

Rassegna stampa

Centro Studi CNI - 17/09/2010



SCIA

Sole 24 Ore	17/09/10	P. 35	La Scia vale anche per l'edilizia	Alessandro Arona	1
-------------	----------	-------	-----------------------------------	------------------	---

GIURISPRUDENZA APPALTI PUBBLICI

Italia Oggi	17/09/10	P. 35	Piani territoriali alle università	Andrea Mascolini	2
-------------	----------	-------	------------------------------------	------------------	---

SICUREZZA SUL LAVORO

Italia Oggi	17/09/10	P. 28	Sicurezza sul lavoro senza deroghe		3
-------------	----------	-------	------------------------------------	--	---

Italia Oggi	17/09/10	P. 28	Cadute dall'alto, come prevenirle	Marco Vigone	4
-------------	----------	-------	-----------------------------------	--------------	---

INGEGNERI GESTIONALI

Corriere Della Sera	17/09/10	P. 48	Ingegneri gestionali Sono solo la metà di quelli che servono	Giovanni Stringa	5
---------------------	----------	-------	--	------------------	---

BILANCIA TECNOLOGICA

Sole 24 Ore	17/09/10	P. 5	Più competitivi nel mercato hi-tech		6
-------------	----------	------	-------------------------------------	--	---

SICUREZZA INFORMATICA

Sole 24 Ore	17/09/10	P. 27	Il virus corre sui social network	Franco Sarcina	7
-------------	----------	-------	-----------------------------------	----------------	---

AEROPORTI NAZIONALI

Sole 24 Ore	17/09/10	P. 24	Aumenti tariffari, sale il pressing		8
-------------	----------	-------	-------------------------------------	--	---

APPALTI PUBBLICI

Sole 24 Ore	17/09/10	P. 35	Le imprese: stop alla tracciabilità	Valeria Uva	9
-------------	----------	-------	-------------------------------------	-------------	---

VIA E VAS

Urbanistica E Appalti	17/09/10	P. 1108	Il commento		10
-----------------------	----------	---------	-------------	--	----

CONCILIAZIONE

Sole 24 Ore	17/09/10	P. 1	Gli spiccioli per evitare il tribunale spaventano gli avvocati	Giovanni Negri	17
-------------	----------	------	--	----------------	----

Sole 24 Ore	17/09/10	P. 31	Mediatori autocertificati	Giovanni Negri	18
-------------	----------	-------	---------------------------	----------------	----

AVVOCATI

Sole 24 Ore	17/09/10	P. 16	Salviamo la segretezza degli avvocati d'impresa	Alessandro De Nicola, Raimondo Rinaldi	20
-------------	----------	-------	---	--	----

Sole 24 Ore	17/09/10	P. 31	Per gli avvocati regole ancora insoddisfacenti		21
-------------	----------	-------	--	--	----

Sole 24 Ore	17/09/10	P. 31	Stress da professione con redditi in calo	Federica Micardi	22
-------------	----------	-------	---	------------------	----

UNIVERSITÀ

Sole 24 Ore	17/09/10	P. 35	La meritocrazia a passo lento sui fondi agli atenei	Alessandro Galimberti	23
-------------	----------	-------	---	-----------------------	----

Semplificazione. Una nota del ministero delimita l'ambito di applicazione dell'istituto in vigore da un mese e mezzo

La Scia vale anche per l'edilizia

La segnalazione si applica a tutti gli interventi prima assoggettati alla Dia

Alessandro Arona

Si applica anche all'attività edilizia la Segnalazione certificata di inizio attività (Scia), introdotta con la manovra estiva, che consente di avviare un'attività produttiva senza aspettare il via libera dell'amministrazione (salvo controlli entro 60 giorni). Si applica a tutti gli interventi di costruzione prima soggetti a Dia (inizio attività dopo 30 giorni), e cioè manutenzione straordinaria su parti strutturali, restauro, ristrutturazione edilizia "leggera", e non invece a quelli più rilevanti (ristrutturazioni pesanti, ampliamenti e nuove costruzioni) soggetti ancora a permesso di costruire e Super-Dia.

IL PERIMETRO

Lo strumento potrà essere usato per restauri, manutenzione straordinaria, e ristrutturazioni ma non serve il permesso di costruire

I primi chiarimenti del governo sono arrivati ieri, a un mese e mezzo dall'entrata in vigore (articolo 49, comma 4-bis del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n.122). Non sotto forma di una circolare, ma di una nota firmata dal capo dell'Ufficio legislativo del ministero della Semplificazione, Giuseppe Chinè, inviata alla Regione Lombardia, che per prima il 30 agosto aveva inviato un quesito. «La nota - spiega Chinè - è frutto di un lavoro di coordinamento con i ministeri della Pubblica amministrazione, delle Infrastrutture e dell'Economia, esprime quindi la posizione del governo».

Le norme Scia stavano creando un po' ovunque dubbi interpretativi, sull'applicabilità all'edilizia ma anche sul coordinamento con il Testo uni-

co dell'edilizia.

La nota del ministero sostiene che «il quesito in ordine all'applicabilità della Scia alla materia edilizia non può che trovare risposta positiva», sulla base di cinque motivazioni. Primo, per un argomento letterale: nel comma 4-bis si legge che l'espressione «segnalazione certificata di inizio attività» e le relative norme sostituiscono quelle di «dichiarazione di inizio attività» (Dia), in ogni legge statale e regionale. Nel vecchio articolo 19, inoltre, l'edilizia era esplicitamente esclusa, ora non lo è, indice della volontà del legislatore. Terzo punto: nel testo si parla di «asseverazioni» da allegare se necessario alla Scia, espressione che compare nelle norme del Testo unico edilizia sulla Dia. Ancora: la volontà del legislatore di includere l'edilizia è evidenziata dai lavori preparatori. Infine, la norma - si legge nell'articolo 49, comma 4-bis, «costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (articolo 117 della Costituzione), come già stabilito dalla legge 69/2009 a proposito della Dia.

Il ministero della Semplificazione chiarisce che la Scia non si applica agli interventi edilizi soggetti a permesso di costruire. Il campo applicativo della nuova disciplina - spiega la nota - è esattamente quello della vecchia Dia, che va a sostituire, e non può dunque allargarsi ai campi di altri titoli abilitativi. Esclusa anche la Super-Dia (Dia alternativa al permesso), che ha una disciplina speciale.

Altro dubbio era l'esclusione della Scia in caso di vincoli ambientali, paesaggistici e culturali. Qui resta ferma, come per la Dia, la possibilità di acquisire preventivamente il parere della Soprintendenza e poi presentare la segnalazione al comune.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il perimetro

La Scia

La Segnalazione certificata di inizio attività è prevista dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Secondo la nuova norma è possibile avviare un'attività commerciale o produttiva semplicemente presentando all'amministrazione una segnalazione, con autocertificazione del possesso dei requisiti

Le attestazioni

Se necessario vanno presentate attestazioni e asseverazioni da parte di tecnici abilitati

I controlli

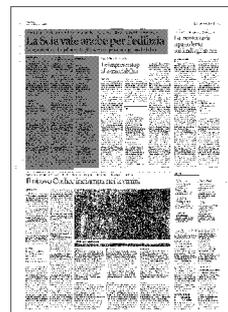
L'amministrazione controlla i requisiti e se necessario può fermare l'attività entro sessanta giorni dall'inizio dell'attività

La nota del governo

La Scia si applica anche all'edilizia, agli interventi finora soggetti a Dia (manutenzione straordinaria "pesante", restauro e risanamento, ristrutturazione edilizia "leggera"). Ma non agli interventi più rilevanti, che restano soggetti a permesso di costruire o Super-Dia

Vincoli ambientali

In caso di preesistenti vincoli ambientali, paesaggistici e culturali, resta ferma la possibilità di acquisire - come per la Dia - il preventivo parere della Soprintendenza e presentare poi la segnalazione certificata di inizio attività al comune



Il Consiglio di stato ha confermato l'ok del Tar sulla selezione indetta dal comune di Pavia

Piani territoriali alle università *Legittimo limitare la gara agli atenei, escludendo i privati*

PAGINA A CURA
DI ANDREA MASCOLINI

E legittimo per un comune affidare la redazione di un piano territoriale tramite una gara riservata soltanto alle Università, con esclusione dei privati, in quanto finalizzata a concludere un accordo fra amministrazioni. E quanto stabilisce il Consiglio di stato, quinta sezione, con la sentenza n. 6548 del 10 settembre 2010, confermando la pronuncia di primo grado del Tar Lombardia (n. 74/2010) con riguardo a una procedura di selezione, esperita dal comune di Pavia e riservata ai soli istituti universitari, per l'affidamento dell'incarico di studio e di consulenza tecnico-scientifica per la redazione del piano di governo del territorio comunale; la procedura era stata impugnata dagli Ordini professionali degli architetti di diverse province lombarde e dal Consiglio nazionale degli architetti pianificatori paesaggisti e conservatori. Il Consiglio di stato, in primo luogo definisce l'ambito operativo dell'articolo 15 della legge 241/90 (sugli accordi fra amministrazioni pubbliche) alle ipotesi di «sussistenza dell'interesse dei soggetti che si accordano, piuttosto che all'identità dell'attività da svolgere in comune», con ciò ampliando molto la portata della norma, per come fino a oggi era stata interpretata. In secondo luogo i giudici legittimano l'operato dell'amministrazione comunale facendo leva sulla giurisprudenza comunitaria (sentenza del 9 giugno 2009, C-480/06), nella quale è stato precisato che il diritto comunitario «non impo-

ne in alcun modo alle autorità pubbliche di ricorrere ad una particolare forma giuridica per assicurare in comune le loro funzioni, consentendo, invece, alle amministrazioni aggiudicatrici, in alternativa allo svolgimento di una di procedura di evidenza pubblica di scelta del contraente, di stipulare un accordo a titolo oneroso con altra amministrazione pubblica, cui affidare il servizio». In sostanza, secondo il Consiglio di stato, la giurisprudenza comunitaria ha attribuito rilievo al perseguimento di interessi pubblici tramite accordi fra amministrazioni che non possono inficiare i principi delle direttive che sono volti a garantire parità di trattamento tra soggetti privati che hanno scopo di lucro. In altre parole una cosa è svolgere una gara per l'affidamento di un appalto pubblico (soggetta quindi alle direttive), altro è concludere un accordo fra amministrazioni e scegliere il soggetto pubblico con una selezione dalla quale sono, ovviamente, esclusi i privati. Secondo i giudici, infatti, «nella giurisprudenza comunitaria è riconosciuta la possibilità che le amministrazioni pubbliche, ferma la loro legittimazione a concorrere alla pari delle imprese private nelle pubbliche gare, concludano accordi diretti per il perseguimento di fini di interesse pubblico».



La Sail scrive una lettera aperta al ministro dell'economia e del tesoro Giulio Tremonti

Sicurezza sul lavoro senza deroghe È necessario innalzare l'attenzione. E fare più prevenzione

Pubblichiamo la lettera indirizzata da Fulvio Fornaro della Sail al ministro dell'Economia Giulio Tremonti in merito ad alcune affermazioni in materia di sicurezza sul lavoro.

Il Corriere della Sera in prima pagina venerdì 10 settembre riportava nuovamente alcune Sue considerazioni sulla sicurezza del lavoro. Condivisibili per la critica mossa all'eccesso di burocrazia normativa e gestionale, finalizzata a promuovere la prevenzione di infortuni e tecnopatie, così come è stata imposta «in questi anni alle imprese». E a cui, purtroppo, è mancata un'assidua consulenza antinfortunistica a favore delle attività produttive, rappresentate spesso dalla titolarità di una singola persona.

Per cui, a proposito di sburocratizzazione, un esempio emblematico è costituito da una proposta dei medici competenti iscritti alla SIMLII (Società Italiana di Medicina del Lavoro ed Igiene Industriale) che hanno inviato al Ministero della Salute e a quello del Lavoro, in data 27/07/2010 (in merito agli allegati 3/A e 3/B, ex art. 40, comma 2-bis, dlgs

81/08), modifiche pratiche di semplificazione burocratica di una ritualità operativa richiesta al medico competente e alle aziende interessate. Tale proposta è rimasta lettera morta. In ogni caso, è necessario sottolineare che le misure messe in campo fino ad ora nello specifico settore non hanno risolto né le emergenze di sicurezza all'interno delle aziende, né hanno incrementato la prevenzione dei rischi da parte di quei pochi soggetti deputati a svolgere, nell'ambito delle aziende sanitarie locali, compiti tanto delicati e complessi. Né, tanto meno, sono state valorizzate appieno le risorse cospicue, messe a disposizione della periferia del servizio sanitario nazionale, finalizzate a incrementare la formazione continua sul territorio. Scuole comprese. Specialmente dove mancano formatori specializzati, che si facciano sentire e apprezzare sul serio.

D'altra parte, quando si entra nel merito della prevenzione non si tiene conto della moltiplicazione di micro imprese, soprattutto in edilizia, nel restauro, o nel recupero, abitativo. In modo particolare, al momento in cui vengono installati e resi funzionali cantie-

ri fantasma.

Sotto questo profilo, il riscontro illuminante viene dalle cosiddette morti bianche, registrate a cadenza quasi quotidiana, a causa dell'impiego di manodopera «grezza». Spesso extra comunitari privi di contratto di lavoro, inconsapevoli delle normative di sicurezza in vigore., per giunta, con paghe da fame.

Tutto questo è esaltato da una incosciente euforia di averla fatta franca fino ad ora, in quanto il pendolo della crisi economica oscilla paurosamente in preda a proteste strillate dai tetti delle fabbriche. Insufficienti a destare orrore e solidarietà umana come gli infortuni che si sono verificati negli ultimi giorni, con una cadenza ravvicinata, quasi inarrestabile: cosa sta a significare tutto ciò? Vuol dire che, nella dinamica organizzativa della sicurezza nei luoghi di lavoro, sussistono zone franche che le ditte di manutenzione hanno individuato per se stesse.

D'altra parte, non si spiegherebbero sotto questo profilo i tre morti avvenuti a Capua (Caserata) nelle cisterne di un'azienda farmaceutica, sempre a causa degli interventi di manutenzione. Ciò conferma che anche

le piccole aziende non debbono essere affrancate a sottostare ad una serie di norme, di leggi, procedure burocratiche e regolamentari vigenti, cosiccome l'on. S. V. aveva recentemente auspicato come superflue.

A riguardo, tuttavia, sarebbe auspicabile se Ella potesse ricavare uno spazio dal Suo tempo rispetto agli impegni istituzionali, partecipando a Torre Canne di Fasano (Br) Hotel del Levante ad un convegno specifico, organizzato dalla Sail, con il Patrocinio della Presidenza del Senato della Repubblica e da altre pubbliche istituzioni di sicurezza, sulla «Manutenzione sicura» il 23 e 24 c.m., nell'ambito della Settimana Europea della Sicurezza.

RingraziandoLa per l'attenzione riservata alla presente, voglia gradire i migliori sentimenti di stima e di apprezzamento per il ruolo che svolge nell'ambito del Governo e nell'interesse nazionale.

Pagina a cura della
SAIL SRL
SITO: WWW.SAIL626.IT
E-MAIL: INFO@SAIL626.IT
NUMERO VERDE: 800 913 626



SCENARI

Cadute dall'alto, come prevenirle

Un vademecum pratico sulle disposizioni legislative vigenti

Lavori di costruzione, montaggio, demolizione, restauro o manutenzione, siano essi effettuati in edilizia o nell'impiantistica industriale, richiedono per erigere o intervenire su una struttura l'utilizzo di idonee attrezzature e opere provvisorie.

L'allestimento di queste opere provvisorie deve essere effettuato a regola d'arte, queste devono essere proporzionate ed idonee allo scopo ed occorre conservarle in efficienza, durante l'utilizzo, per l'intera durata del lavoro.

La legislazione vigente, dlgs 81/08 e smi e in particolare il capo II del titolo IV, prevede l'utilizzo di impalcature, ponteggi o di altre idonee opere provvisorie, per tutti i lavori da eseguire ad un'altezza superiore ai due metri rispetto ad un piano stabile. Tali precauzioni devono essere adottate per svolgere tutti i lavori in quota, e seguendo lo sviluppo dei lavori, permettere di eliminare i pericoli di caduta di persone e di cose.

Già con l'emanazione del dlgs 8 luglio 2003, n. 235, relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori era stato disciplinato specificamente, con decorrenza delle nuove disposizioni dal 19 luglio 2005, l'uso dei ponteggi, delle scale a pioli e dei sistemi a fune nei lavori temporanei in quota. Tale disposizione stabiliva, così come anche oggi, un sistema gerarchico d'uso tra le attrezzature di lavoro normalmente impiegate per l'esecuzione di lavori in quota e rafforzava così il criterio della priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle

misure di protezione individuale.

Queste attrezzature di lavoro sono state normate o mediante disposizioni di legge o tramite norme tecniche.

Si presentano in seguito i principali apparecchi utilizzati in ambito cantieristico suddividendo le varie attrezzature secondo le tre tipologie precedentemente riportate e collegandole alle disposizioni legislative e/o normative vigenti.

PONTEGGI METALLICI

Come stabilito dalle disposizioni legislative e normative l'opera provvisoria deve essere, ovviamente, stabile. Questa sembra una «battuta» fuori luogo, ma si pensi a quanti gravissimi infortuni sono avvenuti per il crollo di ponteggi anche a causa della loro non stabilità prodotta, per esempio, da un vento eccessivamente elevato e non previsto nei calcoli preventivi della struttura interessata.

La dimensione, la forma e la disposizione degli impalcati devono essere idonee alla natura del lavoro da eseguire, adeguate ai carichi da sopportare e tali da consentire l'esecuzione dei lavori in condizioni sicure.

I materiali devono essere di buona resistenza, essere protetti contro la corrosione atmosferica e devono essere esenti da ogni difetto o imperfezione che possa compromettere il loro buon uso.

Tutti gli elementi che compongono la struttura devono portare impressi a rilievo o ad incisione il nome ed il marchio del fabbri-

cante.

Le disposizioni legislative impongono dimensioni ben precise per tutti i componenti di queste attrezzature.

Fondamentale ai fini della sicurezza collettiva risulta la protezione della caduta dall'alto dei materiali.

In questo caso la legge prevede lungo le facciate del ponteggio l'inserimento di un impalcato di sicurezza. Tale protezione, detta mantovana parasassi, deve essere posizionata in corrispondenza dei luoghi di transito o stazionamento all'altezza del solaio di copertura del piano terreno. Devono essere posizionati ulteriori parasassi ogni qualvolta si superi la distanza di 12 m. tra il piano di calpestio e un qualsiasi altro impalcato superiore.

La struttura deve essere costituita da un robusto intavolato inclinato, con spessore minimo delle tavole di 4 cm, avente l'estremità superiore verso l'esterno. Sovente, nei ponteggi di tipo prefabbricato, la realizzazione del parasassi richiede la necessità di utilizzare elementi in tubo giunto appartenenti ad altro tipo di ponteggio. Tale eventualità, però, è consentita solamente se rientra nelle soluzioni contemplate nelle autorizzazioni ministeriali del ponteggio che si sta utilizzando. La legge vieta, infatti di utilizzare per realizzare un ponteggio materiali costruiti da ditte differenti. (continua)

Marco Vigone
*presidente Commissione
sicurezza UNI*



Politecnico A Milano 458 neolaureati per 962 domande

Ingegneri gestionali Sono solo la metà di quelli che servono

La Burgo: sono rari, anche noi li vogliamo

Accade in Italia, anche in questi tempi di crisi: A.A.A. ingegneri gestionali cercansi. E subito. A dirlo sono non poche aziende che assumono e università che fanno da tramite tra le imprese e i neolaureati. Basta vedere quello che è successo solo l'anno scorso al Politecnico di Milano, dove di fronte a 458 studenti laureati in Ingegneria gestionale nel 2009 sono state ben 962, più del doppio, le offerte di lavoro arrivate al Career service dell'ateneo per arruolare in azienda questi profili: figure che uniscono una formazione «ingegneristica» a una preparazione economica.

Anche al Politecnico di Torino la situazione è simile. Gli ingegneri gestionali che escono dall'ateneo piemontese, fanno sapere da Torino, trovano velocemente un lavoro; con sbocchi che vanno dalla piccola alla grande industria, dalle banche agli ospedali fino agli uffici pubblici. Tanto che quest'anno le preiscrizioni al corso di laurea sono lievitate dell'8% rispetto

al 2009.

E le aziende? Un caso tipico è quello del gruppo Burgo, produttore di carta, che ha da poco lanciato un progetto per selezionare 25 ingegneri "ad alto potenziale". Non solo gestionali, ma anche per esempio meccanici. Saranno inseriti negli stabilimenti del gruppo, per lavorare tra logistica, produzione, manutenzione e ufficio tecnico. Le ricerche sono già partite a giugno, e finora sono stati coperti poco meno della metà dei posti disponibili, racconta il direttore «personale e organizzazione» Franco Montevocchi. Adesso, nel giro di un mese, si cercano gli "ingegneri mancanti". Per poi viaggiare a pieno regime con il progetto, anche for-

mattivo, che prevede una partnership con la business school Cuoia. I neoassunti, spiega Montevocchi, «entro 3-4 anni possono raggiungere posizioni di responsabilità in azienda». Con un'informata di assunzioni che dovrebbe ripetersi ogni due anni.

In generale, agli ingegneri gestionali le aziende italiane aprono le porte dei propri uffici di produzione, logistica, marke-

ting, pianificazione strategica e controllo di gestione, solo per fare alcuni esempi. Apprezzando una preparazione giudicata più differenziata e flessibile anche se meno tecnologica di altre lauree simili. Come dire: il sangue misto tra economia e ingegneria può essere un valido investimento. Per le aziende così come per gli studenti.

Giovanni Stringa

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Gli sbocchi

Porte aperte negli uffici di logistica, produzione, marketing, pianificazione e controllo



Bilancia tecnologica. In attivo anche il 2009

Più competitivi nel mercato hi-tech

C'è un segnale positivo che arriva dall'Italia "tecnologica". Nel 2009, per il quarto anno consecutivo, la bilancia tecnologica italiana ha chiuso in attivo (186 milioni). Un indicatore da non sottovalutare: questa bilancia misura infatti la capacità di un paese di competere sui mercati della tecnologia, vendendo all'estero e acquistando dal resto del mondo brevetti, servizi, marchi e altri beni tecnologici (non viene invece considerata la tecnologia incorporata nei prodotti). Il dato è

soprattutto frutto della maggiore penetrazione del made in Italy sui mercati esteri: tra il 2000 e il 2007 gli incassi sono saliti del 37,6% mentre i pagamenti sono scesi dell'11,3 per cento. La componente che incide di più è quella dei servizi con contenuto tecnologico, soprattutto studi tecnici e di *engineering*. Nota dolente della bilancia continuano a essere le transazioni in marchi e disegni, che nel 2007 registravano un saldo negativo di 440 milioni e di 447 nel 2009.



Sicurezza. Ricerca di Panda Security: l'accesso da parte dei dipendenti è un rischio per le aziende

Il virus corre sui social network

I problemi: calo di produttività, diffusione di dati sensibili e infezioni

Franco Sarcina
MILANO

L'accesso ai social media da parte dei dipendenti può rappresentare un rischio per le aziende, soprattutto per quelle medie e piccole. Secondo la ricerca Social Media Risk Index di Panda Security, infatti, negli Stati Uniti quasi un terzo delle società interpellate, con un nu-

SCELTE DIFFERENTI

In Italia si registrano posizioni diverse tra le imprese: per alcune massima libertà di accesso, altre limitano la navigazione

mero di dipendenti da 15 a 1000, sono state infettate da "malware" provenienti da siti di social media. Di queste, il 35% hanno subito una perdita economica, per oltre un terzo dei casi superiore ai 5.000 dollari.

In generale, le più grandi preoccupazioni circa l'utilizzo dei social media nelle aziende riguardano la possibile diffusione di dati sensibili o le violazioni della privacy (74,5%), le infezioni da malware o virus infor-

matici (68,6%), la perdita di produttività dei dipendenti (59,5%) e il danneggiamento della "reputazione" dell'azienda, mentre il danno reale maggiore è dato dalla perdita della produttività (38,2% dei casi), seguita dalle infezioni informatiche (33,3%). Di fatto, nel 28,4% dei casi, tuttavia, non sono stati riscontrati danni reali dall'utilizzo dei social media.

Per quelle società che hanno subito una o più infezioni da virus o malware diffuse attraverso siti di social media, secondo la ricerca Panda Security queste sono state diffuse da Facebook nel 71,6% dei casi, da YouTube nel 41,2% e da Twitter nel 32,4%. Alla luce dei rischi, nel 71,3% dei casi è stato deciso di impedire l'accesso (filtering) ad alcuni siti.

Anche in Italia, si è dovuto a volte ricorrere al blocco di alcuni siti di social networking per evitare infezioni informatiche. Racconta Marco Scippa, Chief Human Resources di Elica, società che produce cappe da cucina presente con circa 1.350 dipendenti in Italia e un totale di 2.500 nel mondo: «Nel 2007 fummo violentemente colpiti da una infezione informatica

che praticamente bloccò tutti i Pc della corporate (circa 350), e che per fortuna si risolse in 24 ore solo grazie al grande impegno, anche notturno, dei nostri colleghi del reparto It. Tutti i settori, dall'amministrazione alla logistica - spiega Scippa - si bloccarono. Probabilmente la causa del blocco fu una infezione contratta accedendo a Facebook. Di fatto, ora abbiamo ristretto l'accesso ad alcuni siti - Facebook in particolare - lasciando libero l'accesso ad altri, come YouTube o LinkedIn; quest'ultimo viene utilizzato anche internamente - chiarisce Scippa - per il recruiting. Anche grazie a questo, da quel giorno non abbiamo mai subito infezioni gravi.

Diversa l'esperienza in Hp. Paolo Testa, responsabile risorse umane della sede italiana, che conta circa 5.800 dipendenti su un totale worldwide di circa 320 mila, ci dice che nel colosso informatico «grazie al cielo, non si sono mai verificati dei problemi gravi di infezioni virali, anche se ovviamente tutti i nostri pc sono protetti. In ogni caso - specifica Testa - la nostra policy è completamente aperta: non sono a conoscenza

di "black list" e di siti inaccessibili all'interno della rete aziendale. Anzi, favoriamo l'accesso ai siti di social networking: per esempio su Facebook stesso esiste un gruppo Hp».

Anche per Paola Caccia Dominioni, Hr Manager di Zeta Service, società di amministrazione del personale in outsourcing con poco più di 80 dipendenti, l'accesso ai siti di social networking non ha mai comportato problemi. «Abbiamo regolamentato l'uso dei siti di social networking e in particolare quello di Facebook, dato anche che per il nostro lavoro trattiamo dati personali sensibili. In pratica, sui siti di social networking non devono essere fatti commenti riguardanti il lavoro - precisa Caccia Dominioni -. Ma l'accesso è libero, anzi quasi tutti noi siamo amici all'interno di Fb, e a volte utilizziamo questo social network per comunicazioni informali, insieme a una chat e all'intranet aziendale. Non abbiamo mai avuto problemi a livello di virus. E credo che sarebbe anacronistico - conclude Caccia Dominioni - bloccare Facebook».

franco.sarcina@ilssole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LO SCENARIO

35%

Le imprese danneggiate

Secondo la ricerca Social Media Risk Index di Panda Security, il 35% delle aziende che hanno subito attacchi da virus hanno subito anche un danno economico, in alcuni casi anche superiore ai 5 mila dollari

71,6%

La «colpa» di Facebook

Sempre secondo lo studio, tra le aziende infettate da virus o malware, questi sono stati diffusi per il 71,6% da Facebook, per il 41,2% da YouTube e per il 32,4% da Twitter

71,3%

Il filtering sui siti

Alla luce dei rischi legati alla navigazione sui social network da parte dei dipendenti, il 71,3% delle aziende interpellate dalla ricerca ha deciso di attuare il filtering: impedire l'accesso a determinati siti internet



Aeroporti. Letta: un nodo da sciogliere

Aumenti tariffari, sale il pressing

ROMA

Il partito degli aeroporti, guidato da Fabrizio Palenzona, che da oltre un anno reclama aumenti delle tariffe ha incassato ieri tre importanti assenti al controverso rincaro: quelli del sottosegretario a Palazzo Chigi Gianni Letta, del ministro delle Infrastrutture Altero Matteoli e perfino dell'amministratore delegato dell'Alitalia, Rocco Sabelli, che subirebbe un aggravio di costi.

«Pragmaticamente prendo atto del fatto che se le tariffe non si muovono Aeroporti di Roma non investe e se non inve-

LE COMPAGNIE

Sabelli (Alitalia): «Prendo atto del fatto che, senza ritocchi, gli scali non investono e i vettori non possono fare molto di più»

ste io a Roma non posso fare di più. Non ci opponiamo per principio a un aumento delle tariffe aeroportuali, discuteremo la misura, a patto che vadano agli investimenti e non si perdano per strada», ha osservato Sabelli, a un convegno della Fit-Cisl.

Prima di lui Letta, oltre ad elogiare i «brillanti» risultati della nuova Alitalia, aveva detto che «i programmi di sviluppo di Malpensa e Fiumicino possono creare uno sviluppo positivo, ma bisogna risolvere alcuni nodi a cominciare dalle tariffe». Quindi il ministro Matteoli ha detto che «è indispensabile far partire gli aumenti delle tariffe per avviare i piani di sviluppo degli aeroporti e farli crescere e ammodernare». Il progetto di aumento-ponte delle tariffe prevede rincari da uno a tre euro per passeggero in partenza, secondo il traffico degli scali. L'aumento più alto era previsto per Fiumicino e Malpensa, ma l'operazione si è bloccata per l'opposizio-

ne del ministro dell'Economia, Giulio Tremonti.

«Siamo in fiduciosa attesa. Da quando a Taormina si è parlato di un provvedimento urgente è passato un anno inutilmente», ha detto Palenzona, presidente di Assaeroporti e di Aeroporti di Roma. «Il previsto rincaro dei costi aeroportuali appesantisce i conti delle compagnie aeree e ne riduce la competitività», ha rilevato Lupo Rattazzi, presidente di Assaereo, ricordando che «il biglietto aereo ormai è considerato un bancomat». Anche il segretario generale della Cisl, Raffaele Bonanni, ritiene necessari gli aumenti tariffari.

Ricevuti i complimenti di Letta, per il quale «l'Alitalia ha ripreso un volo più sicuro e affidabile ed è in mani sicure, nelle mani di un management di sicuro valore e affidabile», Sabelli ha detto che «l'Alitalia quest'anno dovrebbe dimezzare le perdite. La strada è lunga e complessa, ma ce la possiamo fare». «L'anno prossimo è previsto l'ingresso di 15 nuovi aerei e pensiamo di aggiungere due collegamenti intercontinentali, da giugno 2011 un Roma-Rio de Janeiro e probabilmente un collegamento per la Cina». L'ipotesi più accreditata è di un volo Malpensa-Shanghai, anche se Sabelli non ha escluso Roma né Pechino.

Sulle restrizioni a Linate e il congelamento degli slot che blinda il dominio di Alitalia, Sabelli ha detto: «Siamo dentro le regole. Da quando siamo lì i prezzi sono diminuiti del 10%. Sappiamo che c'è un tentativo di far entrare la Lufthansa a Linate. Noi ci difendiamo. Segnaliamo che sulla Francoforte-Monaco non entra neanche uno spillo». La Seap infine ha reso noto che negli aeroporti pugliesi (Bari, Brindisi e Foggia) nei primi otto mesi i passeggeri sono aumentati del 24,7% a 3,3 milioni.

G.D.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Appalti. Chiesta la sospensione

Le imprese: stop alla tracciabilità

Valeria Uva

Imprese e fornitori della Pa tornano a chiedere al governo di bloccare la tracciabilità dei pagamenti negli appalti. Ma intanto l'Autorità di vigilanza di settore si prepara a fornire i primi chiarimenti operativi.

Confindustria e Rete imprese Italia insistono per chiedere al Consiglio dei ministri di oggi di sospendere «in via temporanea», con decreto legge, la norma che impone come unico strumento di pagamento negli appalti il bonifico da indirizzare su conti correnti dedicati. Nessuno però scommette sulla possibilità che l'appello venga accolto. Il decreto legge non compare nell'ordine del giorno ufficiale del Consiglio dei ministri di oggi. Potrebbe certo arrivare comunque «fuori sacco». Da Palazzo Chigi filtra in effetti la conferma che l'ipotesi è stata presa in esame: se ne è parlato, ad esempio, già nel preconsiglio dei ministri di martedì.

Contrario alla sospensione sarebbe però il ministro Roberto Maroni, che da titolare degli Interni è anche il «padre» della legge antimafia e il soggetto incaricato di darvi attuazione. Maroni non può avallare l'ipotesi di bloccare, a pochi giorni dal via, una misura pensata per combattere le infiltrazioni criminali negli appalti e, soprattutto, appena votata all'unanimità da maggioranza e opposizione in Parlamento.

D'altro canto, però, lo stesso parlamento, e in particolare la commissione Lavori pubblici del senato presieduta da Luigi Grillo, ha mandato un segnale quando, due giorni fa, ha approvato sempre all'unanimità la richiesta di sospendere la norma. Ma è sulle condizioni di necessità e urgenza, le uniche che potrebbero giustificare il decreto legge anche di fronte

Il quadro

La circolare

Le prime e finora uniche istruzioni sulla tracciabilità sono arrivate dal ministero degli Interni. In una nota ai prefetti del 9 settembre (n. 13001/118) il Viminale ha chiarito che l'obbligo di pagare con bonifico vale solo per i contratti di appalto di lavori, servizi e forniture firmati dopo il 7 settembre, data di entrata in vigore della legge

Il decreto legge

Le imprese chiedono una norma di legge urgente che sospenda per pochi mesi la tracciabilità in modo da riuscire ad attrezzarsi. Ma sui requisiti di legittimità del decreto gravano dubbi e incertezze, dovuti anche al fatto che la legge è stata appena approvata all'unanimità dal Parlamento

al Quirinale, che il Consiglio dei ministri oggi deve riflettere. Secondo gli operatori la situazione è grave: «L'entrata in vigore della legge, senza un adeguato periodo transitorio, ha già causato, in via cautelativa, il blocco dei pagamenti delle amministrazioni e della stipula dei nuovi contratti» ricordano Confindustria e Rete imprese. Una prima stima di Aniem Confapi nei giorni scorsi ha quantificato in 450 milioni il danno. I fornitori chiedono più tempo per attrezzarsi con i conti correnti.

Intanto c'è anche chi, come l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sta lavorando per assistere amministrazioni e imprese a gestire i dubbi legati all'avvio. È ormai definita nelle sue linee essenziali la delibera con le prime istruzioni. Tolto di mezzo il primo grande interrogativo sull'applicazione retroattiva (si veda la scheda) è urgente ora capire fino a quale anello della catena dei subappaltatori è necessario pagare tutto con bonifico. L'orientamento dell'Autorità sarebbe quello di bloccare la tracciabilità all'ultimo contratto firmato. In altre parole, tutti i rapporti nati sulla base di un contratto, anche di subfornitura, dovrebbero rientrare nel perimetro. Allo stesso modo, l'Autorità sembra intenzionata ad ammettere anche altre forme di pagamento (come i Rid o i Riba, molto usati in edilizia). «Aspettiamo di conoscere l'orientamento del Governo - dice il presidente facente funzioni dell'Authority, Giuseppe Brienza - ma stiamo lavorando per pubblicare sul sito le prime istruzioni da lunedì».

© RIPRODUZIONE RISERVATA



IL COMMENTO di Emanuele Boscolo

Il Tar Lombardia ha denunciato l'inadeguatezza della soluzione che porta molti comuni ad identificare al proprio interno tanto l'autorità 'precedente' quanto l'autorità 'competente' in materia di VAS. Dietro i rilievi di scarsa indipendenza del soggetto incaricato della VAS, si coglie la tensione tra due modelli: l'uno imperniato sull'integrazione della VAS entro il procedimento pianificatorio, l'altro fondato sull'idea che la VAS debba garantire un controllo esogeno sul progetto di piano.

Il confronto tra due modelli

La sentenza in commento affronta il delicato tema dell'indipendenza del soggetto preposto allo svolgimento della valutazione ambientale strategica (per l'innanzi VAS) entro i procedimenti urbanistici comunali. Sullo sfondo della tematica legata all'inquadramento organizzativo dell'amministrazione incaricata di compiere le operazioni di valutazione e di redigere il "parere motivato" che conclude e sintetizza l'attività valutativa (cd. autorità competente) (1) si percepisce il confronto tra due diversi modelli ricostruttivi generali della valutazione strategica. Secondo un primo schema ("chi approva, valuta"), proposto da alcune leggi regionali in tema di governo del territorio (2), la VAS dovrebbe integrarsi strettamente con la procedura di pianificazione (VAS nel piano); secondo la diversa soluzione propugnata dal codice dell'ambiente, la VAS dovrebbe invece mantenersi nettamente esterna rispetto alla sequenza pianificatoria. Nella lettura "integrazione" la VAS assolverebbe la funzione di un ausilio alla decisione (3) e risulterebbe funzionale ad una introiezione dell'interesse ambientale entro la decisione di piano; nella lettura "separazionista", la VAS avrebbe unicamente la funzione di un controllo *ab externo* circa la compatibilità ambientale dell'atto pianificatorio. La sentenza esprime una netta censura rispetto alla soluzione organizzativa concretamente prescelta da un comune lombardo (sulla scorta delle direttive espresse dalla Regione Lombardia) (4) ed esprime una netta preferenza per un modello che postuli una chiara separazione tra l'amministrazione che pianifica e quella che valuta il piano.

La VAS nella prassi comunale

La sentenza emanata dal collegio milanese ha il notevole pregio di gettare un fascio di luce sulla realtà effettuale entro cui viene calato un istituto che, nella prospettiva comunitaria (direttiva 2001/42/CE) (5), dovrebbe concorrere in maniera determinante alla considerazione degli interessi am-

bientali entro le attività pianificatorie con l'obiettivo di una maggior tutela dei comparti ecologici (6).

Note:

(1) Il codice dell'ambiente, espressione che impiegheremo per ragioni di sintesi pur nella consapevolezza della improprietà del richiamo alla codificazione con riferimento al D.Lgs. 6 aprile 2006, n. 152: sul punto nel prosieguo si userà questa espressione unicamente per ragioni di sintesi, nella piena consapevolezza che il D.Lgs. n. 152/2006 non costituisce una autentica codificazione, neppure dopo le pur rilevanti modifiche introdotte con il D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4: sul punto si vedano F. Fonderico, *La "codificazione" del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2006, 612; e, da ultimo, F. Fracchia, *"Codification" and the Environment, in Italian Journal of Public Law*, 2009, 49 e, sempre dello stesso Autore, *Codificare l'ambiente*, in *Studi sul Codice dell'ambiente*, a cura di M. P. Chiti, R. Ursi, Torino, 2009, in part., 19, ove si ricorda che il codice non considera taluni fondamentali settori (inquinamento acustico, luminoso ed elettromagnetico), non norma né la partecipazione ai procedimenti ambientali, né l'uso degli strumenti economici, definisce (art. 5) l'autorità competente come quella che elabora il parere motivato che conclude la procedura di VAS.

(2) Si tratta, in particolare, dell'Abruzzo, del Friuli Venezia Giulia, della Lombardia, del Piemonte, della Provincia di Trento e della Toscana.

(3) Si vedano, oltre ad E. Boscolo, *VIA e VAS riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in questa *Rivista*, 2008, 358; L. Gallo, *Valutazione ambientale strategica*, in *Dir. Disc. Pubbl.*, Agg. III, Torino, 2008, 946; F. Fracchia, F. Mattasoglio, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del D.Lgs. n. 152/2006*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2008, 121; G. Manfredi, *VIA e VAS nel codice dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 63.

(4) In particolare, la VIII/6420/2007, con la quale sono stati definiti i modelli procedurali in relazione alle diverse tipologie di piani oggetti di VAS in sede regionale. Viene peraltro messo in luce che tale DGR è stata in parte modificata dalla successiva DGR VIII/10721 del 30 dicembre 2009, con la quale è stato in particolare modificato il "modello" relativo ai piani di governo del territorio. Stranamente tale atto non è stato menzionato nella vicenda processuale che ha portato all'emanazione della sentenza in commento, con la conseguenza che l'attività dei comuni lombardi potrebbe proseguire sulla base dell'atto non travolto dall'annullamento, ancorché inficiato dai vizi che - ad avviso dei giudici amministrativi - allignavano nella precedente delibera regionale.

(5) J. De Mulder, *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2001, 939; E. Boscolo, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla VIA alla VAS*, in questa *Rivista*, 2002, 1121.

(6) «La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione (segue)

Il ricorso proposto da un cittadino-proprietario (7) ha consentito al giudice amministrativo di conoscere della vicenda pianificatoria dipanatasi in un comune del comasco entro il quale, con delibera della giunta comunale, i funzionari ordinariamente preposti al servizio urbanistica ed al servizio lavori pubblici avevano congiuntamente assunto le vesti di autorità competente (8). Anche senza mettere in discussione le capacità professionali dei singoli, è stato facile per il TAR porre in risalto la paradosalità di un assetto in cui l'appartenenza all'organigramma municipale e la sottoposizione al potere organizzativo e datoriale dell'ente locale finivano per far recedere su un piano meramente formale la separazione tra autorità competente ed autorità procedente (il comune stesso). Una separazione solo formale, tra organi interni alla stessa amministrazione (e non tra amministrazioni) e lasciata peraltro priva di ogni dispositivo di garanzia (ad es., inamovibilità dei dirigenti incaricati della valutazione; assegnazione di mezzi di cui disporre in totale ed effettiva autonomia, etc.). La separazione (tra amministrazioni) per il giudice amministrativo costituisce invece presupposto organizzativo indefettibile, preordinato ad assicurare l'indipendenza che deve necessariamente caratterizzare il rapporto "dialettico" che - come si legge nella sentenza - pone in "giustapposizione" l'autorità che pianifica e quella che verifica la compatibilità ambientale del progetto di piano.

Dalla illegittimità della VAS è stata fatta derivare - con affermazione ampiamente condivisibile, ma non scontata - l'illegittimità dell'intero piano di governo del territorio, a riconoscimento della funzione strutturale assolta nella vicenda pianificatoria della verifica dei risvolti ambientali.

Il sistema pianificatorio lombardo, che proprio in questa stagione vive una accelerazione (9), versa ora in situazione di grande incertezza: va infatti ricordato che l'assetto giudicato recisamente illegittimo costituisce un dato assai diffuso nella prassi (10). La sentenza ha quindi avuto immediatamente una grande risonanza (11).

La sentenza non si arresta alla denuncia della implausibilità del modello fondato sulla separazione "debole" tra organi, che - come detto - il comune aveva adottato seguendo pedissequamente le indicazioni fornite dalla Regione Lombardia. La motivazione della pronuncia è imperniata sul confronto tra la soluzione "lombarda" e le proposizioni espresse dal codice dell'ambiente, da cui è chiaramente evincibile uno schema di fondo che si pone in stridente contrasto con la soluzione infracomunale ab-

bracciata dal comune nel caso oggetto di giudizio. In chiave ricostruttiva dello schema di ragionamento seguito dal giudice, il passaggio forse più significativo - ancorché non enfatizzato oltremisura mercé una particolare asciuttezza espositiva - si rinviene nel richiamo alla sentenza della Corte Costituzionale n. 225/2009, ossia alla pronuncia capofila di un orientamento (12) che ha segnato la tendenza in direzione della sistematica affermazione di una com-

Note:
(segue nota 6)

di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente». Nell'orizzonte comunitario, l'obiettivo dichiarato è quello di sfumare le distinzioni tra politiche ambientali e politiche settoriali, garantendo che le seconde si mantengano entro rigidi limiti di piena sostenibilità ambientale o che, come preferibile, gli interessi ambientali siano oggetto di necessaria considerazione anche nell'ambito di procedimenti di matrice diversa.

(7) La sentenza non si sofferma sulla indicazione puntuale della ragioni sottese al riconoscimento di una situazione legittimante in capo al ricorrente, tema tanto più rilevante in quanto, mentre, secondo la visione tradizionale, la mera violazione delle norme in materia ambientale consentirebbe di configurare una legittimazione solo in capo ad associazioni ambientaliste riconosciute, una delle più notevoli implicazioni deducibili dalle recenti affermazioni della Corte Costituzionale (Corte cost. n. 225/2009: *amplius infra*) sull'ambiente sulla natura di bene che si identifica (anche) con il territorio e costituisce altresì condizione per la salute dei cittadini potrebbe essere costituita da un ampliamento al "pubblico" della legittimazione processuale.

(8) Nella sentenza si legge che il primo di tali funzionari aveva addirittura partecipato alla stesura del documento di piano, ossia del primo atto - a valenza strategico-strutturale - di cui si compone il piano di governo del territorio, con «evidente commistione fra il ruolo di controllore e di controllato».

(9) Sul punto si può rinviare a E. Boscolo, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Milano, 2006. Va ricordato che il termine assegnato a tutti i comuni per l'approvazione del piano di governo del territorio è stato fissato - dopo alcuni rinvii - al 31 marzo 2011.

(10) La Regione Piemonte, ad esempio, pur affidando al comune la VAS sulle varianti strutturali al PGT (L.R. 26 gennaio 2007, n. 1), ha previsto (DGR 9 giugno 2007, n. XII/8931) che presso ogni comune di identifichi un apposito ufficio ("organo tecnico"), rigidamente separato rispetto alla ordinaria struttura tecnica. Anche la Regione Toscana ha rimarcato, con l'art. 12 della L.R. 12 febbraio 2010, n. 10 la necessità che l'autorità competente presenti requisiti di «separazione rispetto all'autorità procedente» ed «un adeguato grado di autonomia».

(11) La Regione Lombardia si è limitata a pubblicare un comunicato in cui ha informato di avere proposto impugnazione della sentenza in commento di fronte al Consiglio di Stato. I giudici di Palazzo Spada non si sono tuttavia pronunciati sulla richiesta di sospensione degli effetti della decisione impugnata, rinviando ogni valutazione all'udienza di merito, che si terrà solo nel prossimo mese di dicembre.

(12) Sulle più recenti evoluzioni si vedano in proposito le puntuali riflessioni di P. Maddalena, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010, 307.

potenza legislativa statale esclusiva e prevalente in materia di ambiente (13). Da questa impegnativa premessa, discende che la disciplina organizzativa e procedurale della VAS va ricercata nel codice dell'ambiente, con conseguente svalutazione dell'apparato normativo regionale.

In altre parole, oggetto di un severo giudizio non è stata solamente la soluzione infracomunale, invero spinta nella fattispecie sino al parossismo e ridotta alla logica, davvero discutibile, "della porta accanto", quanto il modello regionale-integrazionista come tale. Quest'ultimo costituisce quindi il profilo di ordine generale di maggior interesse, anche perché questa sentenza potrebbe dare avvio ad un più complessivo processo di riallineamento, con contemporanea riaffermazione dell'esclusività delle competenze legislative statali e del primato del testo codicistico, e con conseguente recessività delle regole di derivazione amministrativa regionale, e segnatamente di quelle che hanno dato corpo al modello integrazionista.

La paradigmaticità (debole) del codice

L'introduzione della VAS nell'ordinamento italiano mediante il codice dell'ambiente è intervenuta con significativo ritardo rispetto al termine (21 luglio 2004) fissato dalla direttiva comunitaria. Un ritardo costato all'Italia l'apertura di una procedura di infrazione, conclusasi con una - inevitabile - condanna da parte della Corte di Giustizia (14). È il caso di aggiungere che l'istituto ha trovato applicazione solo a partire 1° agosto 2007 (dopo due sospensioni), ma la formulazione della prima versione del codice (15) ha immediatamente provocato l'accendersi di un serrato dibattito, sfociato in una radicale revisione delle originarie previsioni codicistiche operata con il D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

Questo istituto non era comunque totalmente sconosciuto nel nostro paese (16). Alcune regioni (Valle d'Aosta (17), Friuli-Venezia Giulia (18), Marche (19)) avevano già provveduto autonomamente al recepimento (20) e, soprattutto, la valutazione di sostenibilità ambientale era già stata anticipatoriamente prevista per i piani urbanistici (21) nell'ambito di innumerevoli leggi regionali di riforma del governo del territorio (Calabria (22), Emilia-Romagna (23), Lombardia (24), Provincia autonoma di Trento (25), Toscana (26), Veneto (27)). Il Codice - come si è già segnalato in altra occasione (28) - non è quindi intervenuto su una *tabula rasa* ed ha dovuto confrontarsi con esperienze già fortemente consolidate. Si prefigura quindi uno sce-

nario entro cui le disposizioni codicistiche non as-

Note:

(13) In *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 936, con commenti di F. Di Dio, *Giustizia e concorrenza di competenze legislative in materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema": dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale*, e di A. Cioffi, *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale ed amministrativa a margine di Corte cost. 225 del 2009*.

(14) Corte Giust. CE, 8 novembre 2007, in C-40/07, in *Riv. Giur. Edil.*, 2008, I, 1.

(15) R. Masera, *VIA e VAS nel nuovo codice ambientale*, in questa *Rivista*, 2006, 1147.

(16) Se ne veda una articolata rassegna in *Notizie del Centro V.I.A. Italia, La valutazione ambientale strategica*, numero monografico, 20/2000 ed in *Esperienze italiane di valutazione ambientale di piani e programmi*, a cura di A. Fidanza, in *Urbanistica Informazioni*, 208, 2006. Si possono ricordare la L. 28 gennaio 1994, n. 84, che sottopone a valutazione ambientale i piani regolatori portuali e la L. 9 ottobre 2000, n. 285, sulle Olimpiadi invernali di Torino 2006. Il caso delle Olimpiadi di Torino è assai interessante, perché costituisce un esempio di valutazione strategica giunta sino alla fase di monitoraggio successiva. Sull'intera vicenda si veda R. Gambino, G. Mondini, A. Peano, *Le Olimpiadi per il territorio*, Milano, 2005.

(17) L.R. Valle d'Aosta, 4 marzo 1991, n. 6.

(18) L.R. Friuli Venezia-Giulia, 6 maggio 2005, n. 11.

(19) L.R. Marche, 12 giugno 2007, n. 6, art. 17 ss.

(20) La Corte Costituzionale (Corte cost., 1° dicembre 2006, n. 398, in *Foro Amm. CdS*, 2006, 3263) aveva ritenuto legittimo l'intervento normativo della Regione Friuli Venezia-Giulia, sul presupposto che «se la direttiva 2001/42/CE, cui la legge in esame, con le disposizioni di cui al Capo I, dà attuazione, disciplina la valutazione ambientale strategica che attiene alla materia "tutela dell'ambiente", ciò non significa che sia esclusa in tale campo ogni competenza regionale, data la "trasversalità" della indicata materia, rispetto alla quale si manifestano competenze diverse, che possono essere anche regionali, e dall'esame del Capo I non vengono in rilievo norme destinate ad incidere in campi riservati allo Stato, poiché la legge circoscrive l'attuazione della direttiva alle materie di competenza regionale e si impegna a rispettare i principi e i criteri generali della legislazione statale (sentt. nn. 407 del 2002 e 259 del 2004)». Questa posizione va tuttavia ripensata alla luce del mutamento d'orizzonte determinato dalle sentenze della Consulta emesse a partire da Corte cost. n. 225/2009 (*supra*).

(21) In tema R. Ferrara, *Pianificazione territoriale e tutela ambientale, in Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, a cura di E. Ferrari, Milano, 2001, in part., 186; *La valutazione ambientale strategica*, a cura di M. Garano, Roma, 2004.

(22) L.R. Calabria, 16 aprile 2002, n. 19, art. 10.

(23) L.R. Emilia-Romagna, 24 marzo 2000, n. 20, art. 5.

(24) L.R. Lombardia, 11 marzo 2005, n. 12, art. 4: sulla VAS in Lombardia e più in generale nell'urbanistica, si rinvia nuovamente a E. Boscolo, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., in part., 215 ss.

(25) DGP Trento, 18 gennaio 2004, n. 273, art. 31.

(26) L.R. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, artt. 11-14. Cfr. F. De Santis, *La valutazione integrata di piani e programmi*, in *Il governo del territorio in Toscana alla luce del testo unico*, a cura di F. De Santis, Milano, 2005, 113.

(27) L.R. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, art. 4.

(28) E. Boscolo, *VAS e VIA riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in questa *Rivista*, 2008, 541.

sumono una autentica valenza paradigmatica e definiscono solamente uno dei possibili modelli di VAS. L'istituto, a causa dei ritardi del legislatore statale, ha smarrito la propria unità concettuale prima ancora di essersi effettivamente radicato. La prevalenza accordata alla fonte statale dalla più recente giurisprudenza costituzionale (le cui ragioni si identificano primariamente nella natura di sistema complesso ed infrazionabile dell'ambiente) (29) non fa quindi che accentuare gli interrogativi che solleva una omologazione forzosa sul modello organizzativo-procedurale espresso dal codice. Le previsioni codicistiche optano univocamente per il modello separazionista ed in futuro potrebbero quindi ridursi gli spazi per un pluralismo dei modelli od anche soltanto per una adattatività degli schemi procedurali alle caratteristiche dei piani.

Il dato da cui prendere le mosse è la considerazione secondo cui la direttiva 2001/42/CE non esprime affatto una opzione nel senso della necessaria e netta separazione tra la procedura di pianificazione e quella di valutazione. A livello comunitario, l'accento cade insistentemente sull'esigenza di integrazione tra gli interessi settoriali e quello ambientale e si esprime unicamente una indicazione nel senso che la valutazione venga effettuata nella fase preparatoria di impostazione del piano, quando cioè non sono ancora state assunte micro-decisioni condizionanti e sono ancora disponibili tutte le opzioni di soddisfacimento dei diversi bisogni a cui il piano deve fornire risposta (cd. fase di *framing*: dare una "cornice" ad una *policy*).

La sentenza ricorda correttamente che la VAS è stata definita a livello comunitario sulla scia dell'*Environmental Impact Assessment* su piani previsto negli Stati Uniti dal *National Environmental Protection Act* e questo riferimento è stato impiegato per esprimere una sottolineatura delle radici comuni della VIA e della VAS. Si tratterebbe di istituti di comune derivazione, ai quali sarebbero pertanto applicabili principi comuni (*in primis* la terzietà ed indipendenza del valutatore). È sicuramente vero che entrambi gli istituti costituiscono figure applicative del generale principio di precauzione (30), ma una lettura tesa a sfumare eccessivamente le differenze tra le due figure (31) è inevitabilmente destinata a ridurre le potenzialità della VAS. Quest'ultima è nata proprio per superare il principale limite intrinseco della VIA (32), che - avendo ad oggetto gli impatti generati da opere puntuali - si rivela inidonea a far emergere le implicazioni secondarie, cumulative ed indirette sul sistema ambientale complessivo (33): una VAS posta a valle di un processo

di pianificazione scontrerebbe ineluttabilmente questo stesso *deficit* di effettività e finirebbe per omologarsi alla VIA, sino a costituirne un doppiante (non a caso si è impropriamente parlato di "VIA sui piani").

La VAS è stata invece concepita per riconformare in chiave ambientale ogni passaggio dell'*iter* decisionale pianificatorio (il cd. *policy cycle*) (34): dalla decisione di soddisfare determinati bisogni mediante particolari soluzioni insediative ed infrastrutturali, sino alla localizzazione ottimale dei fattori di trasformazione (se del caso passando per mitigazioni e compensazioni). In questo procedimento, i parametri di sostenibilità ambientale, ed in particolare la capacità di carico dei territori eligibili, vengono quindi a costituire - differentemente che nella VIA - fattore intrinseco e conformante della decisione pianificatoria e non mero termine rigido di confronto.

Dietro ad un progressivo scorrimento verso il modello separazionista (che enfatizza, come detto, i denominatori comuni tra VIA e VAS) (35) ed alla

Note:

(29) Corte cost., 22 luglio 2009, n. 225, in questa *Rivista*, 2010, 61, con nota di C. Ventimiglia, *La "smaterializzazione" dell'ambiente: la "prevalenza" statale offusca la leale collaborazione*.

(30) F. De Leonardis, *Il principio di precauzione*, Milano, 2005, in part. 289; G. Manfredi, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, 1075.

(31) F. Fonderico, *La valutazione di impatto ambientale*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, dir. S. Cassese, VI, Milano, 2006, in part., 6173.

(32) In altre parole, nella VIA restano inevitabilmente in ombra le conseguenze derivanti dal sommarsi delle esternalità generate da una pluralità di interventi perturbativi ed a questo tipo di analisi sfugge inevitabilmente la complessità del quadro d'area vasta: Sul punto è molto chiara una significativa presa di posizione del giudice amministrativo: «La valutazione ambientale strategica (VAS) è volta a garantire che gli effetti di determinati piani e programmi siano considerati durante l'elaborazione e prima dell'adozione degli stessi, così da anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale che, se effettuata (come avviene per la valutazione di impatto ambientale) sulle singole realizzazioni progettuali, non consentirebbe di compiere un'effettiva valutazione comparativa, mancando in concreto la possibilità di disporre di soluzioni alternative per la localizzazione degli insediamenti e, in generale, per stabilire, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, le utilizzazioni del territorio» T.A.R. Umbria, 12 giugno 2006, n. 325, in *Foro Amm. TAR*, 2006, 2021: cfr. anche A. Meale, *Valutazione di impatto ambientale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Agg., Torino, 2005, in part., 797.

(33) Al più, l'analisi viene estesa ad un "intorno" territoriale rispetto al sito della nuova opera, ma sempre con l'obiettivo di scrutinare gli impatti di "quella" determinata opera.

(34) M. Howelett, M. Ramech, *Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems*, Oxford, 1995; C. Socco, *Linee guida per la valutazione ambientale strategica*, Milano, 2005, in part., 46.

(35) In giustapposizione alla "autorità precedente", che è costituita dall'amministrazione che redige il piano-programma.

riduzione di spazi alla diversa soluzione imperniata sulla ricomprensione organica della valutazione entro la procedura di piano-programma seguita da innumerevoli regioni in campo urbanistico, si intravede il rischio che nell'arco di pochi anni si diffonda una lettura della VAS alla stregua di uno strumento di controllo, mero momento di verifica *ab externo* della compatibilità ambientale del (progetto di) piano-programma (VAS *del* piano). Una concezione della VAS che segnerebbe una notevole distanza dalle previsioni comunitarie e finirebbe per frustrare molta dell'effettività nella tutela ambientale che la VAS è in grado di garantire.

I limiti della soluzione codicistica

I giudici milanesi erano di fronte ad un bivio. Da un lato la soluzione organizzativa che lasciava trasparire concreti rischi di scarsa indipendenza (36), dall'altro la soluzione codicistica. La decisione assunta sulla base di un ragionamento difficilmente opinabile (specie sul piano costituzionalistico) impone quindi di spostare la riflessione sul versante della appropriatezza del modello prefigurato dal codice.

Il codice (art. 5) identifica il nucleo centrale della procedura di VAS nella "valutazione del rapporto ambientale" (37) ed, in coerenza con tale opzione di fondo, prefigura (art. 11) l'intervento di un attore - dotato di specifiche competenze tecnico-scientifiche (di cui la sentenza sottolinea soprattutto la necessaria terzietà) - a cui è demandata l'emissione di un "parere motivato" sulla compatibilità del piano. Una tale lettura è quindi incompatibile con la concezione "integrazionista", secondo cui l'interesse ambientale, proprio grazie alla VAS, dovrebbe essere introiettato sin dalle prime battute nel processo di pianificazione-programmazione (VAS *nel* piano), per divenirne contenuto orientatore *ab intrinseco* (38). In questa concezione la traiettoria della pianificazione e quella di valutazione procedono in maniera sincronica ed integrata. Il rischio è invece che, una volta avviata, la procedura di VAS proceda isolatamente, "in parallelo" rispetto al procedimento di piano, e si riduca ad un episodico momento di confronto dislocato nella fase pre-decisoria avente ad oggetto un progetto di piano ormai strutturatosi (39). Si tratta di una questione fondamentale, che il codice risolve in termini non pienamente convincenti, limitandosi a prevedere sul piano procedurale che la VAS abbia avvio contestualmente alle attività di pianificazione, con un itinerario scandito dalla celebrazione di due

conferenze (di verifica e di valutazione) (40), che preludono alla successiva redazione del parere motivato.

L'affermazione del modello codicistico rischia dunque di far recedere sterilmente la VAS a giudizio di compatibilità *ex post* ed *ab externo*: alla riconosciuta centralità del "parere motivato" (art. 15, comma 1, codice) consegue infatti il consolidamento di una matrice latamente autorizzatoria (41), atta a segnare un tratto comune con la VIA, ma totalmente aliena rispetto al paradigma comunitario (42). La VAS, in quest'ottica, si integra scarsamente con il procedimento di pianificazione e finisce per focalizzarsi principalmente sul rapporto ambientale (redatto in autonomia dall'amministrazione precedente). Si perde in tal modo la possibilità di un autentico

Note:

(36) È bene chiarire che il modello integrazionista potrà avere spazio solo introducendo dei rigidi dispositivi atti a garantire una possibile indipendenza endocomunale: una soluzione nella direzione dell'integrazione che relegasse il valutatore in una posizione di subordinazione nei confronti dell'amministrazione precedente non gioverebbe affatto all'effettività delle politiche ambientali.

(37) Tale formulazione normativa denuncia l'impiego di un sintagma non pienamente consonante sul piano semantico con le espressioni inglesi ("*taking into account*") e francesi ("*prise en compte*") contenute nelle versioni ufficiali della direttiva.

(38) F. Fracchia, F. Mattasoglio, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del D.Lgs. n. 152/2006*, cit., in part., 128.

(39) La Commissione si è dimostrata pienamente consapevole di questo rischio: si vedano le linee-guida Attuazione della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, in part. Punto 4.2.

(40) È stata prevista una sorta di sessione preliminare dedicata all'affinamento metodologico (si potrebbe parlare di "metavalutazione") da svolgersi in contraddittorio tra l'amministrazione proponente e l'autorità preposta alla VAS, nella quale si assumeranno le misure necessarie a garantire un percorso integrato del procedimento di piano e della procedura di VAS e si fisseranno (in termini stipulativi) le coordinate operative (criteri, indicatori, calendario della partecipazione, etc.). Nella prassi, l'avvio effettivo della VAS viene tuttavia ordinariamente a coincidere con tale prima "conferenza di verifica" tra amministrazione precedente e autorità competente circa le impostazioni meramente metodologiche del redigendo rapporto ambientale.

(41) Nel senso che il parere motivato tende ad essere considerato - quasi alla stregua del provvedimento di matrice autorizzatoria che conclude il procedimento di VIA - l'atto (peraltro privo di effetti abilitativi) in cui si concentra l'efficacia (endoprocedimentale) della VAS, mentre una diversa impostazione tende a privilegiare gli effetti che la VAS può produrre in termini di continuo ri-orientamento ed indirizzo nel corso dell'intero procedimento di pianificazione con il quale si intreccia.

(42) Valga il richiamo ad uno studioso della decisionalità pubblica come H. A. Simon, *Il comportamento amministrativo*, II ed., Bologna, 2001, in part., 168, secondo cui «il procedimento di programmazione» può essere figurato alla stregua di «un compromesso, laddove solo le alternative più plausibili sono praticamente elaborate in dettaglio».

confronto tra scenari diversi e l'autorità competente, non solo rinuncia ad ogni capacità di orientamento nella fase di formazione del piano, ma nella fase di valutazione è costretta entro il perimetro concettuale tracciato dall'autorità procedente. La prospettiva per la VAS è non è dunque il perseguimento di una risposta alle determinanti che inducono alla pianificazione capace di incorporare la dimensione ambientale, ma unicamente una valutazione del progetto di piano ormai ossificato e solo marginalmente emendabile (43). Sul piano sostanziale, il vettore decisionale in questi casi è inevitabilmente influenzato dalla circostanza che - per effetto di pre-giudizi - una analisi realmente approfondita venga condotta nel rapporto ambientale unicamente su un novero ristretto di scenari prospettati come plausibili (spesso posti a confronto con una "opzione zero", che equivale alla rinuncia alla pianificazione stessa, e con un *bad-scenario*, particolarmente inflattivo ed impattante). Queste "opzioni plausibili" (che nella pianificazione urbanistica spesso vengono a coincidere con il dimensionamento del piano e con intenzioni macro-localizzative, anche se non ancora con il disegno dettagliato del territorio) si fissano solitamente nelle primissime fasi dell'iter pianificatorio e spesso sono addirittura implicite nella decisione di procedere alla pianificazione. Innestare la VAS nella sequenza decisionale a valle di queste decisioni (sovente implicite, ma sempre fortemente condizionanti) significa depotenziare sensibilmente la possibilità di un confronto autenticamente multiscenario, al prezzo di una pesante semplificazione del novero dei fattori decisionali rilevanti. È allora chiaro per quali ragioni il percorso della valutazione ambientale deve non soltanto avviarsi contestualmente a quello del procedimento di piano-programma, come prevede con rigore meramente formale il codice, ma deve anche necessariamente dipanarsi per tutto il tempo del procedimento di piano e potersi realmente intrecciare con questo, in un modello fatto di continui rimandi e condizionamenti reciproci.

Quest'ultimo risultato sembra più difficilmente perseguibile al di fuori di una autentica impostazione "integrazioneista" (che - sia chiaro - non significa necessariamente "infracomunale") (44), al quale non sembra si possa rinunciare senza accusare una perdita secca. È tuttavia un fatto che solo in questa prospettiva la VAS riesce a garantire che ogni "scenario di piano", effettivamente concepito *ab origine* tenendo in conto i profili e le implicazioni ambientali, sia corredato da un giudizio che consenta, quantomeno, un confronto "a coppie" tra più sce-

nari, in vista di una gerarchizzazione cardinale. È la logica in cui la VAS riesce a fungere da strumento di orientamento "forte" della decisione pianificatoria, consentendo al pubblico, prima ancora che agli amministratori, una discretizzazione (esatta e ripetibile) dei diversi possibili scenari (45).

Il territorio come risorsa multivaloriale

L'impressione complessiva è che questa sentenza possa assumere un rilievo particolarmente significativo per il futuro della VAS, ben al di là del caso concreto o delle conseguenze sul sistema pianificatorio lombardo. I rischi connessi ad un regresso a mera formalità di questo istituto sono davvero elevati, proprio mentre è sempre più forte la percezione degli interessi ambientali entro la pianificazione territoriale. La pianificazione urbanistica si occupa infatti di una risorsa tipicamente multidimensionale come il territorio (46). Occorre quindi tenere nettamente distinte due situazioni territoriali: a) i tessuti consolidati, di cui viene primariamente in rilievo - ad una osservazione a scala locale - il valore d'uso per i proprietari e per gli utilizzatori urbani, e rispetto ai quali occorre regolare le trasformazioni (con un *favor* per il riuso e la ricucitura degli spazi interstiziali) con il fine della massima efficienza dei sistemi urbani; b) gli areali agro-naturali, che - osservati a scala allargata - rivelano il loro statuto di spazi ambientali ad elevate valenze ecologiche e di unità di paesaggio, il cui valore di lascito deve essere preservato (in quanto capitale naturale atto ad assicurare servizi ecologici e culturali) secondo le logiche ed i principi propri del diritto ambienta-

Note:

(43) Peraltro il progetto di piano verrebbe posto a confronto con una dimensione ambientale contestualizzata non attraverso una analisi diretta dei dati fattuali, ma con la rappresentazione delle dinamiche ambientali "filtrata" del rapporto ambientale.

(44) L'alternativa alla soluzione "infracomunale" è rappresentata da una amministrazione competente che tuttavia partecipi attivamente alle attività quotidiane di formazione del piano ed abbia possibilità concreta di ingerirsi nelle vicende della pianificazione. È però evidente la difficoltà per autorità "centrali" (regioni o ministero) di gestire in tale forma un numero elevato di valutazioni.

(45) È il caso si sottolineare che nelle procedure di VAS metodologicamente meglio orientate si impiegano dispositivi informatici che consentono una compiuta analisi dello statuto dei suoli e della complessità ecosistemica e, soprattutto, consentono di simulare con elevatissimo grado di approssimazione gli effetti delle diverse proposte decisionali. Naturalmente questo presuppone la selezione di un set di indicatori (descrittori oggettivi dei fenomeni indagati) coerenti con il territorio oggetto di pianificazione (cfr. C. Socco, *Linee guida per la valutazione ambientale strategica*, Milano, 2005, in part., 46).

(46) Per una impostazione non dissimile, P. Maddalena, *Il bosco e l'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 635.

le (47) (la responsabilità intergenerazionale (48), l'affievolimento della dimensione dominicale (49) e micro-particellare ed il riconoscimento che il suolo ha natura di bene comune, in quanto garantisce servizi a fruizione indivisa) (50). La VAS, entro il procedimento di pianificazione urbanistica, funge quindi da asse attorno a cui si riallineano queste letture a scale diverse e costituisce la figura mediante la quale si afferma in concreto il primato della tutela del bene-ambiente (Corte cost. n. 225/09 cit.) sulle esigenze fruitive e di trasformazione. La VAS costituisce quindi il principale (se non l'unico) strumento operativo di cui i comuni dispongono per fissare, in corrispondenza ad una gerarchizzazione tra le plurime valenze del territorio, rigidi valori-soglia rispetto alle potenzialità espansive dei piani e, soprattutto, rispetto al profilo cruciale del consumo di suolo (51), che costituisce il principale tema di fondo nella stagione di passaggio verso piani meno inflattivi proprio in quanto capaci di riflettere una piena consapevolezza delle valenze ambientali e paesaggistiche del territorio. L'efficienza del modello organizzativo-procedurale della VAS costituisce quindi una questione decisiva, da affrontare tenendo costantemente presente l'obiettivo di

fondo di una maggior integrazione delle tematiche ambientali entro la pianificazione, senza tuttavia perdere di vista il richiamo ad un corretto inquadramento organizzativo dell'amministrazione competente derivabile da questa importante sentenza.

Note:

(47) P. Cerbo, *I "nuovi" principi del codice dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2008, 533; U. Salanitro, *I principi generali nel Codice dell'ambiente*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, 103.

(48) G. Luchena, *Ambiente, diritti delle generazioni future ed etica delle responsabilità*, in *La tutela multilivello dell'ambiente*, a cura di F. Gabriele, A.M. Nico, Bari, 2005, 191; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008; J. C. Tremel, *A Theory of Intergenerational Justice*, London, 2009; F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

(49) A. Morrone, *Diritti collettivi, proprietà collettiva e Costituzione*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1, 2008, Milano, 2008, 30.

(50) Il richiamo va al fondamentale contributo di M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2006.

(51) Si veda l'importante contributo di P. Pileri, *Compensazione ecologica preventiva. Principi, strumenti e casi*, Roma, 2007. Si veda anche il documentato *Primo Rapporto 2009*, redatto dall'Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo, dedicato ad Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte, dal quale emergono dati davvero allarmanti.

Autore: [Giancarlo Corbelli](#)

Autore: [Giancarlo Corbelli](#)

CONCILIAZIONE VERSO IL DEBUTTO

Gli spiccioli per evitare il tribunale spaventano gli avvocati

di **Giovanni Negri**

Meglio spendere (un po') subito, magari con benefici fiscali, o aspettare (tanto) nell'incertezza? Dilemma a breve d'attualità nella giustizia civile dei tempi eterni, perché il regolamento sulla conciliazione in arrivo dal ministero della Giustizia fissa anche le tariffe da pagare ai mediatori per chiudere una controversia: per una lite da 50mila euro un'indennità di 1.000, per una da 5.000 ne basteranno 240. E ci sarà un bonus di 500 euro come detrazione. Il provvedimento fissa anche i requisiti per iscriversi al registro dei mediatori: basterà una laurea breve o l'iscrizione a un Ordine. Agli enti di conciliazione si chiede tra l'altro un minimo di capitale, 10mila euro, e una polizza sulla responsabilità da 500mila. Troppe cifre e poche garanzie? Gli avvocati ne sono convinti e vanno all'offensiva per chiedere (almeno) un rinvio - altrimenti si parte a primavera - e più tutele per i clienti.

Servizi ▶ pagina 31

Commento ▶ pagina 16



**Tariffa prevista per chiudere
controversie del valore di 5mila €**



Giustizia. Al Consiglio di stato il regolamento del ministero sull'alternativa al contenzioso civile

Mediatori autocertificati

Per l'iscrizione formalità minime - Va depositata una polizza

Giovanni Negri
MILANO

Un registro e un elenco. Con iscritti d'ufficio e altri da verificare. Ampio spazio all'autocertificazione e mediatori con laurea breve. Tariffe flessibili. Sono questi alcuni dei punti chiave del regolamento messo a punto dal ministero della Giustizia sulla conciliazione. Un passaggio indispensabile, e molto atteso, senza il quale il debutto della mediazione obbligatoria per un nutrito numero di cause, in calendario per la prossima primavera, non sarebbe possibile. Ma anche un passaggio accidentato perché un giudizio as-

LE CONDIZIONI

Conciliatori si diventa anche con la laurea triennale. Determinato l'importo delle tariffe per gli enti. Tassa d'ingresso di 40 euro

sai critico del Consiglio di Stato ha stroncato alcuni punti del provvedimento. Ora, le critiche dei giudici amministrativi dovrebbero trovare seguito in aggiustamenti del testo prima del parere definitivo che potrebbe essere espresso lunedì.

Il regolamento istituisce il registro dei mediatori, articolato in due parti (una per gli enti pubblici e una per quelli privati), a loro volta divise in varie sezioni per meglio identificare, soprattutto, i mediatori con competenze specifiche nella materia dei rapporti di consumo e internazionale. Per poter essere iscritti al registro servirà, tra l'altro, il

possesso di un capitale non inferiore a 10 mila euro - il riferimento è a quello necessario per la costituzione di una srl - una dimostrata capacità organizzativa, attestata dallo svolgimento dell'attività in almeno due regioni o province, il possesso di una polizza assicurativa di importo non inferiore a 500 mila euro per la responsabilità derivante dallo svolgimento dell'attività di mediazione.

Quanto ai mediatori, dovranno essere almeno in cinque e, sul versante della qualificazione, essere in possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea triennale oppure, in alternativa, essere iscritti a un ordine o a un collegio professionale. I requisiti di onorabilità dei mediatori prevedono poi l'assenza di condanne definitive per delitti non colposi o a pene detentive non sospese, dell'interdizione anche temporanea da pubblici uffici, di misure di prevenzione o sicurezza, ma anche l'assenza di sanzioni disciplinari diverse dall'avvertimento.

Con l'eccezione della polizza di assicurazione che va sempre consegnata al momento della richiesta di iscrizione, tutto il resto della documentazione può essere attestato attraverso una semplice autocertificazione.

Gli organismi costituiti, anche in forma associata dalle camere di commercio e dai consigli degli ordini professionali, dopo verifica dell'esistenza dell'assicurazione e dei requisiti dei mediatori, sono iscritti con la sola presentazione della domanda. Inseriti di diritto anche gli enti che fanno parte del registro dei conciliatori in mate-

ria di controversie societarie.

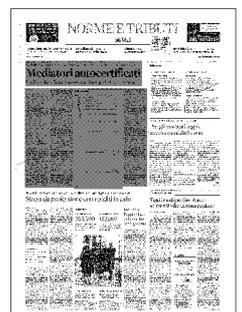
I mediatori, che dovranno indicare la sezione del registro cui desiderano essere iscritti, non saranno legati da una sorta di esclusiva all'ente, ma potranno svolgere la loro attività per non più di cinque organismi di conciliazione. Gli enti iscritti al registro dovranno anche introdurre un regolamento di procedura che potrà prevedere anche l'obbligo di convocazione personale delle parti, le cause di incompatibilità dei mediatori, la limitazione della mediazione ad alcune materie. Escluso, invece, l'utilizzo solo del canale telematico.

L'indennità (per gli importi si veda la tabella a fianco) comprende le spese di avvio del procedimento, 40 euro fissi, e le spese di mediazione. È però lasciata ampia mano libera quanto a un possibile aumento di un quinto nel caso di controversie di particolare complessità.

Viene poi istituito l'elenco degli enti formatori, anche questo articolato in due parti e più sezioni. Per l'iscrizione l'ente dovrà assicurare percorsi di formazione non inferiori a 50 ore su materie specifiche indicate dal regolamento, un massimo di 30 partecipanti per corso e una prova conclusiva di almeno quattro ore.

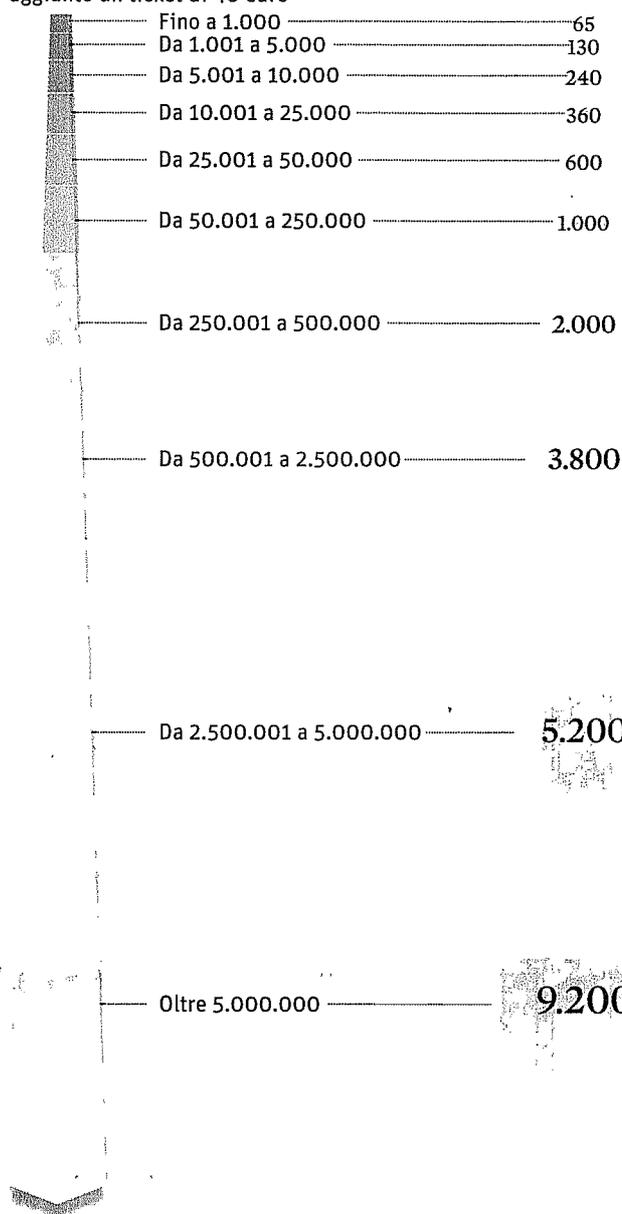
Le riserve del Consiglio di Stato si sono concentrate su alcuni aspetti specifici come la riserva di fatto per i formatori e l'assenza di chiarezza sul rapporto fra enti e organismi. Ma le perplessità hanno investito anche la mancanza di un'analisi dell'impatto della conciliazione così da impedire «anche sul piano formale l'espressione del parere».

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Tariffa per fasce

Il costo in euro in base al valore della lite. All'importo va aggiunto un ticket di 40 euro



Sotto esame

I CONTENUTI DEL DECRETO

Il registro dei mediatori

- Viene istituito un registro dei mediatori articolato in due parti, per enti pubblici e privati, con più sezioni, sotto la vigilanza del ministero della Giustizia
- L'iscrizione d'ufficio riguarda gli enti che sono già inseriti al registro della conciliazione nelle controversie societarie; controlli blandi per Camere di commercio e Ordini professionali
- Per essere inseriti gli enti devono possedere un capitale minimo di 10mila euro e stipulare una polizza sulla responsabilità da 500mila

L'elenco dei formatori

- Anche in questo caso due parti e più sezioni: potranno esservi inseriti enti in grado di organizzare corsi di almeno 40 ore con prova conclusiva di quattro, con docenti con adeguati titoli scientifici

IL CONSIGLIO DI STATO

Analisi assente

- Per il Consiglio di Stato è del tutto assente un'analisi dell'impatto della nuova conciliazione obbligatoria in materie determinanti del contenzioso civile come il condominio o gli incidenti stradali: una carenza istruttoria che contribuisce a una valutazione interlocutoria dei giudici
- Da approfondire la compatibilità tra pubblico dipendente e mediatore

Le perplessità nel merito

- Manca chiarezza sul collegamento tra gli enti e gli organismi di conciliazione che da questi possono essere costituiti con l'indicazione delle diverse garanzie di solidità finanziaria
- Sul versante dei formatori non convince l'assenza di strutture che facciano capo a persone fisiche; eccessiva la specializzazione dei formatori, tanto da creare una specie di riserva

Dopo la sentenza Ue

Salviamo la segretezza degli avvocati d'impresa

di **Alessandro De Nicola**
e **Raimondo Rinaldi**

Il messaggio della Corte di giustizia europea è forte e chiaro: non fidatevi degli avvocati. «Chi si fida mai degli avvocati?» dirà il lettore. Certo, ma i giudici hanno colpito una categoria particolare, i legali d'azienda, i cui pareri possono diventare pericolosissimi per i manager che li hanno richiesti.

Come riportato dal Sole 24 Ore del 15 settembre, la Corte di giustizia ha infatti deciso un caso importante sui diritti di difesa degli indagati in istruttorie antitrust. Nel corso di una perquisizione presso gli uffici della multinazionale Akzo, i funzionari della Commissione avevano sequestrato dei memorandum degli avvocati interni della società relativi a presunte violazioni al diritto della concorrenza contestate. La società ha protestato chiedendo che la corrispondenza interna, quale comunicazione tra l'accusato (l'impresa) e il suo difensore, fosse restituita in quanto coperta dal segreto professionale. Puntuale è arrivata la condanna, benché la Commissione abbia dichiarato di non essersi avvalsa di quella documentazione, affermando comunque di non ritenerla coperta dal segreto professionale in quanto i legali interni non sono "difensori" ma dipendenti della società e quindi consustanziali alla stessa.

Non è difficile immaginare le conseguenze di un simile ragionamento. D'ora in poi il manager che chiederà consiglio su un argomento scottante al proprio avvocato d'impresa saprà che non solo la risposta ma an-

che l'aver posto la domanda potrà essere utilizzato contro di lui. A questo punto perché tenersi in casa delle risorse con una laurea in legge, master e, spesso, con abilitazione alla professione d'avvocato? Meglio appaltare tutto fuori raggiungendo per vie traverse quell'esclusiva a favore dei soli iscritti agli ordini professionali che non si ha il coraggio di affermare in modo esplicito.

Si tratterebbe di una soluzione inefficiente perché toglierebbe dall'impresa risorse preziose come i giuristi che combinano sapere legale e conoscenza dei meccanismi dell'azienda; costosa, in quanto farebbe lievitare i costi delle consulenze legali; ingiusta, poiché dietro il paravento della non indipendenza si negherebbe un diritto sacrosanto come la riservatezza della corrispondenza tra cliente e difensore. In realtà il diritto alla segretezza è fondato, proprio ai fini dell'amministrazione della giustizia, sulla necessità di consentire, con trasparenza e franchezza, l'ottenimento di assistenza legale. Nei paesi anglosassoni, da decenni, le Corti ne hanno riconosciuto l'applicazione anche agli avvocati interni perché, si è detto, in assenza il più ampio interesse pubblico all'osservanza della legge ne soffrirebbe.

Visto che la riforma delle professioni forensi è all'ordine del giorno, il governo potrebbe compiere il gesto intelligente di riconoscere per legge il ruolo dei legali interni sancendo tale inviolabilità anche nei loro riguardi. Potrebbe: ma lo farà?

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Le reazioni. Perplexità su preparazione e procedure

Per gli avvocati regole ancora insoddisfacenti

MILANO

Avvocati al contrattacco anche sul regolamento. Già la conciliazione obbligatoria rappresenta forse il principale punto di frizione nei rapporti tra i legali e il ministero, ma ora le norme attuative della Giustizia non contribuiscono a rasserenare gli animi. Il presidente del Consiglio nazionale forense, Guido Alpa, osserva che «se dovesse essere confermata questa versione del testo, così come ci viene anticipata, ci troverebbe assolutamente contrari. Prendiamo atto dei pesanti rilievi del Consiglio di Stato ma aggiungiamo che vi sono altre zone d'ombra che riteniamo molto gravi. Avevamo più volte sottolineato la necessità di una elevata qualificazione dei mediatori, che il decreto trascura non

solo optando per una soluzione (laurea triennale) anche più blanda di quella contenuta nel decreto sui conciliatori societari, ma lontana da quella adottata dagli organismi già costituiti in Consob e Banca d'Italia».

Inoltre ricorda Alpa «ci sono previsioni che esulano dalla portata della normativa secondaria (nomina di un mediatore terzo per la formulazione della proposta), altre che disciplinano minu-

tamente la procedura in netta controtendenza all'informalità del procedimento di Adr. Il decreto nulla dice sulla operatività del beneficio fiscale, in più lascia gli enti privati liberi di definire gli importi in danno degli interessi degli utenti».

E per Maurizio De Tilla, presidente dell'Oua, «il Consiglio di Stato ha perfettamente ragione: manca qualsiasi valutazione sull'impatto di norme che potrebbero rendere la conciliazione obbligatoria per centinaia di migliaia di cause. E sull'obbligatorietà e le conseguenze della mancata informativa dell'avvocato al cliente ci stiamo preparando a sollevare la questione di legittimità costituzionale».

G.Ne.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I PIÙ LETTI

www.ilsole24ore.com/norme

- 1] La riforma degli avvocati
- 2] Comunicazioni Iva e sintetico
- 3] Dichiarazioni e consolidato
- 4] Le Casse per l'housing sociale



Nel 2008 i legali hanno dichiarato in media mille euro in meno rispetto all'anno precedente

Stress da professione con redditi in calo

Federica Micardi

In attesa della riforma il portafoglio degli avvocati italiani si fa sempre un po' più leggero. Il mercato affollato rende difficile non solo esercitare l'attività ma, come dimostrano le testimonianze sul Sole 24 Ore di ieri, a rischio è anche l'identità professionale della categoria chiamata a collaborare nella domanda di giustizia.

I dati economici raccolti dalla Cassa di previdenza riflettono, seppure in modo parziale, le difficoltà: nell'anno d'imposta 2008 il reddito medio (senza considerare le differenze di età, genere e collocazione geografica) è stato di 50.352 euro contro 51.314

IN DIFFICOLTÀ

Sono circa 40mila i giovani che non raggiungono 10mila euro di reddito Irpef. Per le donne entrate più basse del 30-40%

dell'esercizio precedente. Il calo è di circa mille euro, si arriva a 2.600 euro se consideriamo il reddito medio rivalutato.

I dati dell'annus horribilis 2009 stanno ancora arrivando alla Cassa di previdenza e saranno elaborati nelle prossime settimane. Però è difficile aspettarsi un'inversione di tendenza. «Vorremmo presentare i dati sui redditi dichiarati nel 2010 - anticipa Marco Ubertini, presidente della Cassa forense - durante il Congresso dell'avvocatura che si svolgerà a Genova alla fine di novembre. Non saranno definitivi ma saranno statisticamente attendibili e ci permetteranno di porre le basi per un nuovo programma di welfare».

La fotografia della professione evidenzia la necessità di riforma-

re il settore: in dieci anni gli avvocati iscritti alla Cassa forense sono passati da 82.637 a 152.089, gli iscritti all'albo a fine 2009 sono 208mila. Tra i circa 50mila che non versano contributi, togliendo chi non esercita più o rimane iscritto all'Albo a "titolo onorifico", si stima possano essere circa 40mila i giovani che esercitano ma non raggiungono il reddito minimo che obbliga a iscriversi alla Cassa di previdenza.

Quest'anno l'obbligo di iscrizione scatta da 10mila euro di reddito Irpef e 15mila di volume d'affari. Si può dunque calcolare che il 20% di chi è iscritto all'Albo ha entrate sotto quella che viene considerata una "soglia minima". «Si tratta - commenta Ubertini - di una grigia che vogliamo esplorare anche perché abbiamo una certa disponibilità di fondi grazie al contributo del 3% dedicato all'assistenza per chi si trova in stato di bisogno. Dobbiamo capire come stanno realmente le cose».

In dieci anni la professione è cambiata, ormai la presenza femminile sta prendendo sempre più piede, se gli avvocati donna nel 1999 erano il 27% del totale, oggi sono il 40,23 per cento. Tutto ciò pone una nuova esigenza di welfare. «Per le donne - racconta Ubertini - la curva del reddito non cresce in maniera costante nel corso degli anni come accade per i colleghi maschi, probabilmente perché prima devono occuparsi dei figli piccoli e poi dei genitori anziani e anche la percentuale di abbandono dell'attività è più alta». Dunque, la differenza di reddito, dal 30 al 40%, tra avvocati e colleghe si spiega, in parte, come conseguenza di uno svolgimento "a singhiozzo" della professione: «Un problema - promette Ubertini - che la cassa non intende ignorare».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

La situazione

GLI ISCRITTI ALL'ALBO

208.000

Gli avvocati iscritti all'albo con 45 anni o più sono 61.456, quelli con meno di 45 anni sono 143.748, il 69% del totale

GLI ISCRITTI ALLA CASSA

152.097

Gli avvocati iscritti alla Cassa con 45 anni o più sono 90.633, quelli con meno di 45 anni sono 61.464, il 40% del totale



FOTOGRAMMA

REDDITO MEDIO IRPEF

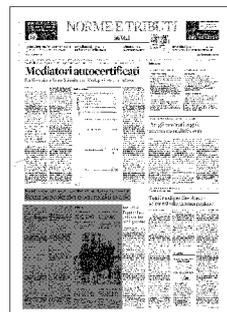
50.351 €

Il reddito medio 2008, dichiarazioni 2009, per gli avvocati maschi è di 66.025€ contro i 28.117 delle colleghe. Tra 24 e 29 anni il reddito medio è di 13.591€

VOLUME D'AFFARI MEDIO 2008

76.013 €

Il volume d'affari 2008, dichiarazioni 2009, per gli avvocati maschi è di 101.635€ contro i 39.765 delle colleghe. Tra 24 e 29 anni il volume medio è di 16.865€



Università. Margine del 5 per cento

La meritocrazia a passo lento sui fondi agli atenei

Alessandro Galimberti
MILANO

Parte con il freno a mano tirato la meritocrazia per il finanziamento degli atenei. Nello schema di decreto del Miur, i 720 milioni di quota premiale legata all'efficienza delle università seguiranno la ripartizione dello scorso anno, con uno scostamento verso il basso che non potrà superare il 5 per cento. Lo stabilisce, senza margini per dubbi di interpretazione, l'articolo 4 del provvedimento che, fissando al 10% del finanziamento totale (che è 7 miliardi 206 milioni di euro) la quota "meritocratica" del Fondo ordinario, vieta erogazioni in misura superiore al 2009 o inferiori al 95% di quanto percepito l'anno scorso. «È una premialità "calmierata" - dice il presidente del Consiglio universitario nazionale, Andrea Lenzi - accettabile se vista nell'ottica di fornire una nuova chance agli istituti meno virtuosi e a quelli più in affanno, penso alle università generaliste e ad alcuni atenei del Sud. Un'applicazione rigida del "merito" avrebbe portato probabilmente alla chiusura del 30% degli enti».

Lo scostamento controllato per legge neutralizza, di fatto, i nuovi «criteri e indicatori» per la ripartizione della quota premiale, individuati nell'allegato A al decreto del Miur. Per la cronaca, un terzo dell'erogazione si sarebbe dovuto stabilire in base alla bravura degli studenti - calcolata in base ai crediti maturati, ma con una serie di correttivi - e per due terzi in forza della qualità della ricerca scientifica. Criteri promossi e condivisi dal mondo accademico, ma che restano provvisoriamente ai box.

Il taglio globale di finanzia-

menti al mondo universitario per il 2010 è di 279 milioni, il 3,72% in meno dell'importo globale 2009, un antipasto comunque minimo della cura dimagrante prevista per il 2011 (meno 1355 milioni rispetto allo scorso anno) e per il 2012 (meno 1433 milioni): «Tagli impraticabili - scrive il Cnu nel parere inviato ieri al ministero - con la certa conseguenza di un totale collasso dell'intero sistema, e non affatto utili a produrre responsabilità, rigore e taratura delle aspettative rispetto alla gravità della contingenza economica».

«Siamo molto preoccupa-

IL BILANCIO

Per il 2010 si registra un taglio complessivo di 279 milioni dei finanziamenti rispetto all'anno scorso

ti - aggiunge Lenzi al Sole 24 Ore - perché già oggi il sistema universitario è alla canna del gas, ed è impensabile che possa sopravvivere con un taglio di tre miliardi in un triennio».

Il decreto del ministero mantiene un approccio, per ora almeno, morbido anche rispetto alle altre voci di spesa dello scorso anno, dagli interventi per favorire la mobilità di docenti e ricercatori (3 milioni di euro, confermati, che però lo scorso anno erano poi stati integrati con altri 4,5 milioni solo per garantire i diritti maturati) al sostegno per le chiamate dall'estero (1,5 milioni), fino alla rivalutazione delle borse di studio per i dottorati di ricerca (40 milioni di euro).

© RIPRODUZIONE RISERVATA

