto. Appena accaduto il danno l'appaltatore deve denunciarlo alla direzione dei lavori la quale procede all'accertamento dei fatti e ne stende processo verbale. Frattanto l'impresa non può sospendere o rallentare l'esecuzione dei lavori. Il primo comma dell'articolo 24 del capitolato generale delle opere pubbliche 1063/1962 ribadisce poi che i danni devono essere denunciati immediatamente, e in nessun caso, a pena di decadenza, oltre cinque giorni da quello dell'avvenimento. La denuncia in esame non ha natura negoziale, non assolvendo la funzione di imputare il danno a causa di forza maggiore – potendo l'appaltatore nella immediatezza del fatto non disporre di elementi per formulare una valutazione circa l'origine del danno stesso – e richiedere la rivalsa nei confronti dell'appaltante. La denuncia rappresenta invece solo la notificazione di un accadimento esterno che attiva il procedimento dell'amministrazione diretto all'accertamento dei fatti. Ne consegue che essa non richiede la forma scritta, potendo anche essere compiuta verbalmente e che deve essere posta in essere in tempi brevissimi, quando è ancora possibile verificare lo stato dei luoghi, proprio per rendere possibile l'accertamento amministrativo dell'origine del danno e che il termine previsto, di decadenza, non può essere sospeso, rinviato.

**TAR PIEMONTE – SEZIONE II**

20 gennaio 1999 – 4 febbraio 1999, n. 59

**Legittimo escludere l'imprenditore che ha patteggiato.**

L'articolo 8, comma 7, della legge 109/94, non ha alcun immediato effetto abrogativo dell'articolo 18 del Dlgs 406/91; pertanto le due norme si integrano l'una con l'altra, nel senso che l'art. 8, comma 7, della legge 109 prevede un potere di sospensione di carattere generale da esercitare in sede di Albo nazionale costruttori, mentre l'articolo 18 del Dlgs 406/91 prevede un potere di esclusione di carattere speciale da esercitare di volta in volta dall'ente appaltante all'atto della partecipazione alla gara. La sentenza di patteggiamento ex articolo 444 cod. proc. pen., essendo espressamente equiparata a una pronuncia di condanna, rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione dell'articolo 18, comma 1, lettera c), del Dlgs 406/91, realizzando quindi pienamente il presupposto di legge per l'esclusione dalla gara dell'impresa interessata ai fatti penalmente rilevanti che hanno costituito oggetto della sentenza patteggiata.

**CORTE DI CASSAZIONE – SEZIONI UNITE CIVILI**

Sentenza 17 settembre 1998

13 febbraio 1999, n. 64/99

**Per gli appalti Ue delle aziende speciali è competente il giudice amministrativo.**

Per gli appalti rientranti nella disciplina comunitaria, l'attribuzione delle controversie inerenti alla fase di aggiudicazione compete alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, anche se gli enti sono costituiti in società per azioni o da aziende speciali, con la possibilità – prima dell'entrata in vigore dell'articolo 35 del Dlgs 80 del 1998 che attribuisce al giudice amministrativo anche il risarcimento del danno ingiusto – di richiedere al giudice ordinario l'eventuale risarcibilità della lesione della posizione soggettiva qualificata come di interesse legittimo, introdotto nel nostro ordinamento come deroga al principio pietrificato dell'irrisarcibilità dell'interesse legittimo, solo per ottemperare alle direttive comunitarie in materia di appalti.

**ESPROPRIAZIONE**

Corte di Cassazione – Sezione I Civile

Sentenza 12 gennaio 1999 N. 241

**Occupazione temporanea e d'urgenza – Indennità – Determinazione – Criteri – Criterio degli interessi sulla somma dovuta a titolo di espropriazione – Applicabilità – Calcolo degli interessi – Dies a quo – Momento iniziale dell'occupazione – Esclusione. (Legge 865/1971).**

In tema di indennità di occupazione, quale che sia il parametro di riferimento per la decorrenza degli interessi legali che costituiscono il compenso per l'occupazione del fondo (valore di mercato del bene al momento dell'ema-

nazione del decreto di esproprio che ha posto fine all'occupazione legittima, ovvero valore medio del fondo nel quinquennio in cui si sia protratta l'occupazione medesima nel caso in cui il bene occupato aumenti di valore in modo rilevante nel periodo dell'occupazione) essa non può, comunque, essere ancorata al valore del bene al momento iniziale dell'occupazione d'urgenza.

**APPALTO**

Corte di Cassazione – Sezione II Civile

Sentenza 2 febbraio 1999 n. 851

**Responsabilità dell'appaltatore – Danno a terzi – Vizi o carenze del progetto e/o della direzione dei lavori – Sussistenza – Condizioni – Onere di denuncia al committente – Riconoscibilità per la dovuta capacità tecnica – Corresponsabilità di questi e dei professionisti incaricati – Omesso controllo del rispetto delle norme tecniche – Limiti.**

(Cc, articoli 1294, 1655, 2043, 2055 e 2236).

L'appaltatore è obbligato a risarcire il danno derivato a un terzo dall'esecuzione dell'appalto ancorché dipenda da carenze o vizi imputabili al progetto e/o alla direzione dei lavori, salva la prova, se riconoscibili per la perizia e capacità tecnica da lui esigibili, di averli tempestivamente denunciati al committente, il quale è corresponsabile, ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, unitamente ai professionisti incaricati, soltanto se ha omesso di controllare il rispetto delle norme tecniche della disciplina nel compimento dell'opera intellettuale, percepibile facilmente anche da un profano.

**PROFESSIONISTI**

Corte di Cassazione – Sezione I Civile

Sentenza 8 gennaio 1999 n. 85

**Albo professionale degli ingegneri – Iscrizione – Rifiuto illegittimo – Lesione del diritto soggettivo all'iscrizione – Configurabilità – Conseguenze – Azione risarcitoria dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria – Esperibilità – Precedente esperimento di rimedi amministrativi – Rilevanza – Esclusione.**

(Legge 1395/1923; Rd 2357/1925).

L'illegittimo rifiuto di iscrizione a un albo professionale (nella specie quello degli ingegneri) opposto dal competente Consiglio provinciale dell'ordine è lesivo *ab origine* del diritto soggettivo a ottenere la richiesta di iscrizione e costituisce fatto illecito potenzialmente produttivo di un danno ingiusto, tale da legittimare l'esperimento di un'azione risarcitoria dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, indipendente dall'eventualità che l'interessato possa ottenere dal competente ordine professionale sovraordinato una pronuncia di annullamento dell'illegittimo rifiuto opposto, nonché una ulteriore statuizione del giudice amministrativo in relazione all'eventuale inottemperanza alla decisione di annullamento.



## VARIE

- **Razionale sistemazione nel sottosuolo degli impianti tecnologici.**

Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento delle aree urbane, Direttiva 3 marzo 1999, Gazzetta Ufficiale n. 58 dell'11/3/99.

- **Proroga del termine previsto dal primo comma dell'art. 2 del decreto ministeriale 16 febbraio 1998, recante la disciplina per l'utilizzazione delle porte resistenti al fuoco diverse dal prototipo omologato.**

Ministero dell'Interno, Decreto ministeriale 30 gennaio 1999; Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24/2/99.

- **Prescrizioni tecniche speciali per le funivie monofuni con movimento unidirezionale continuo e collegamento temporaneo dei veicoli.**

Ministero dei Trasporti e della Navigazione, Decreto ministeriale 8 marzo 1999, Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 68 del 23/3/99.

- **Prescrizioni tecniche speciali per le funivie monofuni con movimento unidirezionale continuo e collegamento permanente dei veicoli.**

Ministero dei Trasporti e della Navigazione, Decreto ministeriale 8 marzo 1999, Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 68 del 23/3/99.

- **Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto.**

Legge 18 febbraio 1999, n. 28, Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22/2/99.

- **Regolamento recante norme transitorie per l'adeguamento della disciplina dei contratti della pubblica amministrazione all'introduzione dell'euro.**

Decreto del Presidente della Repubblica 21 gennaio 1999, n. 22; Gazzetta Ufficiale n. 33 del 10/2/99.

- **Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre**

- **1998, n. 403, recante norme di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative.**

Ministero dell'Interno, Circolare Miacel 2 febbraio 1999, n. 2, Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13/2/99.

- **Regolamento di attuazione sulla semplificazione delle certificazioni amministrative.**

Ministero di Grazia e Giustizia, Circolare 22 febbraio 1999, n. 1/50-FG-40/97/U887, Gazzetta Ufficiale n. 46 del 25/2/99.

- **Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998.**

Legge 8 marzo 1999, n. 50, Gazzetta Ufficiale n. 56 del 9/3/99.

- **Parchi e riserve naturali della Campania.**

Legge regionale 1° settembre 1993, n. 33 e relative delibere di istituzione, Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 15 del 16/3/99.

- **Circolare D.G. n. 21 del 13 febbraio 1998. Legge 16 giugno 1998, n. 191, e decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 403. Ulteriori norme in materia di semplificazione amministrativa.**

Ministero dei Trasporti e della Navigazione; Circolare 24 marzo 1999, n. 21, Gazzetta Ufficiale n. 101 del 3/5/99.

- **Proroga del termine di presentazione del modello unico di dichiarazione ambientale.**

Presidenza della Repubblica, Decreto-legge 30 aprile 1999, n. 119, Gazzetta Ufficiale n. 100 del 30/4/99

- **Attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 403. Regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 275 del 24 novembre 1998.**

Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per

gli Affari giuridici e legislativi, Circolare 5 febbraio 1999, n. 1.1.26/10888/9.84, Gazzetta Ufficiale n. 33 del 10/2/99.

Il regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 403, entrerà in vigore il 23 febbraio 1999. Tale regolamento innova in modo organico la materia della documentazione amministrativa con la finalità di ridurre gli adempimenti per i cittadini e le imprese, di estendere i casi in cui si può ricorrere alle dichiarazioni sostitutive, di eliminare o, quanto meno, ridurre al minimo il ricorso alla certificazione, di rendere effettiva e più semplice l'acquisizione d'ufficio, peraltro già prevista dall'art. 18 della legge n. 241/1990, di documenti in possesso della stessa o di altre pubbliche amministrazioni. Le disposizioni contenute nel regolamento oltre ad introdurre semplificazioni per i cittadini, produrranno un alleggerimento del lavoro dei servizi anagrafici dei comuni, una riduzione del numero delle autentiche e necessariamente un adeguamento di strutture e mezzi alle nuove modalità di trasmissione di dati e documenti. Considerata l'importanza che il Governo attribuisce al raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e le attese dell'opinione pubblica in relazione all'attuazione del nuovo regolamento, sentito anche l'osservatorio permanente sull'applicazione della legge n. 127/1997, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con la presenza di rappresentanti del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'Interno, si rappresenta la necessità che le amministrazioni predispongano, prima dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 403/1998, tutte le misure necessarie per la tempestiva ed efficace attuazione delle nuove disposizioni.

In particolare le singole amministrazioni sono tenute a:

- a) procedere rapidamente alla valutazione dell'impatto del nuovo regolamento sui procedimenti e sull'organizzazione degli uffici al fine di predisporre le eventuali modifiche organizzative laddove si rendessero necessarie;
- b) procedere, entro il 22 febbraio p.v., alla revisione della modulistica per l'autocertificazione e per le istanze che, ove necessario devono contenere le formule delle dichiarazioni sostitutive. In tali moduli dovrà inoltre essere inserita la formula dell'ammonimento relativo alle sanzioni penali di cui all'art. 26 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, in caso di false dichiarazioni;
- c) procedere all'individuazione dei criteri per la verifica sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive attraverso controlli a campione e nei casi in cui vi sia ragionevole

dubbio circa il contenuto delle dichiarazioni;

d) procedere all'individuazione degli strumenti e delle modalità per la trasmissione e l'acquisizione d'ufficio di dati e documenti. Si ricorda che il nuovo regolamento consente, oltre all'uso del fax, la trasmissione attraverso altri mezzi telematici e informatici idonei a garantire la certezza della provenienza come la posta elettronica ed altri collegamenti telematici. A tal fine sono auspicabili intese tra le amministrazioni per lo scambio di dati e di documenti anche in via telematica;

e) impartire disposizioni chiare agli uffici e al personale per dare piena attuazione alle nuove disposizioni, assicurando l'aggiornamento e la formazione del personale coinvolto e richiamando l'attenzione sulle previsioni del regolamento relative alla violazione dei doveri d'ufficio in caso di mancata accettazione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e sulla responsabilità del dichiarante in caso di dichiarazioni false;

f) adottare iniziative tese a promuovere l'informazione degli utenti sulle novità del regolamento indicando gli uffici ai quali rivolgersi per informazioni più dettagliate ed eventualmente per segnalare la non corretta applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione;

g) svolgere un monitoraggio puntuale e una verifica sulla concreta ed integrale attuazione delle disposizioni del regolamento in esame e delle leggi 15 maggio 1997, n. 127, e 16 giugno 1998, n. 191. Nel caso in cui risultassero significative violazioni delle norme sull'autocertificazione devono essere avviati, secondo le modalità e i termini fissati dalle fonti normative e dai Ccnl nei confronti dei dipendenti inadempienti i relativi procedimenti disciplinari.

Si richiama l'attenzione dei dirigenti sulla responsabilità per il mancato avvio dei procedimenti disciplinari. Gli uffici di controllo interno delle amministrazioni accerteranno ai fini della valutazione dei risultati raggiunti ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche, la corretta applicazione delle norme sull'autocertificazione. Le prefetture svolgeranno un ruolo di sensibilizzazione e promozione dell'applicazione del regolamento, avvalendosi dei comitati provinciali della pubblica amministrazione. Si richiama inoltre l'attenzione sulle novità introdotte dall'art. 1 del regolamento in esame che impone l'obbligo per l'iscrizione alle scuole di ogni ordine e grado e alle università e per i procedimenti di competenza della motorizzazione civile e dei comuni di richiedere ai cittadini esclusivamente l'autocertificazione.

L'osservatorio permanente sull'applicazione della legge 15 maggio 1997, n. 127, è a disposizione per la segnalazione di quesiti e problematiche interpretative.

## RASSEGNA STAMPA

Il regolamento recante le norme di attuazione dell'articolo 12 della legge 449/97 (pubblicato sul numero 5/99 di "Edilizia e Territorio") prescrive che possono essere oggetto di contributo statale gli interventi finalizzati all'adozione di misure antisismiche nelle zone ad elevato rischio sismico individuate nella ordinanza della Protezione civile 2778/1998. Il beneficio concesso, essendo cumulabile con lo sgravio Irpef fino al 41% e avendo come sola prescrizione il rispetto della normativa sismica vigente, consente l'accesso al contributo a qualsiasi intervento sul patrimonio edilizio esistente situato in aree a rischio sismico e non ancora sismicamente protetto.

Tutto ciò serve a impostare una strategia di prevenzione mirata alla riduzione della quota di edifici più vulnerabili. Infatti, l'obiettivo di garantire una soddisfacente messa in sicurezza del patrimonio edilizio a rischio non può essere affidato esclusivamente alla normativa, intesa come controllo degli interventi, seppure il mercato del recupero registra una espansione. La legge sulle costruzioni in zona sismica (legge 64/74) contempla, relativamente agli edifici esistenti, solo interventi di sopraelevazione e riparazione. Un passo avanti su tali edifici risulta dal Dm del 24/1/86 nel quale sono stati definiti i concetti di adeguamento e miglioramento sismico. L'ultimo provvedimento (Dm 16/1/96) non ha introdotto sostanziali modifiche a quei principi.

Al punto C.9. del decreto vigente vengono definiti gli interventi di **adeguamento sismico** come una serie di opere edilizie atte a rendere la struttura idonea a resistere alle azioni sismiche di normativa specificate nel precedente punto C.6. del decreto stesso. Diversamente l'operazione di **miglioramento sismico** è vista come una serie di opere che interessano un elemento strutturale singolo, parte di esso, o più elementi in modo da non modificare il comportamento globale della struttura pur consentendo un aumento della capacità di resistere ai terremoti la cui quantificazione, in generale, non è richiesta.

In altre parole se non viene modificato lo schema strutturale originario l'ambito in cui si opera è quello del miglioramento anche se questo tipo di intervento, spinto oltre una certa soglia, coincide con l'adeguamento poiché l'aumento di capacità portante che ne risulta permette alla struttura di resistere al terremoto di progetto.

Nel caso in cui un edificio non sia protetto sismicamente, i proprietari possono decidere liberamente di adeguarlo oppure di eseguire degli interventi di miglioramento a meno che intendano sopraelevare, ampliare, apportare variazioni significative di carico relative a modifiche delle destinazioni d'uso o intervenire sulle strutture variando il comportamento dell'edificio, nei quali casi sono obbligati a eseguire l'adeguamento sismico. Chi si trova nella necessità di rinnovare o sostituire uno o più elementi strutturali è obbligato al miglioramento.

È bene ricordare che ai fini dell'adeguamento bisogna individuare l'edificio come un unico complesso strutturale il cui comportamento sismico è sostanzialmente indipendente dalle strutture adiacenti. Gli interventi previsti secondo le due modalità menzionate devono essere eseguiti sulla base di un progetto esecutivo firmato da professionisti abilitati, nei limiti delle rispettive competenze. A corredo degli elaborati progettuali, previsti dalla normativa nazionale, le leggi regionali forniscono una serie di prescrizioni attuative che modulano gli aspetti formali e procedurali della presentazione dei progetti anche con la eventuale richiesta di ulteriori elaborati. Alcune Regioni curano maggiormente gli aspetti geologici, altre sono indirizzate alla specificazione della convenienza tecnico-economica degli interventi.

Il progetto deve scaturire da una conoscenza approfondita dell'evoluzione storica che ha subito l'edificio con particolare riferimento all'impianto edilizio ori-

### Dal miglioramento all'adeguamento. Guida alla normativa antisismica

*Come individuare gli interventi ammessi ai contributi nelle zone a rischio.*

*I decreti del ministero dei Lavori pubblici sono integrati dalla legislazione regionale*

*di Cosmo Mercuri, Catia Serra (servizio sismico nazionale)*

*da "Edilizia e Territorio" de "Il Sole - 24 Ore" n. 6 del 13/2/99*

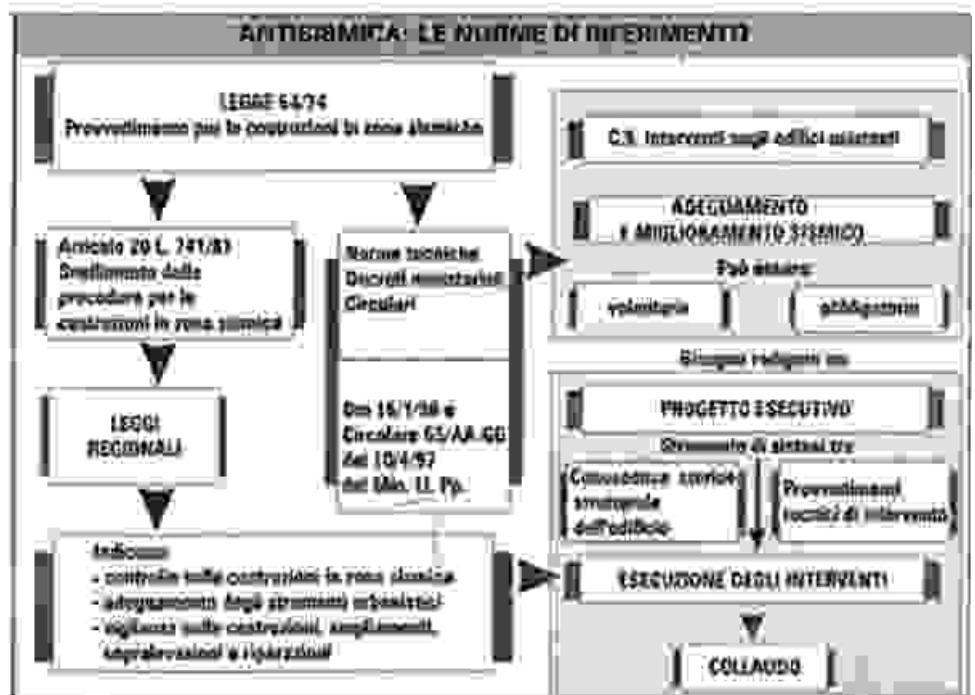
TER 02.99.27

ginario e alle principali modificazioni intervenute nel tempo. La corretta individuazione dell'organismo architettonico-strutturale e della destinazione d'uso consente di non snaturare l'edificio rispetto alla sua concezione originaria a seguito di interventi sulle strutture. Lo spirito della normativa è rivolto alla comprensione dei caratteri storico-architettonici per potersi anche cautelare su aspetti strutturali occulti dovuti ai possibili rimaneggiamenti subiti dalla struttura.

Le norme individuano alcune strategie per ridurre la vulnerabilità degli edifici o gli effetti sismici su essi, ad esempio attraverso la riduzione dei pesi non strutturali (pavimenti pesanti, massetti, eccetera), la creazione dei giunti o l'aumento di resistenza di alcuni elementi costruttivi. Per l'adeguamento sismico delle strutture è richiesto il collaudo da eseguirsi preferibilmente in corso d'opera in quanto è necessario controllare accuratamente l'esecuzione degli interventi. Le opere edilizie più praticate ai fini antisismici si diversificano in base alla tipologia strutturale e consistono in iniezioni di resine e/o leganti, intonaci armati, ammorsature e pilastri, incatenamenti, cordoli, irrigidimenti dei solai, e quant'altro suggerito da norme e manualistica.

L'efficacia di queste opere viene comunque verificata dagli eventi sismici reali e l'occasione rappresenta un momento di riflessione sia per le istituzioni coinvolte, sia per la comunità scientifica. A tale proposito gli enti centrali e locali (Protezione civile, Università, Regioni, ordini professionali, eccetera) si adoperano nella promozione di iniziative e corsi di aggiornamento finalizzati alla diffusione delle nuove acquisizioni disciplinari. Tutto ciò trova applicazione nelle attività dei comitati tecnico-scientifici impegnati nella formulazione delle direttive tecniche per la ricostruzione delle zone terremotate. Questa normativa d'urgenza, di fatto, costituisce un completamento e un approfondimento della normativa nazionale e regionale vigente e rappresenta un bagaglio culturale utile a guidare gli interventi nelle altre aree a rischio sismico anche se è nata per disciplinare l'erogazione dei contributi nelle zone disastrose.

Nei riguardi della protezione sismica del patrimonio storico-artistico, gli indirizzi tecnici contenuti nelle raccomandazioni del ministero per i Beni e le attività culturali (per il restauro di edifici architettonici in zona sismica), così come emendati dal Consiglio superiore dei Lavori pubblici, propendono per un generalizzato miglioramento mediante il ripristino di comportamenti strutturali preesistenti e l'integrazione con interventi sugli elementi costruttivi più deboli.



La portata dell'articolo 12 della legge 449/97 è ben maggiore degli effetti e obiettivi immediati che si sostanziano nel tentativo di far emergere una considerevole quantità di fatturato edilizio sommerso. Una delle prove di quanto detto risulta evidente nell'applicazione privilegiata che viene fornita nella ricostruzione in Umbria e Marche. Appare chiara la volontà del legislatore di incentivare tutte quelle opere che mirano a prevenire uno dei rischi principali, il sismico.

Si può osservare che gli eventi sismici sono fenomeni relativamente rari e che viceversa è molto più alto (almeno in alcune zone del territorio italiano), ad esempio, il rischio idrogeologico; tuttavia, in primo luogo i terremoti hanno ancora (purtroppo) un numero relativamente elevato di vittime, in secondo luogo la volontà del legislatore tenta di spezzare una contraddizione dovuta a un'attività edilizia molto diffusa sul territorio spesso legata a un miglioramento delle sole finiture e degli impianti senza grossi risultati nella sicurezza (anche) verso gli eventi sismici. Perciò appare lungimirante il tentativo di inserire un significativo incentivo finanziario a chi associa alle opere di manutenzione straordinaria, ristrutturazione e manutenzione ordinaria delle parti comuni un non trascurabile aumento della sicurezza alle azioni sismiche.

Le zone nelle quali si applicano gli incentivi sono state individuate con un apposito decreto, combinando diversi criteri: livello di *rischio*, appartenenza all'elenco dei *comuni classificati* e aree per le quali sono stati stanziati *finanziamenti per interventi di riparazione e miglioramento* a seguito di recenti eventi sismici.

Il quadro territoriale che ne emerge può aver suscitato qualche perplessità: l'elenco dei "comuni ad alto rischio", infatti, raggruppa situazioni anche sensibilmente diverse tra loro in termini di *sismicità* o di *danni attesi*, come logica conseguenza della molteplicità di criteri adottati nel definire l'elenco.

Al di là delle considerazioni e delle scelte esaminate, il provvedimento si applica al patrimonio edilizio di tutte le zone elencate nel provvedimento legislativo citato ivi incluso quello ricadente nelle regioni Umbria e Marche, con due diversi approcci: mentre in queste regioni l'incentivazione fiscale è – ovviamente – relativa ai soli lavori che rimangono esclusi dai contributi spettanti per le analoghe opere di riparazione dei danni e miglioramento strutturale, per le altre zone italiane tutte le opere di miglioramento effettuate (a meno che anche in questo caso non esistano contributi pubblici) godranno dell'incentivazione fiscale.

Può apparire strano che nei territori dell'Umbria e delle Marche, il cui patrimonio edilizio gode già di un contributo pubblico (a fondo perduto) per le stesse motivazioni secondo la legge 61/98 (la legge nazionale sulla ricostruzione nelle due regioni citate), si sia pensato a offrire questo ulteriore contributo pubblico. Occorre però riflettere sulla circostanza che il contributo della 61/98 ha come obiettivo una soglia minima di sicurezza, graduata in funzione della situazione di danneggiamento e vulnerabilità dell'edificio; non ci sono ostacoli al raggiungimento di una maggiore sicurezza che ognuno può perseguire con propri finanziamenti; su questi ultimi agisce l'incentivazione finanziaria.

Inoltre, non è escluso che il proprietario decida di realizzare interventi che superano i tetti massimi di contributo previsti dai provvedimenti regionali; anche in questo caso scatterebbe il rimborso Iva.

Per la riuscita dell'operazione occorre ragionare su una realtà regionale in parte già pronta ad accogliere il provvedimento legislativo. Si ricordano in particolare le situazioni di regioni come la Toscana, l'Emilia Romagna, l'Abruzzo, la Lombardia, regioni in cui programmi di riduzione del rischio sismico sono stati avviati a diversi livelli e con diversi approcci.

Inoltre si ricorda che alcuni anni or sono l'associazione nazionale degli istituti case popolari (Aniacap) e il Consiglio nazionale delle Ricerche hanno congiuntamente sviluppato una valutazione del rischio sismico del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e ipotizzato degli interventi possibili per la

## Guida agli interventi anti-terremoto tra miglioramento e adeguamento

*Edifici in muratura o in cemento armato: tutte le scelte possibili*

di Paolo Angeletti, Alberto Cherubini, Vincenzo Petrini(\*)

da "Edilizia e Territorio"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
n. 12 del 22/3/99

TER 02.99.29

sua riduzione, interventi da inserire nei programmi di manutenzione che gli enti gestori sviluppino in linea ordinaria.

Infine vale la pena di ricordare che un'indicazione di allarme, data dal dipartimento Protezione civile, ha prodotto un'evacuazione della popolazione nel 1985 in Garfagnana e zone limitrofe. In conseguenza di ciò è partito, per la prima volta in Italia prima di un evento, un programma di riduzione del rischio sismico su di un certo numero di edifici pubblici, scelti in base a una graduatoria di rischio predisposta da una commissione di esperti presieduta da uno degli scriventi, il prof. Vincenzo Petrini.

**1. Strategie possibili.** Entriamo ora nel dettaglio degli interventi oggetto del provvedimento legislativo per definirli ed esaminarli dai diversi punti di vista. Innanzitutto i *tipi di intervento* possibili (e quindi le tecniche conseguenti) per la riduzione della vulnerabilità dell'edificio (e perciò del suo rischio) sono classificabili in funzione della strategia che perseguono. Le attuali strategie previste e codificate dalla normativa nazionale, in alcuni casi dettagliate e integrate da provvedimenti regionali, sono due: **il miglioramento e l'adeguamento**.

La differenza concettuale più vistosa fra le due strategie consiste nel *livello di protezione* che, mentre nell'adeguamento è legato a una verifica di confronto con una soglia ben definita (variabile in funzione della sismicità, della zona, del tipo di struttura, della funzione dell'edificio), nel miglioramento non esiste (almeno dalla normativa nazionale). Motivo di ciò è da ricercarsi nella logica del miglioramento che è legata a una serie di interventi minimali o comunque tali da non modificare in modo significativo l'organismo strutturale e per i quali si richiede giustamente soltanto che aumentino, anche in misura minima, la sicurezza della costruzione.

Tuttavia nelle normative regionali conseguenti alla legge 61/98 relativa alla ricostruzione in Umbria e Marche, il miglioramento ha un livello di protezione assegnato (lo posseggono anche le zone non classificate, le quali sono assimilate alla categoria sismica più bassa fra quelle esistenti, la terza), scelto tenendo conto di diverse variabili, non ultima un'*amplificazione* dello scuotimento sismico in alcune zone.

Sono naturalmente possibili anche altre strategie. Alcune di queste non agiscono direttamente sulla vulnerabilità della costruzione; ad esempio modificare un ospedale in un semplice archivio riduce il rischio in quanto espone un minor numero di persone e una funzione meno importante al pericolo sismico. Tuttavia le vie principali per ridurre il rischio rimangono ancora quelle che agiscono sulla *vulnerabilità*; fra di esse cominciamo a citarne alcune, in primo luogo per gli *edifici in muratura*.

Un tipico intervento di minimo impatto, ma di considerevole beneficio, è certamente quello legato ai *collegamenti*. Si tratta di una strategia che si limita a intervenire sulle connessioni fra le murature (agli spigoli, in corrispondenza dei solai) e fra orizzontamenti e solai (in corrispondenza degli elementi portanti dei solai stessi, lungo le murature portanti).

L'elevato beneficio ottenibile discende, in primo luogo dal vincolo fornito alle murature per azioni perpendicolari al loro piano (una delle cause principali del collasso degli edifici in muratura), in secondo luogo all'azione di cucitura delle pareti portanti per azioni contenute nel piano delle pareti stesse, infine al miglioramento della ripartizione delle azioni sismiche fra tutti gli elementi resistenti verticali (e quindi all'aumento della duttilità globale dell'edificio). A queste prestazioni corrisponde generalmente un costo relativamente basso perché gli elementi da collegare già esistono (travetti, muri) ovvero sono di scarso ingombro (catene) e perché le zone di intervento sono molto limitate (e quindi interessano in misura limitata anche finiture e impianti).

Un passo ulteriore può essere effettuato se a questa strategia si aggiunge quella che porta a rendere gli *orizzontamenti meno deformabili nel loro piano*. Questo risultato può essere ottenuto in diversi modi: uno di questi consiste

nella stesa di una soletina di cemento armato al di sopra dell'orizzontamento esistente (a esso collegato), un altro nella disposizione di strutture secondarie (tavolati in legno, piatti in acciaio) nelle due direzioni, un altro ancora consiste nella disposizione di controventi in acciaio nel piano, per arrivare infine alla sostituzione completa del solaio con uno più adatto alla prestazione richiesta.

Per contro un'ulteriore strategia «minimale» consiste nell'intervenire soltanto in copertura con una qualsiasi delle tecniche descritte (arrivando come intervento estremo alla sostituzione). Occorre ricordare peraltro che in copertura si presenta spesso il problema della riduzione delle spinte esercitate dagli elementi portanti anche semplicemente sotto i carichi verticali, ad esempio puntoni privi di catene o di altri elementi efficaci nell'assorbimento della spinta stessa.

Può essere preso in considerazione anche l'intervento di consolidamento delle *strutture verticali* (iniezioni di miscele, betoncino armato, eccetera) senza intervenire sugli orizzontamenti, anche se il comportamento sismico che ne risulta potrebbe non fornire grosse garanzie se privo degli elementi principali di corretto comportamento (la buona organizzazione).

Naturalmente qualora l'edificio in muratura abbia caratteristiche costruttive diverse da quelle di un edificio ordinario (perché ad esempio legate a pareti di rilevante altezza o lunghezza con pochi orizzontamenti, ovvero a elementi costruttivi di particolare pregio) le tecniche da applicare possono presentare aspetti specifici tali da mettere in discussione le semplici regole descritte.

Riassumendo, per gli edifici ordinari in muratura, si presentano diverse scelte possibili, dai semplici collegamenti, all'intervento sulla sola copertura o su tutti gli orizzontamenti, all'intervento sia sugli orizzontamenti sia sulle strutture verticali. A ognuna di queste strategie corrispondono costi diversi sia in termini di strutture sia in termini di finiture e impianti, costi che oscillano in una fascia molto ampia potendosi presentare casi di incidenze del 10-20% fino anche a oltre il 100% del costo di una nuova costruzione di pari volume. È perciò abbastanza ovvio che occorre una scelta oculata della strategia più adatta per lo scopo che ci si prefigge.

Ma proviamo a esaminare il problema degli edifici in *cemento armato* (trascuriamo le altre tipologie costruttive in quanto meno frequenti). Le tipologie più frequenti di cemento armato sono quelle gettate in opera *a travi e pilastri (telai) o a pareti e prefabbricate*. Sulle prime è possibile dire che il loro comportamento è fortemente influenzato dalle *tamponature* presenti al punto tale che a volte la loro presenza e la loro disposizione diventa determinante. Il naturale comportamento di un tale edificio, in assenza delle tamponature, sarebbe affidato alla corretta disposizione delle armature in travi e pilastri, al corretto dimensionamento delle sezioni resistenti in elevazione e in fondazione. La presenza delle tamponature obbliga la costruzione a comportarsi come un edificio in muratura (finché le stesse sono in grado di reagire), ma con una disposizione di pareti che, invece di seguire una logica strutturale come nell'edificio in muratura, potrebbe seguire esclusivamente una logica funzionale (se disposte in maniera non simmetrica, con grandi aperture, non a completo riempimento del riquadro dei telai e così via).

Lasciando da parte per ora il problema delle tamponature su cui si tornerà successivamente, vediamo il problema delle eventuali carenze strutturali. Innanzitutto una premessa: mentre per un edificio in muratura, ai fini di un corretto comportamento sismico, oltre a una buona organizzazione, si può contare solo sulla *resistenza* delle pareti, data la sostanziale *fragilità* del sistema, per un edificio a telai, data per scontata (la buona organizzazione) si può contare, anzi si deve contare, sia sulla resistenza sia sulla *duttilità*, caratteristica che dipende dall'entità delle deformazioni che la struttura è in grado di sopportare in campo plastico prima di arrivare alla crisi.

È evidente che, poiché il terremoto induce spostamenti e accelerazioni rilevanti, conduce la costruzione a reagire in campo plastico, campo in cui a forti

spostamenti non corrispondono forze e sollecitazioni altrettanto forti, con ovvi vantaggi per un sistema resistente come quello intelaiato (ad esempio in cemento armato o acciaio a travi e pilastri) rispetto a uno a pareti resistenti (ad esempio in muratura o in cemento armato a setti).

Ora, sia la resistenza sia la duttilità dipendono molto dalla quantità e dalla disposizione delle barre di acciaio (*armature*) all'interno degli elementi resistenti, al punto tale che travi e pilastri con armature, anche ingenti, ma mal disposte, possono essere sostanzialmente prive di duttilità (perciò fragili), mentre corrette disposizioni, specialmente in zone critiche, come i nodi trave-pilastro, possono rendere la struttura molto duttile e allontanare di molto il collasso della struttura stessa.

Ne consegue che una delle strategie perseguibili consiste nel migliorare la resistenza e/o la duttilità dei telai (ad esempio con tecniche di incollaggio di acciaio, materiali compositi).

Un'altra possibilità consiste nel trasformare il sistema resistente da quello a telai a quello a *setti portanti*, cioè a contare non più sulla resistenza dei telai, ma piuttosto su quella di (poche) nuove pareti resistenti. Questo secondo metodo ha certamente il vantaggio di intervenire in poche zone della costruzione (quindi con costi di finiture e impianti generalmente inferiori), ma ha certamente lo svantaggio di diminuire la duttilità della struttura e quindi la necessità di sopperire alla carenza di duttilità con una maggiore resistenza, oltre a modificare la distribuzione dei carichi in fondazione. Quanto detto vale ovviamente anche per le strutture originariamente a setti.

Un discorso a parte meritano poi le strutture prefabbricate che, pur avendo comportamenti sostanzialmente simili a quelli delle corrispondenti tipologie gettate in opera, possono presentare qualche problema nei collegamenti fra gli elementi prefabbricati (*giunti*). Poiché il vantaggio della costruzione prefabbricata consiste nella rapidità e facilità di montaggio di pezzi già preparati fuori opera (oltre al miglior controllo e quindi alle migliori prestazioni dei pezzi stessi), ne discende che gli unici elementi critici sono quelli predisposti in opera, appunto i giunti, ove non venga posta particolare attenzione al collegamento dei pezzi prefabbricati. Ne consegue che una delle strategie principali nelle costruzioni prefabbricate consiste – ove carenti – nel migliorare o creare i collegamenti fra i pezzi prefabbricati.

Quanto detto va evidentemente supportato da una corretta modellazione, basata su appropriati codici di calcolo, questione particolarmente delicata, che occorrerebbe approfondire ulteriormente.

A conclusione di questa piccola carrellata sui tipi costruttivi, sulle loro caratteristiche di vulnerabilità, sugli interventi possibili per ridurre tale vulnerabilità, ci preme ricordare che queste stesse considerazioni sono alla base delle direttive tecniche che guidano gli interventi di riparazione e miglioramento sismico in conseguenza dei recenti eventi sismici in Umbria e Marche.

**2. Scelta della strategia.** Per un corretto approccio al problema di risoluzione del rischio sismico occorre considerare i due diversi obiettivi che si prefigge tale intervento: ridurre le *vittime* e ridurre i *danni* attesi.

Essendo il primo obiettivo prioritario, è chiaro che finalità principale dell'operazione risulta quella di rendere minima la probabilità di crollo, anche parziale, dell'edificio (si potrebbe obiettare che le vittime non dipendono solo dai crolli, ma ciò risulta un dettaglio dal punto di vista concettuale).

Occorre puntualizzare un fatto: il comportamento di una struttura verso azioni conseguenti a terremoti violenti (e, ovviamente, rari) è abbastanza diverso da quello conseguente a terremoti di intensità medio-bassa (più frequenti). Nel primo caso normalmente le strutture resistono (perciò non crollano e non si danneggiano in modo rilevante) soltanto impegnando le proprie risorse *plastiche*, cioè per resistere devono deformarsi e/o danneggiarsi diffusamente in modo da assorbire energia nel campo di deformazioni permanenti



al cessare delle sollecitazioni esterne. Nel secondo caso è possibile che la struttura si deformi in modo solo *elastico*, cioè in maniera tale da ritornare allo stato iniziale (non deformato e non danneggiato) al cessare delle azioni stesse.

Il classico esempio dell'edificio in cemento armato con un piano "soffice" (in inglese *soft story*), chiarisce molto bene il problema.

Si ha un piano soffice quando l'edificio in cemento armato, normalmente in presenza di tamponature, ha un solo piano a pilastri, privo delle tamponature stesse. Nel momento in cui le azioni sismiche sollecitano l'edificio, la presenza delle tamponature rende i piani stessi molto rigidi (finché le tamponature stesse non abbiano perso qualsiasi capacità resistente).

Pensiamo ora a un edificio con il piano terra porticato, perciò privo di tamponature. Finché l'azione sismica si mantiene su livelli tali da non impegnare le deformazioni plastiche delle strutture in cemento armato, i pilastri del piano terra si deformano in modo reversibile e alternato in campo elastico, mentre i piani superiori, resi rigidi dalle tamponature, si deformano relativamente poco con scarsi danneggiamenti alle tamponature e alle strutture.

Quando l'azione supera i livelli precedenti, le deformazioni dei pilastri del piano terra cominciano a diventare plastiche con danneggiamenti evidenti dei pilastri stessi, mentre i piani superiori restano pressoché indeformati; con l'aumentare delle azioni il piano terra è costretto a deformarsi sempre di più, plasticamente, perciò con deformazioni sempre meno proporzionali alle azioni, con due effetti. Il primo porta alla distruzione di alcune parti dei pilastri per deformazione eccessiva; il secondo porta a fuori piombo tali che i pilastri non riescono più a sostenere le sollecitazioni derivanti dai carichi eccentrici. Per entrambe le ragioni i pilastri possono crollare anche in assenza di danni ai piani superiori.

Questo esempio, che fa capire bene la differenza fra effetti di terremoti meno violenti, non è il solo ipotizzabile, sia nella muratura sia nel cemento armato.

Fra gli interventi possibili (ed elencati in modo sommario) alcuni garantiscono meglio di altri la resistenza al collasso e altri meglio allontanano il rischio di danneggiamento.

Nella muratura i tipici interventi che offrono migliori garanzie verso il collasso sono quelli sui collegamenti fra le strutture. Può apparire strano che gli interventi di consolidamento delle strutture verticali non siano annoverati fra quelli più efficaci per prevenire il collasso e lo siano viceversa i collegamenti; tuttavia basta pensare alla circostanza che questi ultimi tendono a impedire il collasso delle pareti fuori del piano e il comportamento "disarticolato" delle pareti, entrambi responsabili principali dei collassi o dei danneggiamenti gravi, mentre un semplice consolidamento di una parete non influisce generalmente sugli aspetti citati.

Nel cemento armato le regole sono meno semplici perché la casistica è molto più ampia; tuttavia c'è una regola certamente valida: poiché una cattiva distribuzione delle tamponature (in pianta e in elevazione) può pregiudicare il comportamento – normalmente buono verso le azioni sismiche per una struttura in cemento armato normalmente progettata ed eseguita – un beneficio certamente non trascurabile e, a volte, decisivo, si ottiene, spostando, consolidando, migliorando le tamponature.

Così facendo si può ovviare al cattivo comportamento del piano soffice, di una distribuzione non corretta in pianta delle aperture (eccentricità planimetrica), di una estensione non corretta delle tamponature su una limitata altezza dei pilastri (pilastri tozzi), di un posizionamento delle tamponature fuori del piano dei telai.

Quanto detto può assumere un'importanza diversa a seconda della zona in cui si trovi e della sua pericolosità (perciò del "livello di sismicità" della zona stessa). È naturalmente inutile insistere, in una zona a bassa sismicità o

comunque con una sismicità caratterizzata da terremoti medio-bassi e frequenti, su ipotesi di meccanismi tipici del piano pilotis nel cemento armato ovvero su interventi di collegamento di grande resistenza e duttilità nella muratura, essendo in questo caso prioritaria la prevenzione del danneggiamento in assenza di una probabilità significativa di collasso.

Una corretta progettazione, perciò, deve tenere in conto le tecniche più idonee al caso dell'edificio in esame e alla zona su cui l'edificio ricade, risultando poi la scelta progettuale finale da una valutazione dei *benefici* ottenibili e dei *costi* correlati.

Le scelte progettuali da effettuare possono infine dipendere dalla strategia generale o dal *programma* nel cui ambito le scelte stesse vengono effettuate.

Un primo esempio riguarda gli interventi in Umbria e Marche. Poiché viene fornita a chi esegue interventi con il contributo pubblico anche l'opportunità di usufruire di questo ulteriore sconto fiscale, il problema che si pone in un caso come questo, non è tanto la possibilità di effettuare gli interventi necessari per ottenere i benefici descritti sinteticamente sopra, quanto piuttosto di aumentare il livello di protezione (quindi la sicurezza sismica) al di sopra di quello necessario per usufruire del contributo pubblico. Ciò significa ad esempio per la muratura, avendo obbligatoriamente ovviato alla mancanza di collegamenti, alla riparazione dei danni, alla riduzione delle spinte eccetera, pensare – ove sia opportuno – alla riduzione della deformabilità dei solai, a un consolidamento delle pareti, eccetera; per il cemento armato, all'aumento di resistenza e duttilità delle strutture con consolidamenti, controventi, setti, eccetera.

Un secondo esempio è relativo all'ipotesi di una *prevenzione programmata* con interventi da applicare su un determinato patrimonio (può essere lo stock degli edifici pubblici, il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, il patrimonio monumentale).

Come esempio, nel settore dell'edilizia pubblica, così come era stato ipotizzato nella ricerca congiunta Cnr-Aniacap citata inizialmente, gli interventi, per scala di priorità e su programmi necessariamente pluriennali, dovrebbero essere inseriti o comunque resi compatibili con i programmi di manutenzione, aggiornamento, adeguamento alle esigenze impiantistiche e di accessibilità di cui normalmente gode il patrimonio stesso. Ciò significa che le tecniche di intervento andrebbero scelte tenendo conto dell'abbattimento dei costi in ragione di altri interventi comunque necessari (si pensi ad esempio al rifacimento delle facciate) e dovrebbero peraltro tener conto delle esigenze di uso parziale degli edifici (durante l'esecuzione degli interventi stessi), siano essi ospedali, caserme, municipi o alloggi pubblici.

Peraltro, anche nel settore privato, dovendosi necessariamente passare attraverso un incentivo (in termini di sgravi fiscali come in questo caso, in termini di abbattimento dei tassi, in termini di accumuli finanziari come nel caso delle pensioni), la strategia di intervento dovrebbe adattarsi al programma scelto.

È infine appena il caso di ricordare che in molti casi il patrimonio edilizio è di proprietà mista con le conseguenze legate alle diverse strategie e alle diverse procedure.

**3. Prospettive ragionate.** A conclusione delle considerazioni svolte, proviamo a fare qualche riflessione. La prima riflessione riguarda la nuova *classificazione sismica* del territorio nazionale. È necessario che essa tenga conto della pericolosità secondo i risultati messi a disposizione dalla ricerca. Non è pensabile che tutto il territorio sismico sia sostanzialmente collocato in una sola fascia di sismicità (la seconda) e che le azioni di progetto non tengano conto, per ogni zona, delle caratteristiche di scuotimento atteso, perciò delle differenze esistenti fra zone ad alta sismicità con eventi intensi ed elevati periodi di ritorno e zone in cui gli eventi attesi sono sostanzialmente medio-bassi con ridotti periodi di ritorno.

La seconda riflessione riguarda l'approccio al problema della riduzione del rischio del *patrimonio edilizio*. Mentre si può considerare concettualmente risolto il problema delle nuove costruzioni, anche con l'adeguamento della normativa ai concetti dell'Eurocodice 8, rimane ancora incerto quello relativo alle costruzioni esistenti, in cui l'atteggiamento deve essere differente sia in termini di livello di protezione richiesto sia in termini di tipi di intervento, avuto riguardo anche alla sismicità dell'area. Questo problema risulta di evidenza palese nell'edilizia monumentale o comunque di rilevante valore storico e architettonico. Tale riflessione si collega più in generale a un corretto approccio della manutenzione e conservazione del patrimonio edilizio, come ricordato all'inizio di questo articolo.

Una terza riflessione discende dalla seconda e riguarda ancora le costruzioni esistenti. È necessario che il criterio di protezione da usare nelle costruzioni esistenti, dati i rilevanti costi connessi agli interventi, passi da quello relativo a un livello di *sicurezza* ben definito (così come richiesto per le nuove costruzioni) a quello di un'analisi dei benefici ottenibili (riduzione del rischio) e dei costi connessi, per arrivare un rapporto *costo/beneficio* dipendente da pericolosità, importanza del bene eccetera.

Infine un'ultima riflessione sulla *politica di prevenzione*. Il (piccolo) passo fatto dal Governo nell'incentivare e risvegliare l'attenzione sulla prevenzione del rischio sismico, va certamente nella giusta direzione. Tuttavia occorre, da un lato organizzare al meglio gli strumenti che scienza e tecnica hanno messo a disposizione per raggiungere gli obiettivi di riduzione del rischio, dall'altro pensare a un piano pluriennale concreto, che, partendo dalla semplice e amara constatazione delle vittime e dei danni dopo un evento sismico di una certa importanza, abbia il coraggio di investire prima che gli eventi accadono. In tutto ciò è rilevante il ruolo delle Regioni ora che la materia sta passando alle loro competenze.

(\*) *Angeletti e Cherubini fanno parte del Gruppo nazionale difesa dai terremoti del Cnr e presiedono rispettivamente i comitati tecnico-scientifici per la ricostruzione in Umbria e nelle Marche; Petrini è Ordinario al Politecnico di Milano e direttore dell'Istituto di ricerca sul rischio sismico (Cnr).*

## L'aggiudicazione non deve aspettare la verifica a campione dei requisiti

*Ordinanza del Tar Lombardia sul dispositivo introdotto dalla Merloni-ter.*

*La commissione non è obbligata ad attendere la scadenza per il deposito degli atti*

*di Francesca Petullà*

*da "Edilizia e Territorio"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
n. 13 del 29/3/99*

*OOPP 02.99.36*

Con ordinanza dello scorso 18 marzo 1999 n. 891, il tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – Milano sezione III, riconoscendo la dubbia formulazione dell'articolo 10, comma 1-*quater*, ha fornito un'interpretazione originale della nuova disposizione introdotta nella legge Merloni-ter, che prevede in corso di gara la verifica delle dichiarazioni sul possesso dei requisiti di idoneità tecnica e finanziaria rese dai concorrenti in sede di gara: non v'è certezza dalla lettura dell'articolo in esame sull'obbligo della commissione aggiudicatrice di attendere la scadenza del termine assegnato alle imprese sorteggiate per il deposito della documentazione comprovante i rispettivi requisiti di capacità economica, finanziaria e tecnico-organizzativa.

**La norma.** La disposizione, com'è noto, introduce pesanti oneri di verifica delle dichiarazioni presentate sia per i soggetti offerenti che per gli enti cui spetta il compito di verifica di detti requisiti prima di procedere all'aggiudicazione. La disposizione, come sottolineato dal Tar nell'ordinanza in esame, suscita numerose perplessità: la norma, infatti, si risolve in un inevitabile appesantimento del procedimento amministrativo insito nell'estensione del controllo di veridicità delle dichiarazioni presentate. Come si è detto, infatti, il comma 1-*quater* impone agli enti di verificare ex ante i requisiti di ben il 10% dei concorrenti con la precisazione che tale percentuale deve essere arrotondata per eccesso, estratti per sorteggio. Al fine della verifica la nuova disposizione concede ai concorrenti sorteggiati il termine, che appare esiguo, se non irrisorio, di soli dieci giorni per presentare tutti i documenti.

D'altro canto, per l'ente la norma si risolve in un sicuro rallentamento delle procedure di affidamento degli appalti: ai normali termini infatti, dovranno aggiungersi almeno i dieci giorni concessi per la produzione dei documenti, oltre al tempo necessario per il sorteggio. E tutto, senza che la verifica preventiva giovi in alcun modo all'ente (posto che, comunque, i requisiti dell'aggiudicatario devono essere al 90% verificati ex post). A ciò aggiungasi il rischio di un diffuso contenzioso: l'ammissione o l'esclusione di un concorrente, infatti, non rileva solo di per sé, ma incide anche sul calcolo della soglia di anomalia, sicché altre imprese – oltre a quelle sottoposte a verifica – potrebbero avere interesse a contestare un giudizio di ammissione o di esclusione al termine di tale operazione.

**L'ordinanza.** Il Tar per la Lombardia nell'ordinanza in esame, se da un canto conferma le perplessità su riferite sulla formulazione della disposizione, dall'altro le porta alle estreme conseguenze: dalla lettura della norma non emergerebbe alcun obbligo per la commissione aggiudicatrice di attendere lo spirare dei 10 giorni per il deposito dei documenti. Dall'ordinanza del Tar emerge implicitamente che nel caso in cui la commissione proceda nell'aggiudicazione senza attendere l'esito del deposito della documentazione, si determina una violazione procedimentale (nel caso concreto, il Tar sottolinea che non si è lesa in alcun modo la par condicio). Quindi, la mancanza di una espressa previsione dell'obbligo di attendere lo spirare del termine in assoluto non fa venir meno la possibilità di una potenziale violazione procedimentale, che dovrà essere accertata caso per caso.

**Conclusione.** Alla luce di quanto sinora esposto, se margini di dubbio possono sussistere in relazione al concorrente aggiudicatario, rispetto al quale l'ente può invocare il proprio interesse a non affidare l'appalto a soggetto inidoneo, nessun adeguato interesse – come si è visto – può giustificare l'imposizione a carico degli altri concorrenti di un onere documentale preventivo ed espressamente escluso dalle disposizioni comunitarie, nonché del tutto inutile ai fini dell'interesse pubblico. Né potrebbe al riguardo rilevare un presunto interesse in vista di futuri appalti, indetti dallo stesso o da altri enti aggiudicatori. Tanto più che il complesso della disciplina in materia già individua una serie di strumenti finalizzati a garantire la correttezza delle gare.

Le innovazioni introdotte dalla Merloni-ter in tema di progettazione ridisegnano in maniera significativa i rapporti tra progettazione interna e affidamento all'esterno, creando tra i due ambiti un equilibrio diverso rispetto a quello preesistente. Vengono infatti diversamente articolate le ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere a strutture interne (o a società controllate) per l'espletamento delle relative attività ovvero possono affidare le stesse all'esterno, cioè a soggetti terzi.

**Il rapporto tra progettazione interna e affidamento esterno.** Sotto questo profilo, la nuova formulazione dell'articolo 17 introdotta dalla Merloni-ter mostra, già a livello di impostazione dei principi, una netta diversità rispetto alla versione contenuta nell'originaria legge 109.

Quest'ultima prevedeva infatti, al comma 1 dell'articolo 17, che i progetti preliminari, definitivi ed esecutivi fossero redatti, con assoluta priorità, dagli uffici tecnici delle amministrazioni. La possibilità di affidamento esterno era ammessa solo in relazione alla limitata ipotesi di carenza di organico di personale tecnico dell'amministrazione, accertata e certificata dal legale rappresentante dell'amministrazione stessa.

Si trattava, quindi, di una chiara e netta scelta di fondo del legislatore, che privilegiava la via della progettazione interna, confermando che a essa le amministrazioni dovevano ricorrere con assoluta priorità, e relegava di conseguenza la possibilità di affidamento all'esterno a una sola e circoscritta ipotesi (carenza di organico tecnico) che si poneva come eccezione alla regola. Di questa impostazione non si trova più traccia nella nuova versione dell'articolo 17. Al comma 1, infatti, è scomparsa l'affermazione di principio che sanciva "l'assoluta priorità" della progettazione interna. Si trova invece una elencazione di tutti i soggetti che potenzialmente possono espletare le attività di progettazione (oltre che le altre attività di supporto tecnico-amministrativo al responsabile del procedimento e al dirigente competente alla formazione del programma triennale). Si tratta di sette categorie di soggetti, elencate dalla lettera a) alla lettera g), in cui sono ricompresi sia soggetti che si collocano all'interno della pubblica amministrazione intesa in senso ampio (uffici tecnici delle stazioni appaltanti, uffici consortili di progettazione costituiti da più enti locali, organismi di altre pubbliche amministrazioni) sia i soggetti esterni alla Pa che possono svolgere attività di progettazione sulla base di un apposito incarico a essi affidato (liberi professionisti, società di ingegneria, raggruppamenti temporanei tra i suddetti soggetti).

I soggetti elencati al comma 1 dell'articolo 17 sono apparentemente posti tutti sullo stesso piano, senza che sia operata alcuna differenziazione a seconda che si tratti di progettazione interna o di affidamento all'esterno. Per trovare la linea di demarcazione tra i due ambiti, e cioè la regola in base alla quale si deve optare per la progettazione interna o per l'affidamento all'esterno, occorre far riferimento alla previsione contenuta nel comma 4 dell'articolo 17.

Tale previsione, elencando le ipotesi in cui il ricorso all'affidamento esterno deve ritenersi legittimo, apparentemente dovrebbe rappresentare un limite a questa possibilità. Tali ipotesi, tuttavia, toccano una serie di situazioni così numerose e diversificate che, nei fatti, sembra venire meno qualunque tipo di corsia preferenziale per la progettazione interna. Le amministrazioni possono infatti ricorrere all'affidamento esterno ogni volta che ricorra una delle seguenti condizioni:

- carenza di organico di personale tecnico delle stazioni appaltanti;
- difficoltà di rispettare i tempi di programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto;
- lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale;
- necessità di predisporre progetti integrali, come definiti dal regolamento, che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze.

Specialmente le prime due ipotesi appaiono così frequenti e/o di così generica formulazione che non è difficile prevedere che, nella pratica, esse si verifichino con notevole ricorrenza.

## Più facile per le amministrazioni affidare la progettazione all'esterno

*Viene meno il principio  
dell'assoluta priorità per  
la realizzazione interna*

*di Roberto Mangani*

*da "Edilizia e Territorio"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
n. 6 dell'8/2/99*

*OOPP 02.99.37*

Si può allora concludere che la scelta del legislatore della Merloni-ter appare sostanzialmente diversa rispetto a quella suo tempo operata dal legislatore della legge 109: il venire meno del principio di «assoluta priorità» della progettazione interna, da un lato, e la elencazione di una serie di ipotesi così significative e – presumibilmente – anche statisticamente consistenti in cui si può legittimamente ricorrere all'affidamento esterno, dall'altro, fanno ritenere che, nell'attuale quadro normativo, si vada delineando una situazione di sostanziale equiparazione tra le due modalità (progettazione interna o affidamento esterno) cui le amministrazioni possono ricorrere per dotarsi dei progetti di cui hanno bisogno.

**La progettazione interna: il ricorso a organismi di altre pubbliche amministrazioni.** Come si è detto, nell'ambito della progettazione interna si collocano, oltre all'ipotesi ordinaria della redazione del progetto da parte degli uffici tecnici della stazione appaltante competente alla realizzazione dell'opera, altre due ipotesi in cui la progettazione viene redatta sempre all'interno della pubblica amministrazione, ma a opera di strutture tecniche che non appartengono alla stazione appaltante titolare dell'opera.

La prima ipotesi è quella in cui Comuni, le comunità montane, le aziende unità sanitarie locali, i consorzi, gli enti di industrializzazione e gli enti di bonifica abbiano costituito, ai sensi degli articoli 24, 25 e 26 della legge 142/90, uffici consortili di progettazione, cui evidentemente possono ricorrere per la redazione dei progetti di propria competenza.

La seconda ipotesi è quella in cui l'amministrazione titolare dell'opera si avvale, per la redazione del progetto, di organismi di altre pubbliche amministrazioni. Questa possibilità, in realtà, era già prevista dalla direttiva comunitaria 92/50 in materia di appalti di servizi e dal relativo decreto di recepimento 157/95. In entrambi i testi normativi, infatti, è stabilito che non siano sottoposti alle procedure a evidenza pubblica (e possano quindi essere affidati direttamente) gli affidamenti di servizi (evidentemente anche di progettazione) operati da un'amministrazione aggiudicatrice che sia titolare di un diritto di esclusiva di cui beneficia in virtù di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, purché compatibili con il trattato. A ben vedere, tuttavia, la disposizione della legge quadro appare più limitata della corrispondente disposizione nella normativa che regola gli appalti di servizi. Nella nuova formulazione dell'articolo 17, infatti, è esplicitamente stabilito che affinché un'amministrazione possa legittimamente avvalersi, per la redazione di un progetto di opera pubblica di propria competenza, delle strutture di un'altra pubblica amministrazione, vi dev'essere a monte una disposizione legislativa che legittimi l'affidamento tra amministrazioni. Non basta più, quindi, la titolarità, da parte dell'amministrazione affidataria, di un diritto di esclusiva attribuito anche sulla base di una disposizione amministrativa o regolamentare, ma vi dev'essere un atto legislativo che consenta l'affidamento diretto.

**La redazione della progettazione da parte dei concessionari, delle aziende speciali, delle società miste e dei committenti dei settori speciali.** Una novità di rilevante portata introdotta dalla Merloni-ter in tema di progettazione riguarda le modalità di redazione dei progetti da parte dei soggetti committenti individuati alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 2 della legge quadro. Si tratta di quei committenti diversi dalle pubbliche amministrazioni tradizionali, e cioè i concessionari (di lavori pubblici, di esercizio di infrastrutture, di servizi pubblici), le aziende speciali, le società miste, i soggetti dei settori speciali.

Per queste categorie di soggetti la versione originaria della legge quadro stabiliva esplicitamente l'esclusione dell'applicabilità dell'articolo 17, che disciplina le modalità di affidamento della progettazione al di fuori delle regole stabilite dall'articolo 17. Questa esclusione è venuta meno con la Merloni-ter, che non include più l'articolo 17 tra le norme per le quali è prevista la non applicazione da parte dei soggetti in parola. Ciò significa, per quanto riguarda il profilo dell'affidamento all'esterno dell'attività di progettazione, che i soggetti ricordati dovranno seguire le medesime regole e procedure che l'articolo 17 detta con riferimento a tutti i soggetti committenti.

Questa novità rappresenta senza dubbio una spinta verso una maggiore apertura e trasparenza del mercato della progettazione, poiché impone che tutti gli affidamenti esterni, anche se operati da concessionari, società miste, aziende speciali, soggetti dei settori speciali, passino attraverso procedure concorrenziali, sia pure differenziate in relazione all'entità degli incarichi e con la limitata eccezione degli incarichi di importo inferiore a 40 mila Ecu, per i quali è previsto in via generale un affidamento fiduciario.

Va però subito detto che questa innovazione, anche se di grande rilievo come affermazione di principio, va valutata alla luce di due aspetti che si ricavano da una lettura complessiva del sistema normativo e che, da un punto di vista pratico, appaiono tali da limitare sensibilmente la portata dell'innovazione stessa.

Il primo aspetto da considerare è collegato alla circostanza che i soggetti in questione possono sempre legittimamente ritenere più conveniente servirsi delle proprie strutture interne per procedere alla redazione del progetto. Questa possibilità è insita nel sistema ed è chiaramente ammessa dall'articolo 17, comma 1, lettera a), che esplicitamente indica gli "uffici tecnici delle stazioni appaltanti" tra gli organismi tecnici che possono espletare l'attività di progettazione.

Non c'è quindi per la progettazione – né in verità sarebbe stato coerente e corretto che vi fosse – una disposizione analoga a quella dettata, con riferimento all'esecuzione dei lavori, dall'articolo 2, comma 5-bis, che sancisce il cosiddetto principio dell'esternalizzazione stabilendo che i soggetti committenti possono provvedere all'esecuzione dei lavori esclusivamente attraverso contratti di appalto o di concessione di costruzione e gestione, vietando quindi il ricorso alle proprie strutture interne.

La conseguenza è che se è vero che i soggetti della lettera b) sono tenuti ad applicare le regole sull'affidamento della progettazione stabilite dall'articolo 17, ciò vale solo nella misura in cui essi scelgano la strada dell'affidamento esterno, restando invece salva la loro facoltà di avvalersi delle proprie strutture interne. Questa conclusione, che appare ineccepibile da un punto di vista dei principi generali, va tuttavia attentamente considerata in relazione alla particolare natura dei soggetti committenti in questione. Occorre infatti considerare che nell'ambito di tali soggetti si collocano i concessionari e le società miste, rispetto ai quali la possibilità di optare per la progettazione interna evitando l'affidamento all'esterno va attentamente considerata: occorre cioè che sia chiaro che questa possibilità è ammessa solo ed esclusivamente nell'ipotesi in cui vi sia una struttura tecnica interna al concessionario o alla società mista che provvede alla redazione del progetto, mentre si pone nettamente al di fuori delle possibilità legittimamente consentite dalla legge un affidamento della progettazione a un socio della società mista o a un'impresa collegata al concessionario. In questo caso, infatti, ci troveremmo di fronte non a una progettazione interna ma a un affidamento esterno – sia pure effettuato a favore di un soggetto legato all'ente committente da un rapporto societario o di collegamento – che, come tale, non potrebbe mai essere effettuato in via fiduciaria, dovendosi invece seguire le regole stabilite in proposito dall'articolo 17.

**I settori speciali e la progettazione.** Il secondo profilo che appare come un'attenuazione dell'obbligo di applicazione delle norme dettate dall'articolo 17 in materia di affidamento della progettazione da parte dei soggetti committenti di cui alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 2 è relativo, in particolare, ai committenti che operano nell'ambito dei settori speciali (acqua, trasporti, energia e telecomunicazioni). L'articolo 17, comma 14-septies consente infatti che questi soggetti possano affidare fiduciarmente – e quindi al di fuori di qualunque procedura concorsuale – le progettazioni e le connesse attività tecnico-amministrative relative allo svolgimento delle procedure di affidamento di lavori, a società di ingegneria da essi controllate. L'unica condizione è che tali società controllate siano "dedicate" quasi esclusivamente al mercato proprio del soggetto aggiudicatore che li controlla, essendo stabilito che almeno l'80% della cifra di affari da esse realizzata negli ultimi tre anni derivi da prestazioni svolte a favore del soggetto controllante.

Si tratta del cosiddetto affidamento "infragrappo", che trae origine da una analoga previsione contenuta nella normativa comunitaria in materia di appalti di servizi nei settori speciali. Rispetto a questa previsione, tuttavia, la disposizione della legge quadro appare più estensiva, poiché mentre la norma comunitaria si riferiva agli affidamenti infragrappo relativi alle opere connesse alle attività istituzionali proprie dei settori speciali, la formulazione del comma 14-*septies* dell'articolo 17 sembra legittimare questa particolare modalità di affidamento anche per opere che i soggetti dei settori speciali realizzano fuori delle attività istituzionali.

**Conclusioni.** Il rapido esame condotto consente di evidenziare come le novità introdotte dalla Merloni-ter in materia di progettazione non si muovano lungo linee univoche. Infatti, mentre da un lato le modifiche apportate costituiscono un'obiettivo spinto verso l'allargamento del mercato della progettazione e verso l'affermazione di regole ispirate alla massima trasparenza e concorrenzialità, dall'altro rimangono nel sistema normativo degli spazi che consentono agli enti appaltanti, muovendosi in perfetta coerenza con il dettato legislativo, di procedere alla redazione di progettazioni attraverso organismi interni alla propria struttura o appartenenti ad altre amministrazioni o anche a soggetti esterni purché legati all'ente appaltante da un rapporto di controllo.

### **Per gli appalti la Pa dovrà utilizzare la doppia indicazione in lire e in euro**

*Le imprese potranno decidere  
se comunicare in lire o  
(irrevocabilmente) in euro.*

*da "Edilizia e Territorio"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
n. 7 del 15/2/99*

*AMM 02.99.40*

È stato pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" del 10 febbraio il regolamento che introduce le norme per l'adeguamento della disciplina sugli appalti nella fase transitoria di introduzione dell'euro (si veda "Edilizia e Territorio" numero 2/99). Il Dpr - che prende il numero 22/1999 - attua l'articolo 49 del decreto legislativo 213/1998 che ha dettato, a sua volta, le prime disposizioni legislative sull'introduzione della nuova moneta europea.

A partire dagli atti di gara - bandi, lettere di invito, atti preliminari di individuazione dell'oggetto - i documenti dell'amministrazione dovranno contenere il valore di tutti gli importi sia in lire che in euro. La conversione avviene ovviamente al valore fisso di 1.936,27 lire per un euro.

Per le imprese e gli altri soggetti appaltatori o comunque che abbiano rapporti economici con le amministrazioni vige il principio generale che, all'inizio del procedimento, potranno sempre presentare documentazione in lire o in euro. Mentre, però, la scelta dell'euro è sempre "irrevocabile" (non consentirà cioè di tornare a esprimere i valori economici in lire nei momenti successivi dell'iter), quella in lire no. Se si sceglierà l'euro, tutti i successivi documenti e le comunicazioni dovranno essere presentate pure in euro; se l'offerta sarà presentata in lire, si potrà passare in qualunque momento all'euro.



La direttiva per la razionale sistemazione nel sottosuolo degli impianti tecnologici, emanata il 3 marzo scorso dal ministro dei Lavori pubblici, costituisce un valido tentativo di portare ordine in un settore, quale quello delle reti tecnologiche interrato, sino a oggi scarsamente regolamentato. Tale direttiva si fonda su tre considerazioni fondamentali: la prima pone il sottosuolo tra le risorse esauribili; la seconda dichiara l'inammissibilità di attività che interferiscano pesantemente sulla mobilità urbana, sulle sovrastrutture e sulle attività economiche; la terza considerazione, o per meglio dire constatazione di fatto, è quella che verifica l'attuale assenza di affidabili informazioni relative alla localizzazione, consistenza e stato di manutenzione delle reti tecnologiche interrate esistenti. L'articolato della direttiva pone i presupposti perché abbia inizio una pianificazione estesa al sottosuolo, ponendo tra gli obiettivi fondamentali: un più razionale uso dello spazio sotterraneo impegnato dalle reti tecnologiche interrate, e un abbattimento delle interferenze derivanti dalle operazioni d'installazione, manutenzione o sostituzione delle reti, che si generano con le attività umane e con le strutture di superficie. A fronte di simili obiettivi e di un meccanismo di pianificazione che appare efficace, la direttiva sembra essere nata su un background tecnico-ingegneristico non del tutto aggiornato. Esiste, infatti, una serie di tecnologie, note nella letteratura internazionale come "tecnologie trenchless" o semplicemente no-dig (no-scavo), che permettono di effettuare l'installazione, la manutenzione o la sostituzione di servizi interrati (acquedotti, fognature, reti del gas, elettriche, per telecomunicazioni) con un limitato ricorso, o senza alcun ricorso agli scavi a cielo aperto. Il no-dig, che è un vero e proprio settore esecutivo, è nato quasi vent'anni fa, proprio allo scopo di abbattere, attraverso l'eliminazione delle operazioni di scavo a cielo aperto, gli impianti sulla mobilità, sulle attività di superficie e sulle sovrastrutture, che le operazioni legate all'installazione o alla manutenzione dei servizi interrati tradizionalmente causano. Questo settore ha conosciuto, in Paesi quali gli Stati Uniti, la Germania, la Gran Bretagna o il Giappone, un enorme sviluppo sul piano applicativo, al punto che il no-dig è oggi considerato, in tali nazioni, un'alternativa esecutiva convenzionale quando si opera nel sottosuolo. In Italia, invece, il no-dig è quasi del tutto ignorato, nonostante siano numerose le aziende italiane, impegnate nello sviluppo e nella produzione di tecnologie no-dig, che figurano, in campo internazionale, tra i soggetti più attivi del settore. Con tali tecnologie non solo è possibile effettuare l'installazione, senza scavo a cielo aperto, di condotte o di cavidotti interrati, ma è possibile operare il risanamento, e se necessario la sostituzione, di tubazioni ammalorate (tutte operazioni che richiederebbero l'esecuzione d'impattanti scavi a cielo aperto, se effettuate con tecniche tradizionali). Stimolati dall'evoluzione delle tecnologie no-dig, inoltre, sono stati sviluppati e perfezionati sistemi, basati sull'uso del radar, grazie ai quali, in forma non invasiva, è possibile ottenere mappe reali di quanto effettivamente presente nel sottosuolo (tubazioni, ipogei o strutture sotterranee).

La direttiva in esame, rispetto ai temi e alle possibilità esecutive che il no-dig rappresenta, ha sostanzialmente ignorato queste possibilità tecniche, introducendo tuttavia l'importante concetto di "interventi nel sottosuolo senza l'effrazione della superficie". La direttiva ha ignorato anche altri due concetti sicuramente rilevanti: il primo è quello che riguarda il recupero dell'esistente; il secondo è quello che riguarda il riutilizzo dello spazio sotterraneo impegnato o da reti non più adeguate alle esigenze correnti oppure da reti fuori esercizio. La realtà è che il no-dig, i cui principi ispiratori sembrano coincidere perfettamente con quelli che sono alla base della direttiva in esame, rende disponibile, già oggi, quel complesso di sistemi tecnici innovativi atti a risolvere il problema della gestione (in senso lato) delle reti tecnologiche presenti nel sottosuolo delle aree urbane, nell'ottica di un più razionale impiego della risorsa sottosuolo e soprattutto di una maggiore compatibilità ambientale degli interventi operati.

## **In ritardo sulle tecnologie "no dig" l'Italia ancora scava le reti di cunicoli**

*La direttiva sottosuolo codifica  
un'arretratezza culturale  
e di know how*

*di Renzo Chirulli*

*da "Edilizia e Territorio"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
n. 14 del 5/4/99*

*TEC 02.99.41*

## Con la Bassanini-quater entro il 2001 testi unici su ambiente e urbanistica

*Il Senato ha approvato  
in via definitiva il ddl  
di semplificazione annuale.  
Delegificati 61 procedimenti  
fra i quali la Dia per le opere  
edilizie minori*

*di B.L.M.*

*da "Edilizia e Territorio"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
n. 9 dell'1/3/99*

*AMM 02.99.42*

Procede il cammino di snellimento dei procedimenti amministrativi. Mercoledì 24 febbraio il Senato ha dato via libera definitivo alla Bassanini quater, la legge annuale di semplificazione (è quella del '98) che prevede la stesura di otto testi unici e la delegificazione di 61 procedimenti, fra questi la denuncia di inizio attività per le opere edilizie minori, l'approvazione tecnica dei progetti di diga, la sottoposizione a vincolo dei beni artistici, architettonici, delle bellezze naturali e il rilascio delle relative autorizzazioni.

Degli otto Testi unici, tre riguardano materia di competenza di questa rivista: uno dovrà infatti riordinare tutte le norme legislative e regolamentari che disciplinano l'ambiente e la tutela del territorio. Un altro riguarderà l'urbanistica e l'espropriazione, mentre il terzo si occuperà di mettere ordine in materia di documentazione amministrativa e anagrafica.

I Testi unici dovranno essere messi a punto dal Governo entro il 31 dicembre 2001 sulla base di indirizzi definiti dal Parlamento nei prossimi mesi (la scadenza è il 30 giugno '99). Dovranno indicare con chiarezza le norme abrogate, anche in maniera implicita, e prevedere la delegificazione di disposizioni relative ad aspetti organizzativi e procedurali. Ogni Testo unico sarà poi soggetto a un aggiornamento periodico, almeno ogni sette anni dall'entrata in vigore.

Per quanto riguarda la delegificazione dei procedimenti, questa sarà affidata ai Regolamenti previsti dall'articolo 17, comma 2, della legge 400/88. Per la denuncia di inizio attività si tratta di semplificare un iter oggi disciplinato da quattro leggi (DI 398/93, L. 457/78, L. 650/79, L. 47/85).

La nuova legge prevede inoltre la costituzione di una task force per lo snellimento che opererà a Palazzo Chigi con la denominazione di Nucleo per la semplificazione amministrativa. Sarà composta da 25 esperti.

La Bassanini quater proroga infine di altri sei mesi il termine per il riordino dei ministeri previsto dalla legge 59/97. La nuova scadenza è il prossimo 31 luglio.

### I PROCEDIMENTI DA SNELLIRE

- Concessioni e locazioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato a favore di enti o istituti culturali, degli enti pubblici territoriali, delle aziende sanitarie locali, di ordini religiosi e degli enti ecclesiastici
- Classificazione delle industrie insalubri
- Gestione e alienazione dei beni sequestrati e confiscati
- Iscrizione a ruolo e rilascio di copie di atti in materia tributaria e in sede giurisdizionale, compresi i procedimenti in camera di consiglio, gli affari non contenziosi e le esecuzioni civili mobiliari e immobiliari
- Conclusione di contratti degli enti locali con abolizione dell'obbligo di invio di copia del contratto al commissario del Governo
- Assoggettamento a vincolo dei beni artistici, architettonici e culturali e rilascio delle relative autorizzazioni
- Assoggettamento a vincolo delle bellezze naturali e rilascio delle relative autorizzazioni
- Denuncia di inizio attività per opere edilizie minori e del regime concessorio e autorizzativo in genere
- Approvazione tecnica dei progetti delle dighe e vigilanza sulla loro costruzione e sulle operazioni di controllo durante l'esercizio
- Gestione, custodia, destinazione e alienazione di immobili, di autoveicoli e tabacchi lavorati oggetto di confisca

Le istruzioni al 730 mettono la parola fine all'annosa questione della detraibilità del 41% delle spese per l'acquisto di parcheggi, posti auto e autorimesse. Infatti, nel modello ministeriale si legge che «possono usufruire della detrazione anche gli acquirenti di box o posti auto pertinenziali già realizzati». In quest'ultimo caso «tuttavia la detrazione compete esclusivamente con riferimento alle spese sostenute per la realizzazione, sempreché le stesse siano comprovate da attestazione rilasciata dal venditore». Erano infatti da più parti sorti numerosi dubbi circa la detraibilità delle spese d'acquisto di box, nell'ambito di una legge che essenzialmente consente la detrazione di spese per lavori edili solo per interventi di «recupero».

La prima circolare emanata dalle Finanze sull'argomento (n. 57 del 24 febbraio 1998) era stata poi abbastanza sibillina, parendo ammettere la detrazione solo per i parcheggi realizzati ai sensi della «legge Tognoli» (122/1989) i quali sono come noto asserviti all'appartamento cui afferiscono e sono inalienabili separatamente dallo stesso; nella seconda circolare (n. 121 dell'11 maggio 1998), però, le Finanze ammisero che «la categoria dei parcheggi pertinenziali» non era da limitare ai soli parcheggi «Tognoli» in quanto «il richiamo alla legge n. 122 del 1989 deve indendersi nel senso che la realizzazione di nuove superfici di parcheggio, ai fini dell'applicazione dello sgravio fiscale, deve essere sempre accompagnata dall'asservimento pertinenziale a un'unità immobiliare esistente».

**Le condizioni per l'agevolazione.** Per avere la detrazione quindi occorre alternativamente:

- effettuare interventi di recupero di spazi per parcheggio;
- realizzare interventi di costruzione di nuovi parcheggi;
- acquistare un box dal costruttore.

Appare invece esclusa l'agevolazione per il mero acquisto di un parcheggio da chi non l'abbia costruito (sia questi un privato o un'impresa).

In tutti i casi deve peraltro trattarsi di parcheggi «pertinenziali» (ma senza limite di numero, anche rispetto a quelli che il contribuente già possiede) e cioè di parcheggi destinati al servizio di un'abitazione (e quindi non di un negozio o di un ufficio), la quale poi non deve necessariamente essere posizionata nello stesso edificio, ma ben può essere collocata nei suoi paraggi: la stessa circolare n. 57 lo riconobbe ammettendo sul punto che «in genere, le amministrazioni locali hanno imposto un limite massimo di distanza del parcheggio dall'unità immobiliare da asservire».

**Le formalità.** Ovviamente chi compra un parcheggio non ha mandato il modulo al Centro di servizio prima dell'inizio dei lavori di costruzione, né la raccomandata all'Asl: è quindi evidente che questi adempimenti andranno fatti dal contribuente all'atto del contratto preliminare o del rogito di trasferimento del parcheggio (ed è pure assurdo ipotizzare che tali adempimenti debbano essere fatti dal venditore, nei quali l'acquirente poi in qualche maniera «subentrerebbe»).

Nel modulo per il Centro di servizio si indicheranno gli estremi della concessione rilasciata al costruttore per effettuare l'intervento; e il pagamento del prezzo dovrà avvenire mediante bonifico bancario. Sul punto, nella stessa circolare n. 57 si afferma come «evidente che la comunicazione all'Ufficio finanziario da parte del contribuente soggetto all'Irpef può intervenire successivamente all'inizio dei lavori, iniziati dal concessionario. Al concessionario, quindi, è fatto obbligo di fornire la documentazione da allegare alla richiesta di detrazione fiscale.

## Anche per l'acquisto del box scatta la detrazione del 41%

*Le istruzioni al 730 concedono il beneficio a chi compra parcheggi "pertinenziali"*

*di Angelo Busani*

*da "Il Sole - 24 Ore"*

*FIS 02.99.43*

*Il Governo: si può  
ridurre l'Iva in edilizia*

ROMA – Il ministro dei Lavori pubblici, Enrico Micheli, studierà – di concerto con il ministro delle Finanze, Vincenzo Visco – la possibilità di ridurre l'Iva nel settore delle ristrutturazioni edilizie. Lo ha annunciato lo stesso ministro Micheli con una nota nella quale prende atto della decisione della Commissione Europea (adottata il 17 febbraio, come riferito sul Sole-24 Ore del 20 febbraio) di consentire la riduzione dell'aliquota Iva nei settori non esposti alla concorrenza internazionale e ad alta intensità di mano d'opera, una decisione – ricorda Micheli – frutto anche «dell'intensa attività diplomatica del Governo italiano».

L'Iva ridotta potrebbe rappresentare – a giudizio del ministro dei Lavori pubblici – «un ulteriore incentivo per l'utilizzo dello strumento fiscale del 41%, che ha prodotto ottimi risultati soprattutto nel Centro-nord. Basti pensare che fino al mese di febbraio – aggiunge la nota – le richieste di agevolazione pervenute sono complessivamente ben 286.496».

Micheli ricorda anche che rimane però da risolvere il problema delle regioni meridionali, dove «ancora non si è riusciti ad estirpare la piaga del lavoro nero. Il taglio dell'Iva – conclude – offre certamente maggiori opportunità di proseguire in questa lotta».

La proposta di direttiva della Commissione europea (documento Con definitivo 62/99) – che in base a quanto annunciato da Bruxelles il 17 febbraio dovrebbe avere carattere sperimentale per tre anni – consentirà, una volta approvata definitivamente, di dimezzare in Italia il peso dell'Iva sulle ristrutturazioni edilizie, facendola scendere dal 20 al 10 per cento.

L'obiettivo, come nel caso degli incentivi fiscali già applicati dal Governo (detrazione fiscale del 41% delle spese di ristrutturazione), è duplice: favorire l'occupazione e, al tempo stesso, l'emersione del sommerso.

Il ministro Visco – che aveva già ipotizzato di utilizzare questo strumento solo dopo un'attenta valutazione degli effetti sul gettito – ha confermato che il progetto è allo studio.

Già gli incentivi fiscali alla ristrutturazione, alla fine dello scorso anno avevano fatto salire – secondo le stime dei Lavori Pubblici – il giro d'affari del mercato della manutenzione a 18-20 mila miliardi, dai 12 mila del 1997.

Uno strumento di sviluppo, un documento che indica le linee di una riqualificazione territoriale, una proposta all'intera collettività, una tappa importante per la Città metropolitana. Perché la Provincia di Napoli è uno straordinario contenitore di risorse: industriali, archeologiche, culturali, ambientali, di «saperi» artigianali. Giacimenti che sono la ricchezza di un territorio, ma che hanno bisogno di un indirizzo, di essere incanalati nella giusta via dello sviluppo.

Il «filo rosso» è il Piano territoriale di coordinamento, uno strumento previsto dalla legge 142 del '90 che in Campania attende ancora la sua attuazione legislativa e che la Provincia di Napoli ha ora fatto suo.

Si è arrivati a un primo traguardo, il «documento preliminare», che nelle sue linee più progettuali ha già avuto il battesimo dal Consiglio e ora inizia il suo cammino. Lo studio di 400 pagine, che segnano il nuovo percorso per la rinascita di un territorio massacrato dall'abusivismo e lacerato da una disoccupazione il cui tasso sfiora il 25%, è stato portato a conoscenza nei giorni scorsi dai 92 sindaci dei Comuni napoletani.

Sono rumorose le mappe contenute nel «preliminare»: si parte dalle analisi ambientali (dissesti, pericolosità sismica e vulcanica) per passare al quadro istituzionale, legislativo e tecnico-amministrativo fino a giungere ai quattro sistemi che costituiscono il Piano territoriale di coordinamento provinciale '99 (Ptcp): storico-culturale, ambientale-paesaggio, insediamento-produttivo, della mobilità.

Le linee strategiche del Ptcp '99 prevedono il rafforzamento dell'autonomia provinciale, la concertazione e collaborazione istituzionale con la Regione e con i Comuni, il riequilibrio e la riqualificazione del territorio provinciale attraverso la Città metropolitana intesa come sistema urbano policentrico, la promozione di iniziative a sostegno dello sviluppo delle attività produttive e dell'occupazione, la riduzione del rischio vulcanico, sismico e idrogeologico. E ancora la razionalizzazione e il potenziamento dei sistemi di mobilità, gli indirizzi per la pianificazione comunale, le politiche attuative in tema di patti territoriali e contratti d'area e, infine, progetti strategici con studi di fattibilità e possibili azioni.

«Insomma, nell'incerto scenario sia legislativo sia istituzionale – spiega l'assessore Giulio Rossi Crespi – il percorso del Ptcp '99 sta sperimentando nuove forme di concertazione tra gli enti. Non è un «superpiano regolatore», ma uno strumento di coordinamento e di riferimento flessibile e dinamico, che filtra e traduce in termini di indirizzi unitari le varie esigenze e tendenze della pianificazione locale e di settore. Ricordiamoci – aggiunge l'assessore – che finora quest'area non ha avuto alcuno strumento di governo del territorio di scala ampia, istituzionalmente efficace. Ed è stata pianificata dai Prg dei Comuni e della Provincia e dalle scelte degli enti di settore senza alcun coordinamento».

Strumento di coordinamento, ma anche indicatore di sviluppo e di aree dove allocare le risorse. «Non bisogna dimenticare che questa zona – osserva il presidente della Provincia, Amato Lamberti – è anche il maggior distretto industriale del Mezzogiorno. Dove è consolidata la presenza di grandi industrie e un tessuto di piccole e medie imprese di grande innovazione e capacità competitiva. Manca solo una rete di infrastrutture materiali e immateriali. Abbiamo i piani regolatori, i piani paesistici e tutta una serie di vincoli – continua Lamberti –, ma il cittadino che, per esempio, vuole mettere su un'impresa è immobilizzato da pastoie burocratiche. Con l'attuazione di questo piano, una specie di norma fondamentale, sovraordinata, si possono gettare le basi per uno sportello unico che ridimensioni la trafila per bolli e visti».

Insomma, con il Ptcp si può voltar pagina. Il primo passo è stato fatto.

Inizia ora il cammino del confronto con le amministrazioni locali, le forze sociali, gli imprenditori, le associazioni e gli ordini professionali. «Incontri per raccogliere suggerimenti, indicazioni, proposte che – promette Lamberti. – partiranno già nei prossimi giorni».

## Napoli, prima tappa per la città metropolitana

*La Provincia ha approvato il piano territoriale di coordinamento previsto dalla legge 142*

*di Giantomaso de Matteis*

*da "Il Sole - 24 Ore" del 19 aprile 99*

*URB 02.99.45*

## Anche per le opere in zona sismica basta la certificazione del progettista

*Ok della Camera al ddl che  
semplifica le procedure  
per le aree a rischio.  
Montecitorio licenzia  
il collegato fiscale, stralcio  
in vista per la polizza  
anticalamità*

*di E.T.*

*da "Edilizia e Territorio"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
n. 18 del 3/5/99*

*TER 02.99.46*

La denuncia di inizio attività arriva anche per le **costruzioni in zona sismica**: in questo caso si chiama però "Asseverazione tecnica". La Commissione Territorio e ambiente del Senato ha approvato in sede deliberante (in prima lettura) il disegno di legge 2344 di iniziativa parlamentare "Norme per la semplificazione delle procedure in materia di costruzioni in zona sismica", che contiene modifiche alla normativa della legge 64/1974 per le nuove costruzioni da realizzare nelle zone dichiarate a rischio sismico (il 45% del territorio e il 40% della popolazione). La principale novità è appunto quella di eliminare la procedura ordinaria di richiesta di autorizzazione all'Ufficio tecnico della Regione o all'Ufficio del Genio civile (a seconda dei casi): per costruire in zona sismica sarà sufficiente che il committente o il costruttore depositino presso Regione o Ufficio provinciale del Genio civile l'asseverazione tecnica effettuata da un progettista abilitato, dalla quale risulti che il progetto è stato redatto nel rispetto della legge 64/1974 e dei relativi decreti applicativi. Dopodiché i lavori potranno partire (oggi per avere l'autorizzazione passa anche un anno e più).

Il disegno di legge prevede anche che Regione o Genio civile effettuino controlli a campione sui progetti depositati, sulla base di criteri fissati con Dpcm entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge. Sono previsti inoltre collaudi obbligatori per accertare la conformità dell'opera alla normativa e al progetto, e sanzioni pesanti per progettisti, direttore lavori e collaudatore: in caso di difformità delle opere rispetto alle prescrizioni antisismiche possono essere sospesi dall'Ordine fino a due anni.

**Collegato fiscale ordinamentale.** L'Aula della Camera ha approvato, giovedì 29 aprile, il disegno di legge collegato ordinamentale in materia fiscale. I voti a favore sono stati 273, mentre i no sono stati cinque, da parte dei deputati di Prc e Lega presenti in Aula. Il Polo non ha partecipato alla votazione. Il provvedimento, che riprenderà l'esame al Senato in terza lettura il 4 maggio, con l'obiettivo di chiudere definitivamente in settimana, contiene la "legge Visco" con gli sconti Irpeg sulla quota di utili investiti in beni strumentali e la delega al Governo per la tassazione sulla casa (con immediato innalzamento da 1,1 a 1,4 milioni della deduzione fiscale sulla prima casa). La Camera ha poi approvato un emendamento del verde De Benetti che delega il Governo a introdurre misure fiscali (a invarianza della pressione) che favoriscano attività ecologiche.

Diminuiscono le deleghe nel **Collegato lavoro** (A.C. 5809-A). Di fronte alle polemiche della opposizione il presidente del Consiglio, Massimo D'Alema, ha proposto di stralciare dal disegno di legge le deleghe sull'assicurazione in caso di calamità naturali, quella per la riforma dell'Enpals e quella sulla proroga dei termini delle normative sull'immigrazione.

La delega sulle calamità naturali, prevista dall'articolo 38, era stato motivo di scontro non solo con l'opposizione ma anche all'interno della maggioranza. Ad essere contestata era soprattutto la norma che prevedeva una riduzione dal 30 al 60% del contributo statale per tutti quelli che non avevano sottoscritto la polizza. L'aula della Camera dovrebbe riprendere l'esame del Collegato sul lavoro e licenziarlo questa settimana. L'obiettivo del Governo è infatti varare il provvedimento, che deve tornare al Senato per la terza lettura, entro il 10 maggio.

Via libera di Palazzo Madama alle «**Norme in materia di attività produttive**». Il provvedimento è stato approvato in via definitiva il 29 aprile. Tra l'altro, la nuova norma amplia la definizione legislativa dei distretti industriali (stabilità dai commi 1-3 della legge 317/1991) individuando un nuovo «livello di sistema produttivo locale» caratterizzato da un'alta concentrazione d'impresе non necessariamente o esclusivamente industriali e di piccola o media dimensione.

Per l'affidamento degli incarichi di progettazione di importo inferiore a 200 mila Ecu l'unico criterio che le amministrazioni possono legittimamente adottare è quello che si fonda esclusivamente sui curricula dei candidati, non essendo ammissibile che esse possano pendere in considerazione anche il prezzo offerto per lo svolgimento dell'incarico.

Con l'affermazione di questo principio il Consiglio di Stato, sez. V, decisione 64/99, confermando quanto precedentemente ritenuto dal Tar Puglia, senz. II, con sentenza 529/97, ha chiaramente individuato un percorso obbligato che le amministrazioni sono tenute a seguire quando si tratti di affidare incarichi di progettazione che non rientrano, per il loro importo, nel campo di applicazione della normativa comunitaria e a cui, quindi, non è applicabile il criterio individuato dal Dpcm 116/97 (cosiddetto decreto Karrer).

La vicenda presa in esame dal massimo organo di giustizia amministrativa riguarda l'affidamento di un incarico, operato dal Comune di Otranto, relativo alla progettazione del porto turistico della città. Nell'avviso di gara predisposta dal Comune, era stato previsto che, nell'attribuzione del punteggio ai fini dell'individuazione dell'offerta vincitrice, si dovesse tenere conto non solo degli elementi risultanti dai curricula presentati dai candidati, ma anche della percentuale di ribasso sul presumibile costo della progettazione, spese e accessori.

Questa modalità di affidamento è stata censurata dal Consiglio di Stato, che ha sottolineato come la stessa andasse contro la chiara e univoca indicazione che, sul punto, era contenuta nell'articolo 17, comma 12 della legge 109/94, nella versione risultante a seguito dell'emanazione della legge 216/95 (Merloni-bis).

La norma legislativa, infatti, stabiliva che, fino all'emanazione del regolamento attuativo cui è rinviata l'individuazione, a regime, delle modalità di aggiudicazione degli incarichi di progettazione sotto la soglia comunitaria, l'affidamento degli stessi doveva avvenire, in via transitoria, "sulla base dei curricula presentati dai progettisti". L'univoco ed esclusivo riferimento del legislatore al curriculum impediva, ad avviso del Consiglio di Stato, di prendere in considerazione elementi diversi correlati, come previsto dall'avviso di gara, al profilo economico dell'offerta.

In sostanza il legislatore sembra aver individuato una netta linea di demarcazione tra incarichi sopra i 200 mila Ecu e incarichi inferiori a tale soglia: solo per i primi l'affidamento può avvenire sulla base della comparazione di una serie di elementi che tengano conto non solo del fattore qualità ma anche del fattore economico, attraverso l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come delineato dal decreto Karrer. Per i secondi, viceversa, l'indicazione legislativa esclude che si possano prendere in considerazione elementi diversi da quelli risultanti dai curricula, come appunto quelli di tipo economico.

Va peraltro sottolineato che questa netta delimitazione del regolamento attuativo: la norma che impone di basarsi esclusivamente sui curricula dei progettisti riguarda infatti la fase transitoria fino all'emanazione del regolamento attuativo, mentre non esclude che, in quella sede, possa essere individuato un criterio di aggiudicazione che riporti in gioco anche il fattore prezzo: soluzione che, evidentemente, porterebbe a una maggiore assimilazione, porterebbe a una maggiore assimilazione delle modalità procedurali per l'affidamento degli incarichi di progettazione sotto soglia rispetto a quelle previste per gli incarichi sopra soglia.

Va anzi detto, a tale proposito, che la linea che emerge dalla bozza di regolamento attualmente in discussione va proprio in questo senso: l'articolo 62 di tale bozza prevede infatti che l'affidamento degli incarichi sotto soglia (in realtà limitati a quelli ricompresi tra 40 mila e 200 mila Ecu vale, come si dirà tra poco, un criterio diverso) avvenga sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in cui accanto agli elementi qualitativi viene preso in considerazione anche l'elemento economico, che può anzi assumere un'incidenza significativa nella valutazione complessiva dell'offerta (il suo peso ponderale ai fini dell'attribuzione del punteggio può arrivare fino al 40 per cento).

## **Negli incarichi sottosoglia i progettisti vanno scelti solo in base ai curricula**

*Secondo il Consiglio di Stato la Pa non deve considerare il prezzo offerto.*

*La decisione vale nel periodo transitorio – Il regolamento introduce il valore economico*

*di Roberto Mangani*

*da "Edilizia e Territorio"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
n. 18 del 3/5/99*

*APP 02.99.47*

Se questa linea di tendenza verrà confermata anche nelle successive elaborazioni delle norme regolamentari, il principio sancito dal Consiglio di Stato è quindi destinato a subire un ridimensionamento. Esso, cioè, rimarrebbe valido solo nella fase transitoria, cioè fino all'entrata in vigore del regolamento, nel senso che è solo fino a tale momento che le amministrazioni sono tenute a procedere all'affidamento degli incarichi esclusivamente sulla base dei curricula e, quindi, degli elementi qualitativi da questi desumibili.

In questa fase, tuttavia, l'affermazione del Consiglio di Stato costituisce un obiettivo vincolo per le amministrazioni: vincolo tanto più significativo se si tiene conto che, nell'affermarlo, il giudice amministrativo sconfessa le indicazioni a suo tempo contenute nella circolare del ministero dei Lavori pubblici 4488/96 (cosiddetta circolare Di Pietro) che aveva invece sancito la possibilità di affidare gli incarichi di progettazione sotto la soglia comunitaria ricorrendo a una licitazione privata con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. A questo proposito va rilevato che se è vero che nella sentenza questo contrasto resta in secondo piano, poiché in realtà il Consiglio di Stato rileva, in via pregiudiziale, come la circolare ministeriale non possa, per sua natura, essere vincolante per un ente locale, è anche vero che il principio fissato ha comunque una valenza di carattere generale. In altri termini, una volta affermato che il dato legislativo impedisce di prendere in considerazione il fattore prezzo – almeno fino all'entrata in vigore del regolamento – questa affermazione non può che valere per tutti gli enti appaltanti. E quindi anche per quelli a cui era direttamente destinata la circolare Di Pietro, i quali, per non rischiare di vedersi annullata la procedura di aggiudicazione, dovranno necessariamente discostarsi dalle indicazioni a suo tempo contenute nella circolare medesima.

Va altresì precisato che, come sopra ricordato, la pronuncia del Consiglio di Stato è stata emanata con riferimento a un avviso di gara pubblicato prima delle modifiche che, in materia di affidamento di incarichi di progettazione, sono state introdotte dalla Merloni-ter. Le innovazioni apportate dall'ultimo intervento legislativo comportano che il principio affermato dal Consiglio di Stato conserva una sua validità non per tutti gli incarichi di progettazione di importo inferiore ai 200mila Ecu, ma solo per quelli ricompresi nella fascia tra i 40mila e i 200mila Ecu. Sotto i 40mila Ecu, infatti, la Merloni-ter ha stabilito che l'affidamento avvenga su base esclusivamente fiduciaria, il che elimina anche l'obbligo di effettuare la scelta del progettista attraverso l'esame dei relativi curricula.

Una volta sancito che l'affidamento dell'incarico deve avvenire esclusivamente sulla base dei curricula dei progettisti, il Consiglio di Stato sottolinea anche la necessità che siano individuati prioritariamente, in sede di commissione di gara, quali elementi dei curricula saranno presi in considerazione, in modo da rendere chiaro fin dall'inizio attraverso quali modalità si è pervenuti all'attribuzione dei punteggi.

È cioè necessario che sia evidenziato, in via preliminare, di quali elementi progettuali si intende tener conto in sede di valutazione dei curricula.

Vanno infine segnalati due ulteriori aspetti che il Consiglio di Stato affronta, sia pure marginalmente, nella sentenza in commento. Il primo è relativo al tema dei rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale.

La seconda notazione riguarda invece la competenza all'approvazione degli atti di gara alla luce delle novità introdotte dalla legge 127/97 (legge Bassanini). Viene infatti affermato che la previsione contenuta nell'articolo 6, comma 2 di tale legge, che – modificando l'articolo 51 della legge 142/90 sulle autonomie locali – riserva ai dirigenti dell'amministrazione "la responsabilità delle procedure di appalto" va correttamente intesa nel senso che ai medesimi dirigenti è rimesso anche il potere approvativo delle suddette procedure.

In sostanza, la concentrazione del livello di responsabilità dell'intera procedura d'appalto sui dirigenti amministrativi dell'ente locale comporta necessariamente che a questi faccia capo tutto il processo di svolgimento della procedura, comprensivo quindi anche della fase approvativa.



In questa ottica non può considerarsi coerente con l'assetto di ripartizione di responsabilità prefigurato dalla legge Bassanini che l'approvazione dagli atti di gara rimanga un potere riservato alla giunta municipale, perché in questo modo verrebbe a essere ridimensionato quel principio di totale separazione di responsabilità tra livello amministrativo e livello politico.

Nelle gare di appalto di lavori pubblici con il massimo ribasso, il "taglio delle ali" si applica non solo nel calcolo della media aritmetica dei ribassi delle offerte presentate, ma anche nel successivo calcolo della media aritmetica degli scostamenti dai ribassi.

Con questa interpretazione dell'articolo 21, comma 1-bis, della legge 109/94, la circolare 568 del 19 aprile 1999 dell'ufficio legislativo del ministero dei Lavori pubblici, suffragata da un parere del Consiglio di Stato, ha sciolto una delle maggiori difficoltà applicative generate dalla Merloni-ter: si tratta della disposizione che contiene il meccanismo transitorio di individuazione delle offerte anomale nelle gare di appalto di lavori pubblici. In questo meccanismo viene escluso dal calcolo della media (e – dice la circolare – dal calcolo dei successivi scarti dalla media) il 10% delle offerte più alte e più basse. L'interpretazione letterale della norma poteva far pensare a una diversa conclusione, ma la ratio della norma – dice il Consiglio di Stato (nel parere che pubblichiamo a pagina 51) – lascia pochi dubbi.

L'effetto pratico dell'interpretazione data dalla circolare ministeriale (il cui testo è pubblicato nella pagina seguente) è quello di allargare l'area dell'anomalia, facendovi ricadere anche offerte che, con l'altra interpretazione, sarebbero risultate normali, cioè non anomale. Val la pena di ricordare che il meccanismo previsto dall'articolo 21 della legge 109 porta all'esclusione automatica per le offerte anomale nel caso di gare con importo in base d'asta inferiore alla soglia Ue di 9.927.175.000 lire. Mentre, nel caso di gara di importo superiore alla soglia Ue, l'amministrazione appaltante dovrà avviare il procedimento di valutazione dell'anomalia.

### Offerte anomale, il "taglio delle ali" si applica due volte (media e scarti)

*Una circolare dei Lavori pubblici sul comma 1-bis dell'articolo 21.*

*L'interpretazione ministeriale legittimata da un parere del Consiglio di Stato*

*di Giorgio Santilli*

*da "Edilizia e Territorio"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
nn. 16/17 del 26/5/99*

*APP 02.99.49*

#### UN ESEMPIO PER CALCOLARE LA SOGLIA DI ANOMALIA

• Prezzo a base d'asta:	100
• Offerte (ribassi):	-10/-9/-8,5/-8/-7,5/7/-6,5/-6/-5/-4
• Offerte (prezzi):	90/91/91,5/92/92,5/93/93,5/94/95/96
• Media aritmetica:	-7,15 (92,85)
• Media aritmetica dopo il taglio delle ali:	-7,1875 (92,8125)

#### MODALITÀ DI CALCOLO INDICATA DALLA CIRCOLARE

• Scarto medio aritmetico delle quattro offerte migliori della media (esclusa l'ala superiore):	-1,0625
• Soglia di anomalia:	-7,1875-1,0625 = -8,25 (81,75)
• Offerta vincente:	-8 (82)

#### MODALITÀ DI CALCOLO ESCLUSA DALLA CIRCOLARE

• Scarto medio aritmetico delle cinque offerte migliori della media (compresa l'ala superiore):	-1,4125
• Soglia di anomalia:	-8,6 (81,4)
• Offerta vincente:	-8,5 (81,5)

Si può sintetizzare dicendo che, con la circolare del ministero dei Lavori pubblici, si riduce la soglia degli sconti legittimi e si alza, dunque, il prezzo delle opere. Quella del ministero è anche l'interpretazione più gradita alle imprese e alle associazioni imprenditoriali, che da tempo denunciano le offerte anomale come il male del settore degli appalti. Il meccanismo resta, però, fortemente casuale, come la legge l'ha voluto: il vincitore resta, in sostanza, il vincitore di un terno al lotto e il confine tra vincitore e ultimo escluso veramente lontano da ogni logica economica. Senza contare che l'allargamento dell'area dell'anomalia rafforza la tendenza delle imprese a cercare accordi e cartelli ai fini della presentazione delle offerte.

La circolare del ministero dei Lavori pubblici (firmata dal capo dell'ufficio legislativo, Marco Corsini) riprende fedelmente il parere emesso dal Consiglio di Stato e ne spiega le ragioni. «Il parere del Consiglio di Stato – afferma il documento interpretativo del ministero – considera preferibile la soluzione interpretativa prescelta in quanto l'opposta tesi si tradurrebbe in una “formula di calcolo disomogenea e irrazionale” perché per definire la media degli scarti (vale a dire un elemento semplicemente correttivo della media delle offerte) includerebbe nel calcolo fattori già esclusi (le offerte di margine) dall'elemento corretto, che queste non hanno contribuito a determinare: sicché, trattandosi di una correzione che ha i caratteri e lo scopo di un affinamento ulteriore della media delle offerte da prendere in considerazione ai fini del calcolo, non si vede perché tali fattori prima esclusi dovrebbero ora concorrere a definire questo ulteriore affinamento».

Un esempio numerico può aiutare comunque a chiarire l'effetto pratico della circolare. Si prendano in considerazione dieci offerte come quelle indicate nella tabella pubblicata nella pagina precedente. Con il Metodo indicato dalla circolare verrebbero escluse tre offerte; con quello scartato se verrebbero escluse soltanto due. Si abbassa il valore “legittimo” dei ribassi, si alza il prezzo.

APP 02.99.50

MINISTERO LAVORI PUBBLICI  
Circolare 19 aprile 1999, n. 568/508/33.1 U.L.

### **Interpretazione del criterio applicativo dell'articolo 21, comma 1-bis della legge 18 novembre 1998, n. 415.**

La recente modifica della legge quadro in materia di lavori pubblici attuata dalla legge 18 novembre 1998 n. 415 ha immediatamente posto alcuni problemi interpretativi, primo fra tutti – anche per la delicatezza connessa ai suoi riflessi pratici – quello relativo al meccanismo per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.

Sono infatti pervenuti a questo ufficio numerosi quesiti in merito alla corretta interpretazione dell'articolo 21, comma 1-bis, della legge quadro, che come è noto (almeno per il primo anno di applicazione della legge 415/98) ha fissato direttamente la soglia di anomalia in questione con un procedimento di calcolo che prevede dapprima l'individuazione della media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse con esclusione del 10% arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e delle offerte di minor ribasso, e poi l'incremento del valore percentuale con lo scarto aritmetico dei ribassi che superano la media stessa.

L'incertezza interpretativa rappresentata, che non trova confronto nelle risultanze dei lavori parlamentari preparatori, riguarda il dubbio se il cd. “taglio” delle offerte estreme (impropriamente definito “esclusione” dalla legge) sia da considerare definitivo o meno; in altri termini, si tratta di chiarire se la fittizia eliminazione del 10% delle offerte di maggior e minor ribasso valga solo ai fini del calcolo della prima media (ossia la media dei ribassi) e non anche della seconda (cioè la media degli scostamenti), oppure se tale depurazione interessi tutte e due le fasi del calcolo.

Considerata la rilevanza della questione, che si riflette su tutte le gare con conseguenze di grande delicatezza sia per quanto riguarda la possibilità di dare adito a contenzioso (soprattutto per le ripercussioni sull'esclusione automatica delle imprese offerenti), sia per quanto concerne in generale l'economicità degli appalti da aggiudicare, attesa la idoneità dell'una o dell'altra soluzione a incidere sulla media dei valori di aggiudicazione, questo Ufficio ha ritenuto opportuno richiedere il parere del Consiglio di Stato.

Con parere n. 285 del 3 marzo 1999, trasmesso con nota 16 aprile 1999, n. 51, la seconda sezione del Consiglio di Stato ha espresso l'avviso che il comma 1-bis dell'articolo 21 della legge 109/94, come modificato dall'articolo 7 della legge 415/98, vada interpretato nel senso che dell'esclusione delle offerte esterne deve tenersi conto tanto nel calcolo della media dei ribassi quanto nel calcolo dello scarto.

Secondo l'organo consultivo, la ratio del "taglio delle ali" non deve soffrire eccezioni o intermissioni nello sviluppo logico e aritmetico della determinazione della soglia di anomalia, e quindi un metodo di calcolo che prendesse in considerazione il correttivo solo ai fini di una delle due operazioni in successione, e non di entrambe, sarebbe intrinsecamente contraddittorio, in quanto darebbe luogo a due giudizi di valore giuridico fra loro incompatibili e antitetici.

In altri termini, il parere del Consiglio di Stato considera preferibile la soluzione interpretativa prescelta in quanto l'opposta tesi si tradurrebbe in una «formula di calcolo disomogenea e irrazionale perché per definire la media degli scarti (vale a dire un elemento semplicemente correttivo della media delle offerte) includerebbe nel calcolo fattori già esclusi (le offerte di margine) dall'elemento corretto, che questi non hanno concorso a determinare: sicché, trattandosi di una correzione che ha i caratteri e lo scopo di un affinamento ulteriore della media delle offerte da prendere in considerazione ai fini del calcolo, non si vede perché tali fattori prima esclusi dovrebbero ora concorrere a definire questo ulteriore affinamento».

In definitiva il Consiglio di Stato ritiene meglio consona alla finalità della norma l'interpretazione prospettata, in quanto l'estensione del "taglio delle ali" a tutte e due le operazioni di determinazione della media costituisce elemento essenziale per mantenere coerenza al metodo di calcolo e al sistema.

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI  
**Interpretazione del criterio applicativo dell'articolo 21,  
comma 1-bis della legge 18 novembre 1998, n. 415.**

APP 02.99.51

Consiglio di Stato – II Sezione  
Parere del 3 marzo 1999,  
n. 285/99

PREMESSO:

L'Amministrazione riferisce che la recente modifica della legge quadro in materia di lavori pubblici attuata dalla legge 18 novembre 1998, n. 415 ha posto alcuni problemi interpretativi, primo fra tutti quello relativo al meccanismo per la individuazione della soglia di anomalia delle offerte.

È noto che il fenomeno dei ribassi anomali nelle gare di appalto di lavori pubblici è stato oggetto nel tempo di significativi interventi legislativi diretti a conciliare le esigenze del mercato con la regolare esecuzione dell'opera, sul presupposto che l'aggiudicazione degli appalti al minor prezzo possibile non necessariamente coincide con l'interesse pubblico, dal momento che un ribasso eccessivo può rivelarsi fattore di rischio di una imperfetta esecuzione dei lavori, soprattutto nel periodo di recessione economica che recentemente ha afflitto il settore delle opere pubbliche in Italia.

Le soluzioni legislative adottate nel passato furono tese a dettare meccanismi di calmieramento del mercato attraverso il contenimento, anche repressivo, del

fenomeno delle offerte anomale; poi il legislatore della legge quadro sui lavori pubblici – che in un primo tempo si era limitato a prevedere la mera intensificazione delle garanzie assicurative in caso di offerte oltre un certo limite di ribasso (art. 21 della originaria legge n. 109 del 1994) – a partire dal 1995 si è orientato verso un deciso e specifico sistema di individuazione e di controllo/sanzione delle offerte anormalmente basse.

Il comma 1-*bis* della legge 109/94, come modificato dal DI 101/95 convertito con legge 216/95 (cd Merloni-*bis*) infatti non ha fissato direttamente un valore di presunzione di anomalia, ma ha previsto che tale indice venisse determinato di anno in anno con un decreto del Ministro dei lavori pubblici sulla base dell'andamento delle offerte ammesse alle gare espletate nell'anno precedente, nelle gare di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario il superamento di quell'indice avrebbe determinato la sottoposizione dell'offerta a una valutazione di merito, mentre nelle gare inferiori alla soglia comunitaria avrebbe condotto all'esclusione automatica delle offerte stesse.

È anche noto il regime transitorio contenuto nella norma in questione, in base al quale fino al 31 dicembre 1997 il valore di anomalia era direttamente fissato dalla legge nella media dei ribassi di tutte le offerte ammesse aumentata di un quinto, ed il superamento di quel valore conduceva all'esclusione automatica dell'offerta anomala indipendentemente dal valore dell'appalto da aggiudicare. La scadenza del termine del 31 dicembre 1997 indusse il governo a disporre per la proroga del regime transitorio in questione, correggendone la parte sanzionatoria sulla scorta delle censure di incompatibilità con i principi comunitari sollevate dalla Commissione Europea (l'esclusione automatica delle offerte era infatti limitata alle sole gare non di rilievo comunitario), ma la relativa norma contenuta nel decreto legge n. 669 del 1997 non venne convertita in legge.

Il Ministro dei lavori pubblici allora, a seguito delle pressanti sollecitazioni delle categorie interessate che avevano rappresentato l'esigenza di mantenere un temperamento al principio dell'aggiudicazione al massimo ribasso, si determinò a dare attuazione al precetto legislativo emanando i DdMm 28 aprile e 18 dicembre 1997, con i quali per gli anni 1997 e 1998 la soglia di anomalia fu fissata nella misura pari alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media.

Il criterio così adottato in via amministrativa ha avuto il pregio di non dettare un valore assoluto, valevole indistintamente per tutte le gare, ma – pur dovendosi muovere nei limiti comunque risultanti dalla legge – di consentire l'individuazione di un limite di volta in volta diverso a seconda delle caratteristiche di specie della singola gara, in ragione della specifica tipologia dei lavori appaltati, delle condizioni locali, del valore dell'appalto, nella riscontrata convinzione che l'attuale situazione di mercato non consentiva e non consente un giudizio di anomalia unico per tutte le fattispecie concorsuali presenti sul territorio nazionale.

Con la legge n. 415 del 1998 il legislatore ha mostrato di voler recepire l'esperienza maturata in via amministrativa, ma ha ritenuto di mediarne gli effetti attraverso un percorso progressivo di cui è traccia nell'iter parlamentare del provvedimento.

Il nuovo testo dell'articolo 21 della legge n. 109 del 1994 prevede infatti che sia sempre il Ministro dei lavori pubblici a determinare le modalità di determinazione della soglia di anomalia, sentite le competenti Commissioni Parlamentari, ma per i primi dodici mesi dall'entrata in vigore della legge 415/98 tali modalità sono fissate direttamente dalla legge con un meccanismo così articolato: *L'Amministrazione interessata deve valutare l'anomalia delle offerte ... relativamente a tutte le offerte che presentino un ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse con esclusione del 10%, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media.*

In sostanza, il nuovo metodo di determinazione in via transitoria della soglia di anomalia, pur ponendosi in una logica di continuità con il sistema precedentemente adottato, ha introdotto un ulteriore correttivo diretto essenzialmente al taglio delle offerte estreme.

Il testo legislativo tuttavia – continua ad esporre l'Amministrazione – si presta in prima lettura ad una duplice interpretazione non emergendo con chiarezza se il cd taglio delle offerte estreme (impropriamente definito esclusione) sia da considerare definitivo o meno. In altri termini, sussiste il dubbio se la fittizia eliminazione del 10% delle offerte di maggior ribasso valga solo ai fini del calcolo della prima media (la media dei ribassi) e non anche della seconda media (la media degli scostamenti), oppure se tale depurazione interessi tutte e due le fasi del calcolo.

Entrambe le soluzioni, sulla base dell'interpretazione letterale del testo, potrebbero considerarsi praticabili. Infatti l'ultimo inciso della norma ("incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media") può essere interpretato o nel senso di incrementare a media aritmetica con lo scarto ottenuto tenendo conto di tutti i ribassi percentuali eccedenti la media, e quindi anche del 10% delle offerte escluse dal calcolo della prima media aritmetica; ovvero nel senso opposto, cioè di non considerare più le stesse – una volta fittiziamente eliminate – ai fini del complessivo calcolo del valore di anomalia.

La prima interpretazione sembrerebbe più aderente al dato testuale, che colloca il "taglio" del dieci per cento delle offerte non all'inizio di tutta l'operazione di determinazione della soglia di anomalia, ma con apparente riferimento alla sola fase di formazione della media aritmetica dei ribassi, pur dovendosi convenire sul fatto che non si tratta di un criterio ermeneutico di sicura evidenza.

Si sostiene d'altra parte che la seconda interpretazione decisamente propugnata dalle categorie imprenditoriali – sarebbe preferibile perché diversamente operando, si attenuerebbe notevolmente l'effetto del taglio delle ali e non si avrebbe alcun discostamento dal sistema precedentemente fissato in via amministrativa, in contrasto con quella che sarebbe la ratio della norma.

In realtà, i lavori parlamentari che hanno accompagnato la formazione della disposizione in esame non offrono conforto interpretativo in nessuna delle due direzioni. Emerge infatti dagli atti preparatori (A.C. 4420, VIII Commissione in sede redigente, seduta del 9 luglio 1998) che lo spirito del meccanismo del taglio ali risponde all'esigenza di introdurre un mero temperamento al cd decreto Costa, per porre rimedio al fenomeno delle offerte largamente e palesemente disancorate dai valori medi, presentate al solo scopo di condizionare pesantemente le medie.

Ebbene, tale finalità è conseguita anche dalla nuova versione del comma 1-bis dell'articolo 21 (che rispetto al previgente testo – è opportuno ricordare esige che il ribasso anomalo sia pari o superiore all'indice di anomalia, ad ulteriore differenziazione correttiva suggerita dall'esperienza); qualunque sia il significato che si ritenga corretto attribuirvi; sembra infatti che la prima soluzione interpretativa non si discosti dal meccanismo dei decreti ministeriali solo in presenza di una serie fisiologica di ribassi, ossia quando il relativo andamento sia in progressione costante e caratterizzato da offerte non di molto distanti fra loro, mentre i suoi effetti divergono da quelli dei decreti ministeriali quando appunto l'andamento dei ribassi non progredisca costantemente, ma sia alterato dalla presenza di valori abnormi.

Il vero è che le due soluzioni portano a conseguenze assolutamente diverse nella determinazione quantitativa della soglia di anomalia, che nel secondo caso si colloca su valori costantemente più elevati rispetto al primo, con la conseguenza che anche l'aggiudicazione dell'appalto avviene a prezzi mediamente più alti.

Tale aspetto appare particolarmente delicato soprattutto con riferimento alle gare per appalti sotto soglia comunitaria, dove ad un livello più elevato della soglia di anomalia corrisponde un'intensificazione della sanzione dell'esclusione automatica.

Il che, oltre alla considerazione della complessiva maggiore onerosità per le stazioni appaltanti in presenza di un pur riaffermato principio di aggiudicazione, secondo il prezzo più basso (art. 21, comma 1 della legge n. 109 del 1994) di per sé non indicativo del reale interesse pubblico per le ragioni all'inizio evidenziate, comporterebbe l'estensione di un effetto – quello della esclusione automatica – che assume chiara natura di eccezionalità anche alla luce dei principi affermati in proposito dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 40 del 5 marzo 1998), e che si atteggia a consistente deroga alle regole della concorrenza.

#### CONSIDERATO

L'art. 21, comma 1-bis, prima parte, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 come introdotto dall'art. 7 della legge 18 novembre 1998, n. 415, in tema di offerte anomale stabilisce:

*“Nei casi di aggiudicazione di lavori di importo pari o superiore a 5 milioni di Ecu con il criterio del prezzo più basso di cui al comma 1, l'amministrazione interessata deve valutare l'anomalia delle offerte di cui all'articolo 30 della direttiva 93.37 Cee del Consiglio, del 14 giugno 1993, relativamente a tutte le offerte che presentino un ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superino la predetta media”.*

Il metodo di calcolo della cd *soglia di anomalia* è dunque composto da una serie di operazioni successive: anzitutto la determinazione della *media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse*, poi la determinazione dello *scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superino la predetta media*, quindi la somma del secondo risultato al primo.

Ai fini del calcolo, la disposizione prevede *l'esclusione del dieci per cento*, vale a dire il cosiddetto *taglio delle ali*: cioè l'accantonamento dal calcolo di quelle offerte che si collocano sui margini estremi del gruppo, così percentualmente definiti. Si presume infatti che le offerte che si collocano in queste fasce estreme possano corrispondere non tanto ad una reale intenzione di contrarre, quanto all'obiettivo di condizionare la determinazione della media stessa e dunque della soglia di anomalia (cd *offerta di appoggio*) per questa ragione di prevenzione di un'ipotetica turbativa esse sono prudenzialmente accantonate dal calcolo e dunque temporaneamente private di effetto, salva restando la loro successiva verifica, ai fini della effettiva esclusione dalla gara, rispetto al risultato del calcolo stesso.

La questione che forma oggetto del quesito interpretativo del Ministero dei lavori pubblici consiste essenzialmente in questo se – fermo rimanendo che la prima operazione, cioè la determinazione della media aritmetica dei ribassi percentuali va calcolata previa questa esclusione del dieci per cento – la stessa previa esclusione vada calcolata o meno anche nella seconda operazione, vale a dire per la determinazione dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali superiori alla detta media, che funge da correttivo alla media stessa.

Al fine di rispondere al quesito va considerato che la logica del *taglio delle ali* è tale per cui la presunzione su cui si basa è di ordine generale, tale cioè da non soffrire eccezioni o intermittenze nello sviluppo logico e aritmetico della determinazione della soglia di anomalia: sicché un metodo di calcolo che la prendesse in considerazione ai fini della prima operazione, ma la escludesse dalla seconda, sarebbe intrinsecamente contraddittorio: da un lato infatti, ai fini della prima e principale operazione (la determinazione della *media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse*) essa escluderebbe tali offerte a causa di questa presunzione; ma poi, ai fini della operazione di correttivo (la determinazione dello *scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superino la predetta media*) le recupererebbe facendole partecipare a pieno titolo al calcolo stesso del correttivo.

Questo effetto sarebbe irragionevolmente contraddittorio, perché farebbe perno su due giudizi di valore giuridico tra loro antitetici e incompatibili e dunque comprometterebbe la stessa ragion d'essere del primo accantonamento, peraltro indubitalmente voluta dalla legge. La stessa formula di calcolo diverrebbe disomogenea ed irrazionale, perché, per definire la media degli scarti (vale a dire un elemento semplicemente correttivo della media delle offerte) includerebbe nel calcolo fattori già esclusi (le offerte di margine) dall'elemento corretto, che questo non hanno concorso a determinare: sicché, trattandosi di una "correzione" che ha i caratteri e lo scopo di un affinamento ulteriore della media delle offerte da prendere in considerazione ai fini del calcolo, non si vede perché tali fattori prima esclusi dovrebbero ora concorrere a definire questo ulteriore affinamento. Inoltre, dal punto di vista pratico, l'attenuazione dell'effetto dell'accantonamento già operato provocherebbe la determinazione di una soglia di anomalia deviata dai ribassi più accentuati vale a dire una contraddizione intrinseca non solo al calcolo ma anche alla *ratio* della legge stessa, che è tesa ad evitare che le offerte disancorate dal mercato possano incidere negativamente sul conteggio. Il che evidenzia che l'opinione della limitazione del taglio delle ali alla sola prima operazione finirebbe per confliggere con le finalità della legge e del sistema in tema di esclusione delle offerte anomale e che, all'opposto, la sua estensione anche alla seconda operazione costituisce un elemento essenziale per mantenere coerenza al metodo di calcolo e al sistema. Occorre invero che il metodo sia tale da evitare ogni suo sostanziale squilibrio, strumentale all'ottenimento di una soglia-risultato eterodossa rispetto alla funzione della norma.

Le ragioni esposte conducono a ritenere come corretta l'interpretazione sistematica preferita dal Ministero dei lavori pubblici, secondo cui la previa esclusione (cd *taglio delle ali*) va inclusa anche nel calcolo dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali superiori alla media.

## **Ue, la Corte di Giustizia boccia l'Italia sulla normativa per gli impianti a gas**

*Secondo l'organo europeo  
le regole italiane violano  
la direttiva 90/396.  
Il Dpr 412/1993 concede  
un'illegittima preferenza  
ai generatori "stagni"*

*di Antonino Trupiano*

*da "Edilizia e Territorio"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
n. 19 del 10/5/99*

*IMP 02.99.56*

La preferenza assegnata dalla legge italiana ai generatori di calore di tipo "stagno" è considerata illegittima dall'Unione europea. Il 25 marzo scorso la Corte europea di Giustizia ha dichiarato che "la Repubblica italiana, avendo istituito e mantenendo in vigore un regime che, nel caso di nuova installazione o di ristrutturazione di apparecchi a gas, prescrive l'utilizzazione nei locali abitati di generatori di calore esclusivamente di tipo "stagno", con ciò vietando implicitamente l'installazione di generatori di calore di tipo diverso conforme alla direttiva del Consiglio 90/396/Cee, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di apparecchi a gas, è venuta meno agli obblighi imposti da tale direttiva".

La sentenza è stata originata da un ricorso dell'Anie (Federazione nazionale imprese elettrotecniche ed elettroniche) alla Commissione europea contestando il disposto dell'articolo 5, comma 10, del Dpr 412/93 che prescriveva, nei casi di nuova installazione o di ristrutturazione dell'impianto tecnico per il riscaldamento ambientale, che comportassero l'installazione di generatori di calore individuali (esclusi i casi di mera sostituzione), l'impiego di generatori isolati rispetto all'ambiente abitato (classificati dalle norme tecniche di tipo "C") oppure di qualsiasi altro tipo se installati all'esterno degli stessi ambienti o in "locali tecnici" adeguati.

La norma italiana emanata era in contrasto con la direttiva 90/396/Cee (recepita poi con il Dpr 661/96) che, con riferimento alle condizioni di sicurezza relative alla installazione dei generatori di calore all'interno di locali abitati, prescriveva un'aerazione dei locali sia per garantire l'alimentazione della combustione (ventilazione dei locali) sia per lo smaltimento dei prodotti della combustione e per evitare miscele con un tenore pericoloso di gas non combustibili.

La norma italiana censurata teneva conto dell'inveterata prassi degli installatori italiani al non rispetto delle norme tecniche soprattutto per quanto riguarda le aperture di aerazione permanenti sulle pareti esterne dei locali (le ben note "bocchette Uni-Cig"), prassi installative che hanno costretto il comitato italiano gas a emanare la norma Uni 10378 "Impianti alimentati da gas combustibile per uso domestico alla data del 13 marzo 1990 - Linee guida per la verifica delle caratteristiche funzionali" (si veda "Edilizia e Territorio" n. 30/98, pag. 46) che ha operato una serie di "sconti" rispetto alle norme 7129 e 7131 per gli impianti realizzati prima dell'entrata in vigore della legge 46/90.

Il ricorso dell'Anie è stato ritenuto fondato dalla Commissione europea che ha dapprima invitato, con costituzione in mora dal 3/10/1994, il Governo italiano a presentare osservazioni al riguardo. Dopo alcune risposte più o meno evasive il Governo italiano nel dicembre 1996 ha comunicato alla Commissione la notizia della predisposizione di un progetto di modifica alle norme emanate in senso conforme al diritto comunitario. Poiché successivamente nulla era stato comunicato dal Governo italiano alla Commissione e nulla in effetti era stato modificato rispetto alla disposizione censurata, questa, nel marzo 1997, ha proposto alla Corte europea di Giustizia un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana "è venuta meno agli obblighi imposti dal diritto comunitario" e quindi ha limitato la libera circolazione nei territori Ue degli apparecchi a gas, pur garantendo la direttiva europea la sicurezza e la salute delle persone.

La sentenza della Corte europea di Giustizia è immediatamente operativa e quindi l'articolo 5, comma 10, del Dpr 412/93 non esiste più nell'ordinamento italiano. È evidente che continuano ad applicarsi, perché conformi alla direttiva europea, le norme Uni 7129/92, Uni 7131-99 e la Uni 10378-98 che, per quanto riguarda ventilazione e aerazione, nel caso si utilizzino generatori di calore con focolare di tipo aperto, sono ormai ammissibili anche all'interno di ambienti abitati. È ovvio che anche per gli impianti a gas l'installatore dovrà rilasciare la certificazione di conformità alle norme prima richiamate.



Drastica riduzione degli importi dovuti ai proprietari che hanno perso immobili in procedure di esproprio per pubblica utilità anteriori al 30 settembre 1996. Questa è la conseguenza della sentenza 148/99 della Corte costituzionale, che ritiene legittima la legge 662/96, norma che a sua volta integrava l'articolo 5-bis della legge 359/92 in tema di indennizzo per espropriazioni.

La data del 30 settembre 1996 rappresenta il confine tra errori delle pubbliche amministrazioni "perdonati dallo Stato" (a svantaggio per i cittadini) e nuovo corso delle procedure di esproprio per aree edificabili. Chi ha subito una procedura di esproprio illegittima, ad esempio per scadenza del termine trimestrale del decreto di occupazione, o per mancato rispetto del termine di occupazione di urgenza, deve quindi fare attenzione alla data in cui il comportamento dell'espropriante è diventato privo di titolo.

Se tale data è antecedente al 30 settembre 1996, la perdita del bene è compensata solo da un risarcimento pari alla metà del valore venale incrementato del 10 per cento. Se l'occupazione del bene, pur essendo iniziata legittimamente, diventa abusiva dopo il 30 settembre 1996, per i proprietari v'è ancora diritto al risarcimento pari al valore venale dell'immobile, incrementato di interessi e rivalutazione.

Mentre i proprietari che hanno perso il bene nel settembre 1996 si lamentano di questo confine, si rallegrano le pubbliche amministrazioni coinvolte in liti giudiziarie relative a occupazioni di urgenza divenute illegittime, perché vengono meno rilevanti oneri economici. Disparità di trattamento, illogicità nell'individuazione della data del 30 settembre 1996 e altre accuse di "slealtà" del legislatore, sono tutte superate dalla Corte facendo leva sulla discrezionalità del Parlamento.

Si chiude quindi un lungo capitolo sul risarcimento dei danni nelle espropriazioni, ma al di fuori di tale settore emerge una serie di rischi nei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

I pericoli derivano dal venir meno dello stretto rapporto che si riteneva esistesse tra i comportamenti illeciti dei soggetti pubblici e l'integrale risarcimento del danno ("chi sbaglia paga"). Già con la sentenza della Corte costituzionale n. 369 del 1996 (si veda "Edilizia e Territorio" n. 5/96, pag. 6) si erano poste le basi per assolvere la pubblica amministrazione che avesse violato le modalità procedurali nelle espropriazioni, sottraendola al principio civilistico dell'integrale risarcimento del danno. L'attuale sentenza 148/99 sottolinea che per motivi di politica finanziaria il legislatore può tramutare il risarcimento in poco più di un indennizzo e quindi ridurre notevolmente le somme cui il danneggiato ha diritto. Un principio analogo com'è noto, esiste in materia di responsabilità connessa alla perdita di valigie nel trasporto aereo (articoli 412 e 423 codice della navigazione), ma un conto è limitare il rimborso per la perdita di valigie, un conto perdonare tutti gli errori delle procedure di esproprio degli anni '70, '80 ed inizio '90 e per di più con una norma retroattiva.

## La Consulta nega il risarcimento totale per i "vecchi" espropri illegittimi

*Secondo la Corte prima del 30 settembre '96 l'indennizzo è parziale. I proprietari otterranno solo la metà del valore venale del bene più il 10%*

*di Giuseppe Saporito*

*da "Edilizia e Territorio" de "Il Sole - 24 Ore" n. 19 del 10/5/99*

*ESP 02.99.57*

### LA MASSIMA DELLA SENTENZA

CORTE COSTITUZIONALE-SENTENZA 26-30 APRILE 1999, N. 148

**Espropriazione per pubblica utilità – Risarcimento del danno – Occupazioni illegittime anteriori al 30 settembre 1996 – Indennizzo in misura pari all'indennità di esproprio incrementata del 10% – Legittimità.**

*Pres. Granata – Rel. Chieppa – Martelli ed altri contro Presidenza Consiglio Ministri.*

È costituzionalmente legittimo l'art. 5-bis comma 7-bis del decreto legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito nella L. 8 agosto 1992 n. 359, introdotto dall'art. 3 comma 65 della L. 23 dicembre 1996 n. 662, nella parte in cui prevede un risarcimento in misura pari all'indennità di esproprio aumentata del 10%, per le occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità intervenute anteriormente al 30 settembre 1996.

## Napoli demolisce un ponte di 1,5 km per ridurre l'impatto ambientale

*Bando da sei miliardi  
per la sopraelevata tra piazza  
Garibaldi e Doganella.  
Al suo posto sarà costruita  
una strada che contiene  
il rumore e i gas di scarico*

*di Elisabetta Donadono*

*da "Edilizia e Territorio"  
de "Il Sole - 24 Ore"  
n. 19 del 17/5/99*

*URB 02.99.58*

Napoli si prepara a sperimentare l'abbattimento di una strada in sopraelevata nel centro cittadino. La giunta comunale ha approvato il 7 maggio scorso il progetto esecutivo relativo alla demolizione dell'arteria di collegamento tra piazza Garibaldi e la zona della Doganella. Il bando per la gara d'appalto, con il quale sarà scelta l'impresa demolitrice, è in fase di definizione e pubblicazione.

Il piano è stato elaborato da Antonello De Luca, professore ordinario di Tecnica delle Costruzioni presso la facoltà d'Ingegneria della Federico II su incarico diretto dell'Amministrazione. Il cavalcavia di circa un chilometro e mezzo con altezze dai 5 ai 10 metri, sarà smontato e al suo posto sorgerà un asse viario a due corsie a doppio senso di circolazione, oltre la corsia preferenziale. Gli interventi costeranno al Comune circa 6 miliardi. Il progetto esecutivo evidenzia 4 requisiti tecnici, che dovranno essere rispettati dalle imprese che vorranno prendere parte alla gara: 1) da privilegiare la rapidità nell'esecuzione delle opere che dovranno essere concluse entro 150 giorni dall'inizio dei lavori; 2) i disagi alla cittadinanza dovranno essere limitati; 3) minimo anche l'inquinamento sia dal punto di vista acustico, che di immissioni di gas e di vibrazioni; 4) l'impresa dovrà assicurare anche il riciclaggio dei materiali che dovranno essere acquistati man mano che saranno recuperati.

Si dovranno preventivamente analizzare, infatti, le difficoltà che potrebbero sorgere a causa dell'interazione tra la presenza di un cantiere e il traffico veicolare in un'area ad alta densità abitativa e di mobilità. Il progetto esecutivo dovrà essere visionato e i tecnici delle imprese interessate dovranno effettuare un sopralluogo nelle strade oggetto degli interventi.

Per quanto riguarda le tecniche utilizzate saranno ammesse attrezzature che eviteranno emissioni di rumori e di sostanze inquinanti nell'aria. Saranno consentite le pinze frantumatrici per l'eliminazione delle solette di calcestruzzo, i tagli al plasma ed i fili diamantati. La prima fase sarà dedicata allo smontaggio dei pannelli fonoassorbenti (di vetro) dei pali di illuminazione, all'eliminazione dei cordoli, dei marciapiedi, delle baraccature, delle travi d'acciaio. Si procederà alle attività di abbattimento e infine alla ricostruzione del manto stradale. Da considerare che l'asse in sopraelevazione è di recente costruzione, risale alla fine degli anni '80, anche la sua completa entrata in funzione. Il cantiere di circa 350 metri sarà dinamico nel senso che saranno acquisiti e quindi chiusi percorsi stradali allorquando saranno restituite alla viabilità zone già coinvolte dalle operazioni di smantellamento e ricostruzione.

Una tabella di marcia è prevista già nel progetto esecutivo. ogni tratto di circa 33 metri, compreso tra due pilastri, dovrà essere abbattuto e dovrà procedersi alla ricostruzione del manto stradale, delle banchine salvagente e delle corsie nel tempo di una settimana. A spiegare l'iniziativa è l'assessore comunale all'Ambiente, Dino Di Palma: "È un intervento strutturale studiato per eliminare l'inquinamento ambientale del quartiere. Le centraline di rilevamento di gas inquinanti in città hanno superato i livelli di attenzione, il 50 per cento delle volte, a causa degli scarichi sprigionati dalle automobili nella zona". Ottimista l'assessore che prevede l'avvio dei lavori per la fine dell'anno e l'inizio del 2000. Alle problematiche ambientali ha prestato attenzione il progettista che sottolinea: "Saranno escluse opere che potranno provocare ulteriori danni. io ho immaginato di restituire una strada a misura d'uomo". Il Comune intende ridisegnare l'assetto viario dell'area che da piazza Garibaldi, attraverso il Corso Novara, giunge in via Don Bosco.

De Luca sta ultimando, infatti, altri due progetti esecutivi. Sono quelli relativi agli interventi alla realizzazione di un nuovo ponte in via Don Bosco, al posto di quello esistente a due archi. Anche per il ponte dovranno essere opere di demolizione e ricostruzione. Il ponte avrà alla fine dei lavori un arco. In fase di progettazione la bretella di collegamento che collegherà la parte bassa di via Arenaccia a via Don Bosco.

## VARIE

## L'ANDAMENTO DEL TUS DAL 1972 A OGGI

Decorr.	T.U.S.	Decorr.	T.U.S.	Decorr.	T.U.S.	Decorr.	T.U.S.
10/04/72	4,000	23/03/81	19,000	13/05/91	11,500	18/02/94	7,500
17/09/73	6,500	25/08/82	18,000	23/12/91	12,000	12/05/94	7,000
20/03/74	9,000	09/04/83	17,000	06/07/92	13,000	12/08/94	7,500
27/12/74	8,000	16/02/84	16,000	17/07/92	13,750	22/02/95	8,250
28/05/75	7,000	07/05/84	15,500	04/08/92	13,250	29/05/95	9,000
15/09/75	6,000	04/09/84	16,500	04/09/92	15,000	24/07/96	8,250
02/02/76	7,000	04/01/85	15,500	26/10/92	14,000	24/10/96	7,500
25/02/76	8,000	08/11/85	15,000	13/11/92	13,000	22/01/97	6,750
18/03/76	12,000	22/03/86	14,000	23/12/92	12,000	30/06/97	6,250
04/10/76	15,000	25/04/86	13,000	04/02/93	11,500	24/12/97	5,500
13/06/77	13,000	27/05/86	12,000	23/04/93	11,000	22/04/98	5,000
29/08/77	11,500	14/03/87	11,500	21/05/93	10,500	27/10/98	4,000
04/09/78	10,500	28/08/87	12,000	14/06/93	10,000	04/12/98	3,500
08/10/79	12,000	26/08/88	12,500	06/07/93	9,000	28/12/98	3,000
06/12/79	15,000	06/03/89	13,500	10/09/93	8,500		
29/09/80	16,500	21/05/90	12,500	22/10/93	8,000		

## MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Decreto 18 dicembre 1998

**Determinazione del costo base di produzione a metro quadro degli immobili ultimati nel 1997.***omissis...*

Adotta  
il seguente decreto:

## Art. 1.

1. Il costo base di produzione a metro quadrato per gli immobili ultimati nell'anno 1997 per le regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Lazio, è determinato come segue:

1997, L. 1.450.000

2. Il costo base di produzione a metro quadrato per gli immobili ultimati nell'anno 1997 per le regioni Campania, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna è determinato come segue:

1997, L. 1.346.000.

## Art. 2.

1. Gli elementi costitutivi del costo base di produzione di cui all'art. 22 della legge 27 luglio 1978, n. 392, incidono sul costo medesimo nelle seguenti percentuali:

**Tasso Ufficiale di Sconto****Costo degli immobili ultimati nel 1997**

- a) 81 per cento per il costo di produzione di cui al secondo comma, lettera a), dell'art. 22 della legge 27 luglio 1978, n. 392;
- b) 7 per cento per il contributo di concessione di cui al secondo comma, lettera b), del citato art. 22;
- c) 12 per cento per il costo dell'area di cui al secondo comma, lettera c), del medesimo art. 22.

*omissis...*

## Saggio di interesse

### IL MINISTRO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Decreto 16 febbraio 1999

#### **Fissazione del saggio di interesse sui mutui della Cassa depositi e prestiti.**

*omissis...*

Decreta:

Art. 1.

1. Sulle somme che la Cassa depositi e prestiti concederà a mutuo a partire dalla data di pubblicazione del presente decreto i tassi di interesse sono fissati:
  - al 4,000 per cento in ragione d'anno per i mutui a tasso fisso con durata fino a dieci anni;
  - al 4,350 per cento in ragione d'anno per i mutui a tasso fisso con durata fino a quindici anni;
  - al 4,600 per cento in ragione d'anno per i mutui a tasso fisso con durata fino a vent'anni.

I suddetti tassi sono ridotti dello 0,15 per cento per il finanziamento di interventi infrastrutturali inseriti nei patti territoriali e nei contratti d'area approvati ai sensi delle disposizioni vigenti.

2. Il tasso fissato per i mutui con durata ventennale è assunto quale tasso attivo di riferimento della Cassa depositi e prestiti.

Art. 2.

1. Per i mutui a tasso fisso con diritto di estinzione parziale anticipata alla pari, i tassi di cui al comma 1 dell'art. 1 sono maggiorati nella misura fissata, con riferimento alla durata del finanziamento e alla quota dello stesso con diritto di estinzione parziale anticipata alla pari, nella tabella allegata che costituisce parte integrante del presente decreto.

2. Per i mutui a tasso variabile l'indice di riferimento è definito con media aritmetica del tasso Euribor a sei mesi, rilevato ai sensi del comma 1 dell'articolo unico del decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 23 dicembre 1998, nei giorni lavorativi del mese che precede di un mese l'inizio del periodo di riferimento della rata di ammortamento; il tasso per il calcolo della quota interessi è dato dall'indice maggiorato dello 0,45 per cento per i mutui con durata fino a dieci anni, dello 0,50 per cento per i mutui con durata fino a quindici anni e dello 0,55 per cento per i mutui con durata fino a venti anni.

*omissis...*

IL DIRETTORE GENERALE  
DEL DIPARTIMENTO DELLE ENTRATE

Decreto 19 febbraio 1999

**Aggiornamento dei coefficienti per la determinazione del valore dei fabbricati di cui all'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, agli effetti dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) dovuta per l'anno 1999.**

*omissis...*

Decreta:

Art. 1.

Agli effetti dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) dovuta per l'anno 1999, per la determinazione del valore dei fabbricati di cui al comma 3 dell'art. 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, i coefficienti sono stabiliti nelle seguenti misure;

per l'anno 1999 = 1,02;  
per l'anno 1998 = 1,03;  
per l'anno 1997 = 1,06;  
per l'anno 1996 = 1,09;  
per l'anno 1995 = 1,12;  
per l'anno 1994 = 1,16;  
per l'anno 1993 = 1,18;  
per l'anno 1992 = 1,19;  
per l'anno 1991 = 1,22;  
per l'anno 1990 = 1,28;  
per l'anno 1989 = 1,33;  
per l'anno 1988 = 1,39;  
per l'anno 1987 = 1,51;  
per l'anno 1986 = 1,62;  
per l'anno 1985 = 1,74;  
per l'anno 1984 = 1,86;  
per l'anno 1983 = 1,97;  
per l'anno 1982 e anni precedenti 2,09.

**Coefficienti  
per la determinazione  
del valore dei fabbricati  
agli effetti dell'ICI '99**

**Indici Istat***Aggiornamento delle locazioni in base agli indici Istat*

Comunicato dell'Istat

**Indici dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, relativi al mese di dicembre 1998, che si pubblicano ai sensi dell'art. 81 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), ed ai sensi dell'art. 54 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica)**

*«Gazzetta Ufficiale» dell'11 gennaio 1999 n. 7*

*Gli indici dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati relativi ai singoli mesi del 1997 e 1998 e le loro variazioni rispetto agli indici relativi al corrispondente mese dell'anno precedente e di due anni precedenti risultano:*

Anni e mesi	INDICI (Base 1995 = 100)	Variazioni percentuali rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente	
			di due anni precedenti
1997 Dicembre	106,5	1,5	4,1
<i>Media</i>	<i>105,7</i>	<i>1,7</i>	<i>5,7</i>
1998 Gennaio	106,8	1,6	4,3
Febbraio	107,1	1,8	4,3
Marzo	107,1	1,7	4,0
Aprile	107,3	1,8	3,6
Maggio	107,5	1,7	3,4
Giugno	107,6	1,8	3,3
Luglio	107,6	1,8	3,5
Agosto	107,7	1,9	3,5
Settembre	107,8	1,8	3,3
Ottobre	108,0	1,7	3,3
Novembre	108,1	1,5	3,1
<b>Dicembre</b>	<b>108,1</b>	<b>1,5</b>	<b>3,1</b>

## INDICE PER ARGOMENTI - ANNO 1999

La sigla riportata a fianco del titolo indica nell'ordine:

Argomento - Numero - Anno - Pagina del Notiziario in cui l'articolo è stato pubblicato.

Per rendere più agevole la ricerca la sigla appare anche sotto al titolo dell'articolo

### AMBIENTE

- APPELLO PER LA PREVENZIONE DELLE CATASTROFI IDROGEOLOGICHE E SISMICHE  
ARTICOLO DI EDOARDO BENASSAI E MICHELE PAGANO AMB 01-99-05
- APPROVAZIONE DEL PIANO TERRITORIALE PAESISTICO DEI COMUNI VESUVIANI  
DECRETO 28 DICEMBRE 1998 AMB 02-99-20

### ANTINCENDIO

- ANTINCENDIO NELLE SCUOLE: IL REGISTRO DEI CONTROLLI PERIODICI  
RASSEGNA STAMPA ANT 02-99-16

### APPALTI

- ARRIVA "RE EURO" MA PER GLI APPALTI RESTANO IN VIGORE LE VECCHIE SOGLIE UE  
RASSEGNA STAMPA APP 01-99-45
- NEGLI INCARICHI SOTTOSOGLIA I PROGETTISTI VANNO SCELTI SOLO IN BASE AI CURRICULA  
RASSEGNA STAMPA APP 02-99-47
- OFFERTE ANOMALE, IL "TAGLIO DELLE ALI" SI APPLICA DUE VOLTE (MEDIA E SCARTI)  
RASSEGNA STAMPA APP 02-99-49
- CIRCOLARE MINISTERO LAVORI PUBBLICI 19 APRILE 1999 N.568/508/33.1 U.L.  
INTERPRETAZIONE DEL CRITERIO APPLICATIVO DELL'ART. 21, COMMA 1-BIS LEGGE 415/98 APP 02-99-50
- CONSIGLIO DI STATO - PARERE 3 MARZO 99 N.285/99  
INTERPRETAZIONE DEL CRITERIO APPLICATIVO DELL'ART. 21, COMMA 1-BIS LEGGE 415/98 APP 02-99-51

### ESPROPRI

- LA CONSULTA NEGA IL RISARCIMENTO TOTALE PER I "VECCHI" ESPROPRI ILLEGITTIMI  
RASSEGNA STAMPA ESP 02-99-57

### FISCO

- ANCHE PER L'ACQUISTO DEL BOX SCATTA LA DETRAZIONE DEL 41%  
RASSEGNA STAMPA FIS 02-99-43

### IMPIANTI

- UE, LA CORTE DI GIUSTIZIA BOCCIA L'ITALIA SULLA NORMATIVA PER GLI IMPIANTI A GAS  
RASSEGNA STAMPA IMP 02-99-56

### OPERE PUBBLICHE

- PIU' AMPIO IL MERCATO DEL PROGETTISTA. I VENTI "NODI" DOVE NASCE IL LAVORO  
RASSEGNA STAMPA OOPP 01-99-51
- ARTICOLO PER ARTICOLO TUTTE LE NOVITA' DELLA MERLONI-TER  
RASSEGNA STAMPA OOPP 01-99-58
- UN QUADRO DI CERTEZZE IN ATTESA DEL REGOLAMENTO  
RASSEGNA STAMPA OOPP 01-99-60
- COMPENSI PROFESSIONALI PER OPERE PUBBLICHE  
ART. 17 LEGGE 109/94 COORDINATO CON LEGGE 415/98 OOPP 02-99-19
- L'AGGIUDICAZIONE NON DEVE ASPETTARE LA VERIFICA A CAMPIONE DEI REQUISITI  
RASSEGNA STAMPA OOPP 02-99-36
- PIU' FACILE PER LE AMMINISTRAZIONI AFFIDARE LA PROGETTAZIONE ALL'ESTERNO  
RASSEGNA STAMPA OOPP 02-99-37

### PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

- SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI PER LE COMUNICAZIONI ANTIMAFIA  
CIRCOLARE 559/LEG/240.517.8 DEL 18-12-98 - MINISTERO DELL'INTERNO AMM 01-99-13
- SPORTELLO UNICO  
DECRETO 20 OTTOBRE 1998 N.447 DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA AMM 01-99-28
- JERVOLINO: "DRASTICA SEMPLIFICAZIONE PER LA CERTIFICAZIONE ANTIMAFIA  
RASSEGNA STAMPA AMM 01-99-43
- INCENTIVI PER PICCOLE E MEDIE IMPRESE  
DECRETO MINISTERO DELL'INDUSTRIA 20 GENNAIO 1999 AMM 02-99-21
- PER GLI APPALTI LA PA DOVRA' UTILIZZARE LA DOPPIA INDICAZIONE IN LIRE E IN EURO  
RASSEGNA STAMPA AMM 02-99-40
- CON LA BASSANINI-QUATER ENTRO IL 2001 TESTI UNICI SU AMBIENTE E URBANISTICA  
RASSEGNA STAMPA AMM 02-99-42

**PROFESSIONI**

- CONTENZIOSO, ALBI LEGITTIMATI PROF 01-99-46  
RASSEGNA STAMPA
- CONDOMINIO, I DATI DEL PROFESSIONISTA NON VANNO ALL'ANAGRAFE TRIBUTARIA PROF 01-99-47  
RASSEGNA STAMPA CON DECRETO 12 NOVEMBRE 1998 DEL MINISTERO DELLE FINANZE
- COMPETENZE PROFESSIONALI PROF 02-99-03
- RELAZIONE SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE "INGEGNERIA NAVALE" PROF 02-99-05
- INCARICHI DI PROGETTAZIONE PROF 02-99-07

**SICUREZZA**

- ANCHE PER L'IMPRESA SCATTA L'OBBLIGO DI PREPARARE IL PIANO PER LA SICUREZZA SIC 01-99-55  
RASSEGNA STAMPA
- SICUREZZA IN ZONA SISMICA - LETTERA DELL'ING. MICHELE PAGANO SIC 02-99-08
- LA DISCIPLINA TRANSITORIA DEL D.LGS. 494/96 SIC 02-99-10  
RASSEGNA STAMPA
- PIANI DI SICUREZZA SIC 02-99-18  
COMMA 2 ART. 31 LEGGE 109/94

**TECNICA**

- IN RITARDO SULLE TECNOLOGIE "NO DIG" L'ITALIA ANCORA SCAVA LE RETI DI CUNICOLI TEC 02-99-41  
RASSEGNA STAMPA

**TERREMOTO**

- DAL MIGLIORAMENTO ALL'ADEGUAMENTO. GUIDA ALLA NORMATIVA ANTISISMICA TER 02-99-27  
RASSEGNA STAMPA
- GUIDA AGLI INTERVENTI ANTI-TERREMOTO TRA MIGLIORAMENTO ED ADEGUAMENTO TER 02-99-29  
RASSEGNA STAMPA
- ANCHE PER LE OPERE IN ZONA SISMICA BASTA LA CERTIFICAZIONE DEL PROGETTISTA TER 02-99-46  
RASSEGNA STAMPA

**URBANISTICA**

- PRUSST - PROGRAMMA DI RIQUALIFICAZIONE E SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO URB 01-99-10  
DECRETO 8 OTTOBRE 1998 - DIREZIONE GENERALE DEL COORDINAMENTO TERRITORIALE
- PRUSST, PROPOSTE ENTRO IL 27 MAGGIO. ALLE PROGETTAZIONI UNA DOTE DI 31 MLD URB 01-99-48  
RASSEGNA STAMPA
- NAPOLI, PRIMA TAPPA PER LA CITTA' METROPOLITANA URB 02-99-45  
RASSEGNA STAMPA
- NAPOLI DEMOLISCE UN PONTE DI 1,5 KM PER RIDURRE L'IMPATTO AMBIENTALE URB 02-99-58  
RASSEGNA STAMPA

*L'indice degli argomenti trattati nell'anno 1998 è stato pubblicato nel numero 5/6 - 1998.*