

Roma, 16 aprile 2012

Circolare n. 216/2012

**AL SIG. PRESIDENTE
CONSERVIZI MARCHE
A TUTTI GLI ASSOCIATI**

**AL SIG. PRESIDENTE
CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI**

**E A TUTTI GLI ALTRI
ENTI, AZIENDE E SOCIETA'
- LORO SEDI -**

OGGETTO:

- 1) LEGGE 4 APRILE 2012, N. 35 - DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE E DI SVILUPPO.**
- 2) LEGGE 24 MARZO 2012, N. 28 – MISURE STRAORDINARIE E URGENTI IN MATERIA AMBIENTALE.**
- 3) CIRCOLARE INPS 27 MARZO 2012, N. 47 – ART. 15, LEGGE 183/11, IN TEMA DI CERTIFICATI E DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE.**
- 4) CIRCOLARE INAIL 21 MARZO 2012 – INTERVENTO SOSTITUTIVO DELLA STAZIONE APPALTANTE AI SENSI DELL'ART. 4, D.P.R. 207/10.**

1) LEGGE 4 APRILE 2012, N. 35 - DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE E DI SVILUPPO.

Sulla G.U.R.I. n. 82 del 6 aprile 2012, è stata pubblicata la legge n. 35/12, di conversione del d.l. n. 5/12, anche noto come "decreto Monti sulle semplificazioni".

Il provvedimento consta di ben 63 articoli e di un allegato e contiene numerose e significative disposizioni volte alla semplificazione dei rapporti tra cittadini e ad assicurare una riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese e, nel contempo, a dare sostegno e impulso al sistema produttivo.

Si riportano, qui di seguito, le misure di semplificazione di maggior interesse.

* * * * *

Modifiche alla legge 241/90 in materia di conclusione del procedimento e poteri sostitutivi (art. 1)

La norma sostituisce, innanzitutto, i commi 8 e 9 dell'art. 2 della legge 241/90 e s.m.i., recanti disposizioni in tema di conclusione del procedimento amministrativo.

Con il comma 8 si precisa, ora, che *“la tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104”*. A tale locuzione viene aggiunto un secondo periodo, con la specificazione che *“tutte le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio dell'Amministrazione sono trasmesse in via telematica alla Corte dei conti”*. Attraverso il riferimento alla Corte dei Conti e, quindi, al danno erariale, si cerca in sostanza di innescare un meccanismo virtuoso da parte del pubblico funzionario.

Il comma 9 dell'art. 2 della legge 241 cit. precisa, invece, che la mancata emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della responsabilità del funzionario e del dirigente, sotto il profilo disciplinare e contabile.

Significative appaiono anche le disposizioni riportate dal comma 9 bis al comma 9 quinquies dell'art. 1 della novella.

Le norme esprimono la evidente preoccupazione del Legislatore nei confronti dell'inerzia o dei ritardi della P.A. che, nonostante un incisivo apparato normativo, risulta spesso refrattaria ad una conclusione tempestiva dei procedimenti amministrativi. Le norme emarginate, inoltre, tendono a definire le annose questioni sulla punibilità o meno della P.A. in presenza di ritardata conclusione della procedura.

In particolare, il comma 9-bis prevede che *“l'Organo politico dell'amministrazione individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia”*.

Nell'ipotesi di omessa individuazione, il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al funzionario con il livello più elevato.

I commi successivi mirano poi a rendere ineludibili gli obblighi anzidetti.

A tal riguardo, il comma 9-ter puntualizza che *“decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore eventualmente necessario, il privato può rivolgersi al dirigente individuato (...) perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario”*. Il Legislatore intende “penalizzare” la P.A. inerte e tutelare il privato interessato, riducendo i termini ulteriori o, addirittura, prevedendo l'intervento di un soggetto *ad hoc* nominato dal responsabile tributario dei poteri sostitutivi.

Il dirigente/funzionario individuato ai sensi dell'articolo 9-bis avrà l'ulteriore compito ricognitivo *“entro il 30 gennaio di ogni anno”* di comunicare *“all'organo politico i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsti dalla legge o dai regolamenti”*.

Ulteriore norma di chiusura è quella contenuta nel comma 9-*quinquies* che impone di indicare nel provvedimento rilasciato (su istanza di parte) con ritardo il termine istituzionale previsto per la conclusione del procedimento e quello concretamente impiegato. Ciò al fine di consentire al privato di attivare eventuali rimedi risarcitori.

Segnalazione certificata di inizio attività (art. 2)

La norma introduce un'ulteriore modifica all'art. 19, legge 241/90 in tema di S.C.I.A..

In particolare, viene semplificata la procedura legata al rilascio di tale documento, con la precisazione che le attestazioni e le osservazioni dei tecnici abilitati corredano la SCIA solo nel caso in cui siano espressamente previste dalle norme vigenti.

Impianti termici (art 9)

Con d.m. Ambiente e tutela del territorio e del mare, Sviluppo economico e Infrastrutture e trasporti sarà approvato il modello di dichiarazione unica di conformità, che sostituirà i modelli di cui all'allegato I e II del d.m. 37/08 e la dichiarazione di cui all'articolo 284 del d.lgs. n. 152/06.

La dichiarazione unica di conformità e la documentazione allegata devono essere conservate presso la sede dell'interessato ed esibite, a richiesta dell'amministrazione, per i relativi controlli. Resta fermo l'obbligo di comunicazione ai fini del rilascio del certificato di agibilità da parte del Comune o in caso di allacciamento di una nuova fornitura di gas, elettricità o acqua.

Parcheggi pertinenziali (art. 10)

I posti auto e i box realizzati su area privata negli edifici esistenti diventano liberamente vendibili, anche separatamente dall'appartamento di cui sono pertinenza, purché il nuovo proprietario li destini a pertinenza di un'unità immobiliare comunque situata nello stesso Comune.

La norma non si applica ai parcheggi realizzati su aree pubbliche che, quindi, non possono essere ceduti separatamente dall'unità immobiliare di cui sono pertinenza, salva espressa previsione contenuta nella Convenzione stipulata con il Comune, ovvero qualora quest'ultimo autorizzi la cessione.

L'art. 10 precisa inoltre che le nuove disposizioni valgono in deroga ai titoli edilizi e agli atti convenzionali già sottoscritti.

Regolarità contributiva (art. 14)

Per i lavori pubblici e privati, le amministrazioni pubbliche devono acquisire d'ufficio il D.U.R.C., con le modalità di cui all'art. 43, d.P.R. 445/00.

L'art. 14, comma 6-bis, della legge 35/12 ribadisce, dunque, l'obbligo per le PP.AA. (già previsto ai sensi dell'art. 16-bis, comma 10, d.l. 185/08) di verificare la regolarità contributiva degli operatori economici direttamente nei riguardi degli enti istituzionali preposti.

In buona sostanza, la norma chiarisce definitivamente i dubbi interpretativi emersi a seguito dell'emanazione della direttiva n. 14/11 del Ministero della P.A. e della semplificazione, e della circolare del Ministero del lavoro del 16 gennaio 2012.

Modifiche al codice dei contratti (art. 20)

- Banca dati A.V.C.P.

Innanzitutto, con l'art. 20 viene introdotto l'articolo 6-bis nel Codice dei contratti, rubricato "Banca dati nazionale dei contratti pubblici" con il quale, per favorire la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi ed assicurare l'efficacia, la trasparenza e il controllo in tempo reale dell'azione amministrativa, viene istituita, presso l'A.V.C.P., la "Banca dati nazionale dei contratti pubblici" (BDNCP), della quale fanno parte i dati previsti dall'art. 7 del Codice dei contratti.

L'A.V.C.P. definirà a breve i dati concernenti la partecipazione alle gare e la valutazione delle offerte per i quali sarà obbligatoria l'inclusione della documentazione nella Banca dati, nonché le regole per la consultazione degli stessi.

E' previsto, infatti, che dal 1° gennaio 2013 il controllo dei requisiti da parte delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori sarà possibile esclusivamente per mezzo della nuova Banca dati.

Qualora vengano prescritti requisiti di qualificazione alle gare diversi da quelli di cui è prevista l'inclusione nella Banca dati, il possesso dei requisiti sarà verificato, per i lavori, direttamente dalle SS.AA. mediante il Casellario informatico, e per i servizi e le forniture, relativamente ai requisiti di cui all'art. 42, comma 1, lett. a) del Codice, mediante la Banca dati nazionale.

- Sponsorizzazioni

Vengono introdotte norme di carattere procedurale di modifica della disciplina per la selezione degli *sponsor*, di cui all'art. 26 del Codice dei contratti.

In primo luogo, viene fissato il limite di € 40.000,00 al di sotto del quale non occorre procedere mediante gara ad evidenza pubblica per la selezione dello *sponsor*.

Con l'introduzione dell'art. 199-bis al Codice dei Contratti, la nuova disposizione stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici competenti alla realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali debbano integrare il programma triennale dei lavori con un allegato che indichi i lavori, i servizi e le forniture per le quali intendono ricercare *sponsor* per il finanziamento o la realizzazione degli interventi.

La procedura prevede la pubblicazione di un bando di gara sul sito istituzionale dell'amministrazione per almeno trenta giorni. Inoltre, è previsto che l'avviso della pubblicazione del bando debba contenere la sommaria descrizione dell'intervento, l'indicazione del valore di massima e dei tempi di realizzazione, e la richiesta di offerte in aumento sull'importo del finanziamento minimo indicato.

Lo stesso dovrà poi stabilire se la sponsorizzazione sia di mero finanziamento, oppure tecnica, consistente in una forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento, a cura e a spese dello *sponsor*. La norma prevede anche un termine non inferiore a sessanta giorni per la presentazione delle offerte e precisa le modalità per la presentazione delle stesse e per la relativa valutazione.

Per i casi in cui non siano presentate offerte, o quando quelle presentate non siano appropriate o siano irregolari o inammissibili, si prevede che la stazione appaltante possa negoziare nei sei mesi successivi il contratto con un altro *sponsor*, individuato di propria iniziativa. Restano fermi sia i requisiti previsti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, che quelli di partecipazione generali, di cui all'art. 38 del Codice dei contratti, nonché quelli di idoneità professionale dei prestatori di servizi e dei fornitori, di cui agli artt. 39, 40, 41 e 42 e 201 dello stesso Codice.

- Servizi finanziari

In tema di servizi finanziari, l'art. 20, legge n. 35/12, riconduce i contratti di finanziamento di cui all'art. 19, comma 2, lett. d), d.lgs. 163/06 alla disciplina di cui all'art. 27 del medesimo Codice e, dunque, ai "principi relativi ai contratti esclusi", per i quali l'affidamento è preceduto da mera gara informale "...con invito ad almeno cinque concorrenti...".

Si tratta dell'attività che si estrinseca nell'applicazione degli strumenti di politica monetaria, tassi di cambio, debito pubblico, gestione delle riserve ed altre politiche monetarie che comportino operazioni su titoli od altri strumenti finanziari, oltre che i servizi generalmente erogati da banche centrali (cfr. Corte dei Conti, Sez. contr. Stato, 19 luglio 1995, n. 105), ma non anche i servizi bancari e assicurativi, che rientrano nel campo di applicazione della disciplina pubblicistica del d.lgs. 163 cit..

- Sanzioni in caso di false dichiarazioni

L'art. 20 riporta anche una modifica all'art. 38, comma 1-ter, del Codice dei contratti.

In particolare, viene parzialmente modificata la previsione relativa alla sanzione della sospensione per un anno dalla partecipazione alle procedure di gara e dagli affidamenti in subappalto, in caso di presentazione di falsa dichiarazione in gara. Infatti, l'originaria previsione che disponeva l'operatività della sanzione per "un periodo di un anno" viene sostituita da quella che ne consente l'operatività "fino ad un anno", lasciando, quindi, intendere che l'A.V.C.P. ha la facoltà di graduare la sanzione nei confronti degli operatori economici, in relazione alla gravità della dichiarazione resa.

- Lavori all'estero

La legge 35/12 sostituisce anche l'art. 84 del Regolamento 207/10, recante i criteri di accertamento e di valutazione dei lavori eseguiti all'estero.

RESPONSABILITÀ SOLIDALE NEGLI APPALTI (ART. 21)

È prevista la modifica del comma 2 dell'art. 29 del d.lgs. 276/03 in tema di responsabilità solidale.

In particolare, viene precisato che "*in caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi comprese le quote di trattamento di fine rapporto, i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento*".

Significativa è l'esclusione dall'ambito della responsabilità solidale dell'obbligazione per le sanzioni civili.

Viene pertanto meno l'interpretazione fornita dal Ministero del Lavoro con l'interpello numero 3/2010, che riteneva incluse nel regime di solidarietà le somme dovute a titolo di interesse sui debiti previdenziali (o fiscali) e le somme dovute a titolo di sanzioni civili, in quanto si sarebbe trattato di somme dovute in stretto rapporto con gli stessi debiti previdenziali o fiscali, volte a mantenere inalterato il valore reale di quanto dovuto alle amministrazioni. Con la modifica introdotta dall'art. 21 queste somme restano a esclusivo carico del responsabile dell'inadempimento.

Qualora il datore di lavoro sia convenuto in giudizio per il pagamento, unitamente all'appaltatore, questi può eccepire il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo.

In tale caso il giudice accerta la responsabilità solidale di entrambi gli obbligati, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore. La relativa eccezione può essere sollevata anche se l'appaltatore non è stato convenuto in giudizio, ma in tal caso il committente imprenditore o datore di lavoro deve indicare i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi. Il Committente imprenditore o datore di lavoro che ha eseguito il pagamento può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato, secondo le regole generali.

AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE (ART. 23)

La norma prevede che, entro 6 mesi, il Governo debba emanare un regolamento volto a disciplinare l'autorizzazione unica ambientale e a semplificare gli adempimenti amministrativi per le piccole e medie imprese. In particolare, l'autorizzazione unica ambientale sarà rilasciata da un unico soggetto e sostituirà ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale.

Il procedimento dovrà essere improntato al principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi, in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché all'esigenza di tutela degli interessi pubblici, e non dovrà comportare l'introduzione di maggiori oneri a carico delle imprese.

INSTALLAZIONE, AMPLIAMENTO E MANUTENZIONE DEGLI IMPIANTI NEGLI EDIFICI (ART. 34)

La norma estende a tutte le tipologie di edifici, indipendentemente dalla loro specifica destinazione d'uso, l'abilitazione concessa alle imprese che svolgono attività di installazione e manutenzione di impianti negli edifici, ai sensi dell'art. 3, d.m. Sviluppo Economico n. 37/08.

DISMISSIONI DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO (ART. 43)

Vengono semplificate le procedure per la dismissione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

In particolare, l'art. 43 demanda ad un d.m. Beni culturali la definizione di modalità tecniche operative, anche informatiche, idonee ad accelerare le procedure di verifica dell'interesse culturale, di cui all'articolo 12 del d.lgs. 42/04 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

I procedimenti di dismissione interessati dalla presente norma sono in particolare quelli previsti da:

- art. 6 della legge 183/11, n. 183 (immobili dello Stato destinati ad uso diverso da quello residenziale, da conferire a fondi di investimento immobiliari o a società);
- art. 66 del d.l. 1/12 (terreni agricoli e a vocazione agricola);
- art. 27 del d.l. 201/11 (patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dei Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato e degli Enti vigilati dagli stessi, nonché dei diritti reali relativi ai beni immobili, anche demaniali);
- art. 307 comma 10 e art. 314, d.lgs. 66/10 (immobili militari).

Il termine previsto per l'adozione del regolamento di semplificazione è di 60 giorni.

SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA DI INTERVENTI DI MODESTA ENTITÀ (ART. 44)

L'art. 44 interviene in materia di autorizzazione paesaggistica semplificata, prevedendo l'emanazione, entro un anno dall'entrata in vigore del d.l. 5/12, di un regolamento volto ad introdurre disposizioni modificative e integrative al regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, del d.lgs. n. 42/04 (d.P.R. 139/10). Tutto ciò allo scopo di precisare le ipotesi di interventi di lieve entità per i quali è possibile ricorrere ad una procedura semplificata per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, nonché al fine di operare ulteriori semplificazioni procedurali in materia.

EDILIZIA SCOLASTICA (ART. 53)

All'art. 53 vengono dettate norme per la modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico ed è previsto che, al fine di garantire su tutto il territorio nazionale l'ammodernamento e la razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico, anche in modo da conseguire una riduzione strutturale delle spese correnti di funzionamento, il CIPE, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, dovrà approvare un Piano nazionale di edilizia scolastica.

La proposta di piano è trasmessa alla Conferenza unificata entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 5/12 ed il Piano è approvato entro i successivi 60 giorni.

2) LEGGE 24 MARZO 2012, N. 28 – MISURE STRAORDINARIE E URGENTI IN MATERIA AMBIENTALE.

Si segnala che, sulla GURI n. 71 del 24 marzo 2012, è stata pubblicata la legge n. 28/12, di conv. del d.l. n. 2/12, recante misure in materia ambientale.

Il provvedimento reca una serie di disposizioni urgenti in materia di rifiuti, tra le quali, si segnalano quelle per la commercializzazione di sacchi per asporto merci nel rispetto dell'ambiente e per la gestione dei materiali di riporto, utilizzati per la realizzazione di riempimenti e rilevati.

In particolare, è precisato che detti materiali rientrano nel concetto di “suolo” di cui all’art. 185, comma 1, lett. b) e c) e comma 4, d.lgs. 152/06 (Codice dell’Ambiente).

Ne deriva che anche i riporti sono esclusi dall’ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, quando si tratta di:

- terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e ss. relativamente alla bonifica di siti contaminati (art. 185, comma 1, lett. b) d.lgs. 152/06 cit.);
- suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione nello stesso sito in cui è stato escavato (art. 185, comma 1, lett. c));
- suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, se ricorrono le condizioni per gestirlo come sottoprodotto o materia prima secondaria (art. 185, comma 4 d.lgs. 152 cit.).

3) CIRCOLARE INPS 27 MARZO 2012, N. 47 – ISTRUZIONI OPERATIVE PER L’APPLICAZIONE DELL’ART. 15, LEGGE 183/11, IN TEMA DI CERTIFICATI E DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE.

L’istituto di previdenza ha fornito ulteriori istruzioni operative per conformare l’azione amministrativa degli uffici al nuovo assetto normativo delineato dall’art. 15, legge 183/11 (cfr. Circ. 194/11), in tema di semplificazione amministrativa.

L’Inps rammenta innanzitutto che con la citata norma il Legislatore ha voluto rafforzare il principio secondo cui le PP.AA. e i gestori di SS.PP.LL devono acquisire d’ufficio le informazioni necessarie allo svolgimento dei procedimenti amministrativi.

Pertanto, con specifico riferimento alla regolarità contributiva, la circolare n. 47 conferma il contenuto dell’art. 44-bis, d.P.R. 445/00, precisando che il DURC non può essere sostituito da un’autocertificazione e che la veridicità dei dati e delle informazioni risultanti dalla dichiarazione sostitutiva dell’interessato deve essere accertata d’ufficio.

Il testo della direttiva è consultabile sul sito della Nomos Appalti www.nomosappalti.it alla voce “Articoli”.

4) CIRCOLARE INAIL 21 MARZO 2012 – INTERVENTO SOSTITUTIVO DELLA STAZIONE APPALTANTE AI SENSI DELL’ART. 4, D.P.R. 207/10.

Come è noto, l’art. 4, d.p.r. 207/10 prevede l’intervento sostitutivo della S.A. in caso di irregolarità contributiva dell’appaltatore o del subappaltatore accertata mediante il DURC.

Con la circolare in oggetto, l’Inail conferma i contenuti delle istruzioni fornite in materia dal Ministero del Lavoro (cfr. Circ. 211/12), precisando innanzitutto le modalità con le quali l’istituto, in occasione della verifica della regolarità contributiva riferita all’intera situazione aziendale e prima di attestare l’irregolarità, attiva la procedura di richiesta di regolarizzazione, ex art. 7 del d.m. 24 ottobre 2007.

Le somme per le quali deve intervenire la stazione appaltante, al netto delle ritenute di cui all’art. 4 del Regolamento (ritenuta dello 0.50%), possono colmare in tutto o anche solo in parte il debito riscontrato a carico dell’operatore economico (appaltatore o subappaltatore).

Nomos Appalti

Consulenza legale agli Enti Locali

Qualora l'importo dell'inadempienza riguardi più istituti (Inps, Inail e Casse Edili) e l'importo per il quale interviene la stazione appaltante sia inferiore, l'intervento sostitutivo opererà proporzionalmente.

Una volta effettuato l'intervento sostitutivo, la stazione appaltante non dovrà richiedere un nuovo Durc, per versare l'eventuale residuo all'operatore economico, salvo evidentemente i casi di fasi successive dell'appalto o di diverso appalto.

Il testo della circolare è consultabile sul sito della Nomos Appalti www.nomosappalti.it alla voce "Articoli".

* _ * _ * _ * _ * _ *

Nel restare a disposizione si porgono cordiali saluti.

Avv. Francesco Lilli
(responsabile del servizio)

