



Edilizia & Appalti

**LA GUIDA
RIFORMA
BRUNETTA**

CON ITALIAOGGI

IL GIORNALE DEI PROFESSIONISTI DEL TERRITORIO E DELLE COSTRUZIONI

I nuovi dettami in materia di Protezione civile rischiano di svuotare le competenze della P. A.

Emergenza stabile per le opere Protezione civile spa e commissari per bypassare le norme

di Andrea Mascolini

Le nuove norme in materia di protezione civile e di commissari straordinari rischiano di svuotare le competenze delle amministrazioni e, soprattutto, di attrarre nelle procedure derogatorie la maggior parte degli interventi infrastrutturali, compresi grandi eventi come fu in passato per il G8, più di recente per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, come sarà, ad esempio, per le Louis Vuitton World Series presso l'isola della Maddalena (Ordinanza n. 3838 del 30.12.2009) e come potrebbe essere anche per l'Expo 2015. E' questo il quadro che emerge dalle norme contenute nel decreto legge 30 dicembre, 2009 n. 195 che sembra attuare il disegno del superamento delle procedure ordinarie per gli affidamenti di contratti pubblici, sia attraverso i poteri attribuiti ai commissari straordinari, sia attraverso la creazione di soggetti in-house

come Protezione civile spa.

Così facendo, cioè utilizzando commissari e Protezione civile spa, da una parte si potranno derogare le norme ordinarie e dall'altro si potrà mettere a disposizione questa maggiore flessibilità anche per situazioni ed eventi che con la protezione civile potrebbero avere anche poco a che fare. In sostanza sembra avviarsi una stagione "emergenziale stabile" che, se in alcuni casi appare giustificata da alcune evidenti problematiche, dall'altra potrebbe essere utilizzata strumentalmente per bypassare procedure ordinarie e amministrazioni competenti. Prendiamo ad esempio le nuove norme sui commissari straordinari:

l'articolo 17 del decreto legge prevede la loro nomina (da parte del Presidente del consiglio su proposta del Ministero dell'ambiente) per gli interventi da effettuare nelle situazioni a maggiore rischio idogeologico

e per salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale. Nel primo caso (rischio idrogeologico, nulla quaestio), ma nel secondo caso la materia è così ampia che si potrebbe arrivare a coprire qualsiasi ambito di attività. Il decreto prevede che i commissari vengano nominati in sede di prima applicazione dei piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico. I piani sono individuati dal ministero dell'ambiente sentite le autorità di bacino e il Dipartimento per la Protezione civile, e per il loro finanziamento l'articolo 2, comma 240 della legge finanziaria per il 2010 (legge 28 dicembre 2009, n. 191) ha stanziato un miliardo di euro. I commissari (che non potranno durare in carica più di tre anni) saranno coordinati dal ministero dell'ambiente e provvederanno alle azioni di indirizzo e di supporto, anche promuovendo le «occorrenze intese tra soggetti pubblici e privati». Loro compito sarà anche quello di curare tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie a realizzare gli interventi, «nel rispetto delle norme comunitarie», ma potendosi avvalere dei poteri di sostituzione e di deroga (e quindi non rispettando le norme comunitarie e ordinarie). In sostanza si tratta dell'esportazione del modello Abruzzo, per il quale affidamenti diretti e assenza di trasparenza e concorrenza sono stati fino ad oggi (giustamente) la regola; adesso, però, passata l'emergenza più pressante, sembrerebbe corretto pensare ad una normalizzazione delle procedure. Parallelamente ai commissari c'è poi la vicenda della Protezione civile spa, società posseduta al 100% dalla Presidenza del consiglio dei ministri di Silvio Berlusconi, con capitale iniziale di un milione di euro, che opererà - sotto l'indirizzo e

la programmazione del Presidente del Consiglio in persona - con il compito di progettare, scegliere i contraenti e svolgere l'attività di direzione lavori e di vigilanza di interventi strutturale e infrastrutturali, al fine di garantire economicità e tempestività agli interventi di competenza del Dipartimento. Nelle pieghe della norma (articolo 16) del decreto legge c'è però una sorta di grimaldello per l'accesso a tutt'altra specie di interventi. Infatti il decreto stabilisce che la Protezione civile spa potrà acquisire servizi o forniture che rientrino negli «ambiti di competenza del Dipartimento della protezione civile e che siano connesse alle situazioni di emergenza derivanti da calamità naturali, o anche quelle relative ai grandi eventi di cui alle legge 401/01 (gli articoli 5 e 5-bis aprirono le porte anche all'organizzazione del G8 di

Genova e successivamente di numerosi altri eventi). Da ciò la proiezione della società ben al di fuori delle competenze tradizionali, con una invasione di campo in altri settori dove applicare procedure in deroga rispetto alle norme ordinarie. E a tale proposito va evidenziato che l'attività di protezione civile spa dovrà svolgersi prevalentemente nei confronti del dipartimento, il che non esclude affatto che possa proiettarsi verso altri soggetti, in una sorta di privatizzazione, anche sotto il profilo dei rapporti di lavoro, della protezione civile. Il cerchio sembra chiuso: dai decreti legge di fine anni '80, quando il Mondiale di calcio improvvisamente divenne urgente e si derogò a tutte le procedure vigenti, alla attuale stabilizzazione delle procedure emergenziali a tutto campo.

---© Riproduzione riservata---

GIURISPEUDENZA CASA

LOCAZIONE E AFFITTO, DIFFERENZA

«La locazione di immobile a destinazione alberghiera si differenzia - ha detto la Cassazione (sent. n. 12543/09, inedita) - dall'affitto di azienda alberghiera perché la relativa convenzione negoziale ha per oggetto un bene - l'immobile concesso in godimento - che viene considerato specificamente, nell'economia del contratto, come l'oggetto principale della stipulazione, secondo la sua consistenza effettiva e con funzione prevalente e assorbente rispetto agli altri elementi, i quali assumono, comunque, carattere di accessorietà, rimanendo ad esso collegati sul piano funzionale in una posizione di coordinazione-subordinazione. Per contro, nell'affitto di azienda, lo stesso immobile - continua la sentenza della Suprema Corte - è considerato non nella sua individualità giuridica, ma come uno degli elementi costitutivi del complesso dei beni (mobili ed immobili) legati tra loro da un vincolo di interdipendenza e complementarietà per il conseguimento di un determinato fine produttivo, senza che possa considerarsi sufficiente ad escludere la configurabilità dell'affitto di azienda la non perfetta coincidenza tra i servizi precedentemente offerti e quelli nuovi - potendo il nuovo titolare dell'azienda modificarli o ampliarli rispetto ai precedenti - o che l'affittuario non subentri nei contratti in corso per l'esercizio dell'azienda, non essendo imperativa la norma - ricavabile dal combinato disposto dei commi primo e terzo dell'art. 2558 cod.civ. sul trasferimento automatico degli stessi». Nella specie, la Suprema Corte ha confermato la sentenza impugnata che, in base ad una corretta interpretazione del contenuto contrattuale ai sensi dell'art. 1363 cod.civ. aveva ravvisato un affitto di azienda nella convenzione intercorsa tra le parti, desumibile soprattutto dalla conservazione della denominazione originaria a norma degli artt. 2561 e 2562 cod.civ., dall'obbligo assunto dall'utilizzatore di mantenere efficienti l'organizzazione produttiva, commerciale ed amministrativa «per salvaguardare i beni aziendali unitariamente considerati», oltre che dall'ulteriore obbligo di non modificare la destinazione dell'azienda con l'unica facoltà di utilizzare l'albergo per gli anziani.

a cura dell'Ufficio legale
della Confedilizia



Silvio Berlusconi