

RASSEGNA GIURIDICA
a cura dell'Avvocatura della Città di Aosta

dirigente avvocato Valdo Azzoni

anno 2006 numero 1

Come i numeri precedenti, il presente lavoro si articola in tre sezioni che vogliono rispettivamente presentare: la prima, dal titolo "**Sotto la lente di ingrandimento**", uno scritto originale su un tema di particolare interesse per gli operatori e per i cittadini; la seconda, dal titolo "**Sentenze per noi**", alcune recenti decisioni degli organi di giustizia di immediato rilievo pratico per il funzionamento della complessa macchina amministrativa del Comune; la terza, dal titolo "**Una disciplina sotto esame**", alcuni passaggi salienti di una normativa in vigore, proposti con il corredo di un commento affidato prevalentemente ad estratti da sentenze rese dai giudici di tutto il Paese. In tutti e tre i casi crediamo di offrire al lettore la possibilità di capire meglio la realtà comunale e di avvicinarsi alle sue logiche, magari anche - ce lo auguriamo di cuore - di scoprire prospettive nuove di salvaguardia dei propri diritti.

SOMMARIO
del numero 1/06

SEZIONE PRIMA

SOTTO LALENTE DI INGRANDIMENTO

LA CAUZIONE PROVVISORIA IN TEMA DI APPALTI DI OPERE PUBBLICHE

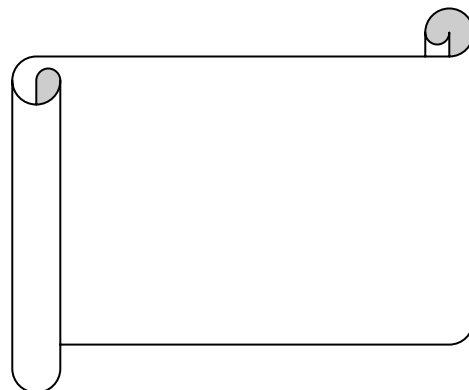
L'ESCLUSIONE DI UN'IMPRESA DA UNA GARA PUBBLICA PER GRAVE NEGLIGENZA O MALAFEDE A SEGUITO DI UNA PRECEDENTE RISOLUZIONE CONTRATTUALE



SEZIONE SECONDA

SENTENZE PER NOI

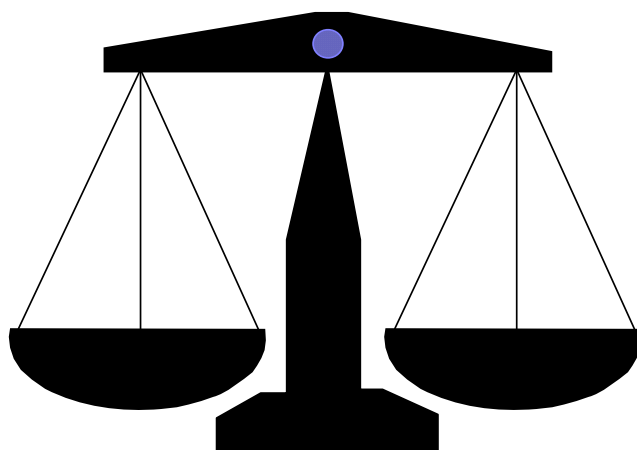
- I) Consiglio di Stato, V, sentenza n. 342 del 25 gennaio 2003;
- II) Consiglio di Stato, V, sentenza n. 35 del 10 gennaio 2003;
- III) TAR Trentino Alto Adige - Bolzano, sentenza n. 253 del 5 ottobre 2001;
- IV) TAR Lazio, II, sentenza n. 9974 del 13 novembre 2002;



SEZIONE TERZA

UNA DISCIPLINA SOTTO ESAME

**VEICOLI A MOTORE E/O LORO RIMORCHI
ABBANDONATI**





SEZIONE PRIMA

SOTTO LALENTE DI INGRANDIMENTO

LA CAUZIONE PROVVISORIA IN TEMA DI APPALTI DI OPERE PUBBLICHE

I - *Introduzione.*

La garanzia che le imprese partecipanti a gare debbono produrre a corredo dell'offerta per l'affidamento dell'esecuzione di lavori pubblici e destinata a coprire l'eventuale mancata sottoscrizione del contratto di appalto - quella che nel gergo tecnico ha assunto la denominazione di "cauzione provvisoria" - ha conosciuto alterne vicende legislative.

Già l'art. 332 (1) della legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. F, stabiliva che l'aggiudicatario che non avesse sottoscritto il contratto entro il termine fissato dall'Amministrazione "perderà la somma che avrà depositata per la sicurezza dell'asta". Più di mezzo secolo più tardi, l'art. 45 del regolamento di contabilità pubblica, approvato con R.D. 23 maggio 1924 n. 827, prevedeva che "nei capitolati d'onori sono determinate la natura e l'importanza delle garanzie che i concorrenti devono produrre per essere ammessi agli incanti e per assicurare l'adempimento dei loro impegni; come pure ... l'azione che l'Amministrazione può esercitare sopra le cauzioni nel caso di inadempimento ai detti impegni". L'art. 2 del capitolato generale d'appalto del Ministero dei Lavori pubblici, approvato con D.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063 (2), sanciva che "la somma da depositarsi è fissata, secondo le circostanze, tra il decimo e il trentesimo dell'importo dell'appalto". Intervenne quindi l'art. 5 legge 8 ottobre 1984 n. 687 vietando nei procedimenti concorsuali la previsione della cauzione provvisoria contemplata dal citato art. 332 della legge sulle opere pubbliche del 1865 e dall'art. 2 del menzionato capitolato generale, e assoggettando nel contempo l'aggiudicatario, che non avesse sottoscritto il contratto d'appalto nei termini stabiliti, alle sanzioni previste dall'art. 20, primo comma, legge 10 febbraio 1962 n. 57 (sospensione dell'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori). Infine l'art. 30 della legge quadro sui lavori pubblici, 11 febbraio 1994 n. 109, ha reintrodotto la garanzia in argomento, prevista pure dall'art. 34 legge regionale Valle d'Aosta 20 giugno 1996 n. 12.

"La natura giuridica della cauzione provvisoria non è quella di pegno irregolare ma quella di caparra confirmatoria ex art. 1385 codice civile", così Cass. 22 novembre 1971 n. 3373. Ciò vale a dire che essa ha natura di sanzione contrattuale, in quanto opera nel caso d'inadempimento di una delle parti (nel nostro caso l'aggiudicatario) ed ha anche contenuto risarcitorio, in quanto costituisce aumento patrimoniale a favore del contraente adempiente (cioè l'ente appaltante) con funzione di risarcimento del danno conseguente all'inadempimento (Cass. 22 dicembre 1964 n. 2961). Lo stesso articolo 34 - modificato e integrato dall'art. 29 legge regionale Valle d'Aosta 9 settembre 1999 n. 29, dall'art. 6 legge regionale Valle d'Aosta 27 dicembre 2001 n. 40 e in ultimo dall'art. 33 legge regionale Valle d'Aosta 5 agosto 2005 n. 19 - non si discosta dall'art. 30 legge 11 febbraio 1994 n. 109, sul quale ultimo, a più riprese, sono intervenute modifiche legislative (art. 9, commi 52, 53 e 55, legge 18 novembre 1998 n. 415; art. 145, comma 50, legge 23 dicembre 2000 n. 388).

La disciplina nazionale così come quella regionale, può ritenersi sufficientemente completa sì da garantire incisivamente l'ente appaltante.

Soffermiamoci ora più compiutamente sull'analisi di questa disciplina, tenendo comunque presente il rinvio di ordine generale operato dall'art. 3, comma 3, legge regionale Valle d'Aosta n. 12/1996, secondo cui: "Per quanto non disciplinato dalla presente legge [regionale] trova applicazione la normativa statale in materia di lavori pubblici". Riteniamo però necessario affinché ad essa possa darsi applicazione, un richiamo espresso nella *lex specialis* (regolante la gara) al regolamento di attuazione di cui al D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554, in considerazione della portata di rango secondario di quest'ultimo rispetto alla normativa regionale.

II - La cauzione provvisoria deve essere pari al due per cento dell'importo dei lavori.

Subito due considerazioni.

La legislazione regionale è oggi allineata sul punto a quella statale. Prima della modifica operata dall'art. 6 legge regionale n. 40/2001, essa prevedeva che, per importi superiori a 300.000,00 Ecu (Euro), fosse del cinque per cento. Ciò, a nostro avviso, costituiva un aggravio per le imprese che non aveva ragione di essere. Infatti, se, con la vecchia disposizione, l'intento era quello di garantire meglio l'amministrazione aggiudicatrice, a fronte di una maggiore entità delle opere e quindi di maggiori danni derivanti dalla mancata sottoscrizione del contratto, noi riteniamo che l'intento stesso resta oggi comunque soddisfatto. Questo in quanto la misura del due per cento è comunque correlata all'importo delle opere: più è alto l'ammontare dei lavori, maggiore è l'importo del due per cento che ne deriva.

Seconda considerazione: in virtù di quanto disposto dal vigente art. 34, comma 1, legge regionale n. 12/1996 (così come in ultimo modificato) non v'è dubbio che in ambito regionale la percentuale del due per cento deve essere calcolata sull'importo posto a base di gara, al lordo degli oneri per la sicurezza e al netto dell'IVA. Alla stessa conclusione, anche se attraverso un'opera di interpretazione, si perviene esaminando la disciplina dettata in ambito nazionale (cit. art. 30 legge n. 109/1994). Infatti per "importo dei lavori" va inteso l'ammontare stimato di perizia al netto dell'IVA. Anche se ciò non è espresso esplicitamente nel testo della legge quadro nazionale, va considerato che l'art. 1, comma 5, del menzionato regolamento di cui al D.P.R. n. 554/1999 prescrive che gli importi indicati nel regolamento stesso, e quindi - aggiungiamo noi - con riferimento anche ai correlati importi della stessa legge nazionale, vanno considerati al netto dell'imposta sul valore aggiunto.

Come pure, secondo l'interpretazione data dalla giurisprudenza dello stesso art. 30, comma 1, legge n. 109/1994 l'importo della garanzia va individuato in misura percentuale, prendendo a base di calcolo l'importo dei lavori comprensivo degli oneri di sicurezza. Infatti questi ultimi costituiscono una componente che confluisce nell'unitaria nozione di importo dei lavori assunta a parametro legale di determinazione dell'ammontare della cauzione provvisoria (cfr. TAR Sicilia-Catania, I, 27 aprile 2004 n. 1230).

III - La garanzia in argomento può essere prestata, a scelta dell'offerente, in contanti o in titoli del debito pubblico o garantiti dallo Stato al corso del giorno del deposito presso la Tesoreria cui fa riferimento l'ente appaltante (art. 100 cit. D.P.R. n. 554/1999).

I titoli sono costituiti da buoni ordinari ovvero buoni poliennali del tesoro, buoni rilasciati dalle "Poste italiane s.p.a." ecc.

Del deposito va evidentemente prodotta, in sede di gara, la relativa ricevuta di versamento. La cauzione di che trattasi può essere costituita anche mediante fidejussione bancaria o assicurativa o rilasciata dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del decreto legislativo 1 settembre 1993 n. 385, che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di rilascio di garanzie, a ciò autorizzati dal Ministero del Tesoro. Prima della modifica operata dall'art. 145, comma 50, legge 23 dicembre 2000 n. 388 (finanziaria per l'anno 2001) erano ammesse solo fidejussioni bancarie o assicurative e non pochi erano i casi di esclusione dalla partecipazione a gare a causa di polizze emesse da entità diverse dalle predette realtà economico-giuridiche. Poi, vuoi per indirizzi generali dettati in ambito comunitario volti alla più ampia liberalizzazione dei mercati, vuoi per consentire alle imprese di accedere a costi più contenuti, si è aperta la possibilità del rilascio di esse anche da parte degli intermediari finanziari. Ma - attenzione! - Non basta la sola

condizione dell'iscrizione nell'elenco speciale sopradescritto. Occorre anche che i citati intermediari siano appositamente autorizzati dal Ministero del Tesoro. Ciò trova conferma anche nella sentenza, depositata il 17 novembre 2004 n. 2015, del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione di Salerno. Il giudice amministrativo ha infatti ritenuto corretta l'esclusione dalla partecipazione ad una gara, operata da un comune, di una società che aveva prodotto una fidejussione rilasciata da un intermediario finanziario sprovvisto dell'autorizzazione. Secondo il giudice "la disposizione in esame risulta inequivoca nell'ammettere bensì (a innovazione del pregresso e restrittivo regime) la possibilità per gli intermediari non bancari di prestare cauzione, ma solo ove all'uopo autorizzati dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, non essendo sufficiente l'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del d.lgs. n. 385/1993 (cfr., sul punto, TAR Friuli-Venezia Giulia, 22 marzo 2003, n. 104; cfr. altresì il D.P.R. 30 marzo 2004, n. 115, che disciplina, in oggi, il procedimento di rilascio dell'autorizzazione, affidato al Ministero dell'economia e delle finanze)".

IV - La fidejussione deve essere accompagnata dall'impegno del fidejussore a rilasciare la garanzia definitiva qualora l'offerente risultasse aggiudicatario.

L'impegno, dunque, deve essere dello stesso soggetto che rilascia la cauzione provvisoria. Questa disposizione, a nostro modesto giudizio, è criticabile per due ordini di motivi. Il primo è che non sembra possedere una ratio plausibile. Infatti, ci si interroga sul senso di far assumere un impegno nei confronti di una futura fidejussione definitiva che sarebbe comunque dovuta in sede contrattuale. Ed ancora, nel caso in cui il fidejussore successivamente non mantenesse il suo impegno, quale sanzione gli andrebbe inflitta? Nessuna, evidentemente, dato che la norma nulla prescrive in proposito. Il secondo motivo di perplessità attiene addirittura al piano del diritto costituzionale. Riteniamo infatti che sul punto la norma si ponga in contrasto con l'art. 41, primo comma, della Costituzione, il quale prescrive che "l'iniziativa economica privata [nel nostro caso dell'impresario] è libera". In sostanza, crediamo che non si possa obbligare alcuno (e tanto più il soggetto aggiudicatario) a rivolgersi nel corso del tempo alla stessa entità economica (banca, compagnia d'assicurazioni, intermediario finanziario), seppure in condizioni di mercato variate.

V - La fidejussione deve prevedere espressamente la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale e la sua operatività entro quindici giorni, a semplice richiesta scritta della stazione appaltante.

La previsione di cui all'art. 30, comma 2 bis, legge n. 109/1994 ci trova completamente d'accordo. Troppe volte in passato le amministrazioni pubbliche si erano viste rifiutare o ritardare lungamente dalle banche o dalle compagnie di assicurazione la corresponsione dell'importo garantito, proprio a motivo dell'inserimento nell'atto fidejussorio della clausola prevedente la preventiva escussione di cui all'art. 1944 cod. civ.. Mancando, però, esplicitamente la stessa previsione nella nostra legge regionale, consigliamo di formulare un espresso richiamo in proposito nella lex specialis della gara di appalto.

VI - La fidejussione relativa alla cauzione provvisoria deve avere una validità di almeno centottanta giorni dalla data di scadenza del termine di ricezione delle offerte.

Pure questa norma è condivisibile. Essa, infatti, è in linea con lo stesso termine generalmente riportato nei bandi relativamente alla possibilità, in capo alle ditte partecipanti, di svincolarsi dalla propria offerta decorsi centottanta giorni dall'inizio delle operazioni di gara. Trattasi evidentemente di un termine cosiddetto acceleratorio, volto a sollecitare gli enti aggiudicatari a definire la procedura entro un tempo congruo.

Va comunque considerato che le clausole che deve contenere la fidejussione, così come imposte dall'art. 30 legge n. 109/1994, sono ora tutte riportate nell'apposita scheda tecnica 1.1 di cui al decreto del Ministero delle attività produttive 12 marzo 2004 n. 123, che le imprese partecipanti alle gare possono produrre, appositamente compilate e sottoscritte, in luogo della fidejussione vera e propria.

VII - Ai non aggiudicatari la cauzione è restituita entro trenta giorni dall'aggiudicazione.

Questa disposizione, contemplata dall'art. 30, comma 1, ultimo periodo, legge n. 109/1994, non si discosta di molto da quella prevista dall'art. 34, comma 1, legge regionale n. 12/1996, come in ultimo modificato dall'art. 33, comma 1, legge regionale n. 19/2005, la quale prescrive che le amministrazioni aggiudicatrici "provvedono a restituire tale cauzione ai concorrenti che non risultano aggiudicatari, entro trenta giorni dall'aggiudicazione definitiva o dalla scadenza del termine di validità dell'offerta". Esse disposizioni sono analoghe, fatta eccezione per il caso che detto termine sia fatto decorrere dalla scadenza del termine di validità dell'offerta (in genere centottanta giorni, come sopra accennato): il che francamente ci sembra eccessivo.

VIII - Beneficio della riduzione dell'ammontare della cauzione.

Un ulteriore aspetto in tema di cauzione sul quale è opportuno soffermarsi è la previsione di cui all'art. 8, comma 11 quater, legge 11 febbraio 1994 n. 109, così come aggiunto dall'art. 2 legge 18 novembre n. 415 ("Merloni ter"). Norma che è stata interamente ripresa in ambito regionale dall'art. 34, comma 2 bis, legge regionale 20 giugno 1996 n. 12, così come modificato dall'art. 33, comma 3, legge regionale 5 agosto 2005 n. 19. In virtù della normativa appena citata, le imprese esecutrici di lavori pubblici in possesso della certificazione di sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 (ora 9001:2000), rilasciata da organismi accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000, usufruiscono del beneficio della riduzione del cinquanta per cento della cauzione (sia provvisoria, sia definitiva). Per la verità, la legge contempla lo stesso beneficio anche per le imprese in possesso di apposita dichiarazione della presenza di elementi significativi e tra loro correlati al predetto sistema di qualità. Ma noi riteniamo ormai superata quest'ultima previsione. Ciò in quanto, terminata la fase transitoria, dal 1° gennaio 2005 le imprese - a fini di qualificazione e in base al combinato disposto di cui all'art. 4, comma 1, e alla tabella allegato B D.P.R. n. 34/2000 - sono tenute a dimostrare, ove previsto, il solo possesso del sistema di qualità e non più il possesso della presenza dei menzionati elementi significativi. Il sistema di qualità aziendale deve risultare - unitamente agli altri elementi di qualificazione - dall'attestazione rilasciata da società organismo di attestazione (soa), come indicato dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici con determinazione del 14 maggio 2003 (lettera l). In considerazione della validità quinquennale dell'attestazione soa (art. 15, comma 5, D.P.R. n. 34/2000) e quindi per problematiche relative all'aggiornamento della stessa attestazione, non sempre quest'ultimo documento contiene l'indicazione relativa al possesso del sistema di qualità. Consigliamo pertanto - al fine di prevenire contenziosi - di indicare nei bandi la possibilità che il sistema stesso possa risultare anche da certificazione rilasciata da un organismo accreditato ai sensi di legge (cfr. deliberazione del Consiglio dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici del 1° luglio 2004 n. 12).

Va altresì rammentato che sono sorti dei dubbi circa l'applicazione del beneficio della riduzione della cauzione provvisoria (ma anche definitiva) nei confronti dei raggruppamenti temporanei di concorrenti di cui all'art. 13 legge n. 109/1994 ovvero di cui all'art. 28, comma 1, lettera d), legge regionale n. 12/1996; la soluzione è stata fornita in proposito dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, la quale - con determinazione del 27 settembre 2000 n. 44 - ha fornito le seguenti indicazioni, che riteniamo possono essere riportate nei bandi di gara:

A) in caso di raggruppamento di tipo "orizzontale":

- se tutte le imprese facenti parte del raggruppamento sono in possesso della certificazione di qualità, al raggruppamento va riconosciuto il diritto alla riduzione della garanzia;
- se solo alcune delle imprese sono in possesso della certificazione di qualità, il raggruppamento non può godere del beneficio della riduzione della garanzia;

B) in caso di raggruppamento di tipo "verticale":

- se tutte le imprese facenti parte del raggruppamento sono in possesso della certificazione di qualità, al raggruppamento va riconosciuto il diritto alla riduzione della garanzia;
- se solo alcune delle imprese sono in possesso della certificazione di qualità, esse potranno godere del beneficio della riduzione sulla garanzia per la quota parte ad esse riferibile.

Inoltre, sempre nel caso di associazioni temporanee di imprese, la garanzia provvisoria a corredo dell'offerta deve essere intestata a tutte le società costituenti il raggruppamento. Ciò è quanto emerge da numerose decisioni dei giudici amministrativi in proposito (cfr. TAR Sicilia-Catania, I, 24 settembre 2001 n. 1693; Cons. giustizia amministrativa per la regione Sicilia 11 giugno 2002 n. 311; TAR Lazio, II, 31 ottobre 2003 n. 9356).

IX - La mancata costituzione della cauzione definitiva determina la revoca dell'affidamento e l'acquisizione della cauzione provvisoria da parte del soggetto appaltante, che aggiudica l'appalto al concorrente che segue in graduatoria.

La disciplina nazionale (art. 30, comma 2 ter, legge n. 109/1994) e quella regionale (art. 34, comma 2, legge regionale n. 12/1996), seppure con una formulazione letterale leggermente diversa, sul punto hanno uguale contenuto sostanziale. La normativa statale, però, prevede l'acquisizione della cauzione provvisoria anche nel caso in cui i concorrenti, chiamati dalla stazione appaltante a fornire la prova in ordine alle dichiarazioni rese, in sede di gara, circa il possesso dei requisiti di capacità economico finanziaria, non ottemperino all'invito ovvero non dimostrino la veridicità delle dichiarazioni stesse, ai sensi dell'art. 10, comma 1 quater, legge n. 109/1994. Consigliamo, dunque, di riportare nei bandi esplicitamente il richiamo a detto art. 10, comma 1 quater, mancando una analoga norma nella legislazione della Valle d'Aosta. Bisogna comunque dispiegare ogni premura nell'esercizio dell'azione d'escussione della cauzione. Essa può attivarsi solo nei casi espressamente previsti da disposizioni legislative. Al di fuori di tale ambito, trattandosi di provvedimento sanzionatorio, l'incameramento della garanzia non può essere disposto (cfr. Cons. di Stato, V, 4 maggio 2004 n. 2722). In ultimo, riteniamo che dell'incameramento della cauzione occorra, ai sensi dell'art. 7 legge 7 agosto 1990 n. 241, dare formale comunicazione all'interessato, affinché questi possa produrre le proprie controdeduzioni. Inoltre, per il caso di cui all'art. 10, comma 1 quater, occorrerà dare anche segnalazione del fatto all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in vista dei provvedimenti di cui all'art. 4, comma 7 (sanzione amministrativa) nonché per l'applicazione delle misure sanzionatorie di cui all'art. 8, comma 7, legge n. 109/1994 (esclusione dalla partecipazione a successive procedure di affidamento).

(AO)

NOTE

(1) Articolo esplicitamente abrogato dall'art. 231 D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554.

(2) Abrogato dal cit. art. 231 D.P.R. n. 554/1999

L'ESCLUSIONE DI UN'IMPRESA DA UNA GARA PUBBLICA PER GRAVE NEGLIGENZA O MALAFEDE A SEGUITO DI UNA PRECEDENTE RISOLUZIONE CONTRATTUALE.

La presenza di più soggetti partecipanti ad una gara coincide con l'interesse della pubblica amministrazione a che venga prescelto, per l'affidamento dei lavori o dei servizi che si vogliono appaltare, il concorrente che, vuoi per i requisiti soggettivi posseduti vuoi per gli aspetti di carattere oggettivo offerti (tra i quali – ovviamente – vi è sempre l'offerta economica ovvero il ribasso proposto sui prezzi di capitolato), presenti solide garanzie e migliori soluzioni esecutive. L'interesse deve comunque temperarsi con altri, non meno importanti principi che attengono sia alla sfera pubblicistica sia a quella privatistica dell'ordinamento ed ai quali deve informarsi ed uniformarsi l'azione amministrativa. Ci riferiamo, ponendo mente solo ad alcuni, all'*economicità ed efficacia del procedimento* correlato alla selezione, al rispetto della *par condicio* dei concorrenti, alla *trasparenza amministrativa*, alla *libera concorrenza*.

Gli aspetti di carattere oggettivo (quali caratteristiche dell'opera o del servizio, luogo di esecuzione, materiali, prezzi di capitolato, durata ecc.) sono solitamente stabiliti dal soggetto pubblico appaltante, fatta eccezione per l'appalto-concorso e, per qualche verso, per le gare con aggiudicazione al prezzo economicamente più vantaggioso, sistemi di aggiudicazione nei quali è il concorrente medesimo a determinare gli aspetti ovvero a concorrere alla definizione di essi.

I requisiti soggettivi, invece, sono sempre predeterminati dalla legge e solo occasionalmente anche dall'ente affidatario.

A fini di sistematicità, questi ultimi, a loro volta, vengono distinti in requisiti di "*ordine generale*" e requisiti di "*ordine speciale*".

Quelli di ordine speciale sono correlati alla "dimensione" dell'impresa ed attengono ad adeguate capacità economico-finanziaria (referenze bancarie, cifra d'affari non inferiore ad un limite prefissato), idoneità tecnica ed organizzativa (importi di esecuzione di attività pertinenti a quella da appaltare non minori di un determinato ammontare), dotazione di attrezzature tecniche (mezzi d'opera ed equipaggiamento necessari), organico alle dipendenze (in numero e qualifiche determinati), invece i requisiti di ordine generale sono riferibili, per così dire, alla capacità giuridica, nel senso che il loro possesso abilita l'impresa ad instaurare rapporti giuridici e contrattuali con la pubblica amministrazione. Questo non solo nell'ambito nazionale ma anche in quello, più ampio, della comunità europea.

Infatti, base di inizio per la definizione dei requisiti di ordine generale (riconosciuti salienti dalla giurisprudenza anche per gli appalti "sotto soglia") sono state *le direttive della CEE n. 92/50 del 18 giugno 1992* per i servizi (recepita con il d. lgs. 17 marzo 1995 n. 157), *n. 93/36 del 14 giugno 1993* per le forniture (recepita con il d. lgs. 20 ottobre 1998 n. 402, che ha modificato il d. lgs. n. 358/1992) e *n. 93/37 del 14 giugno 1993* per i lavori (recepita nella legge 11 febbraio 1994 n. 109).

Come autorevolmente affermato dalla dottrina (cfr. Realfonzo, Galtieri, Del Castillo "Appalti pubblici di forniture", – Edizioni Il Sole – 24 Ore), queste direttive europee "*hanno costituito al tempo stesso un punto di arrivo ed un punto di partenza nell'ordinamento comunitario*". Di arrivo, perché hanno rappresentato la sintesi dell'evoluzione nel tempo delle norme adottate in materia, realizzando peraltro un sistema omogeneo, in quanto conformi tra loro. Di partenza, perché il sistema legislativo europeo "*ha abbandonato la strada della disciplina distinta per materia e si è avviata ad una disciplina distinta per settori*" (settori ordinari e settori speciali).

Ad eccezione dell'iscrizione in albi o registri professionali correlati alla specificità dell'attività imprenditoriale, le richiamate direttive CEE non indicano in modo diretto quali debbano essere i requisiti soggettivi di ordine generale per la partecipazione alle gare, bensì – rispettivamente agli articoli 20, 24 e 29 – prescrivono *ex contrario* quali sono le cause di esclusione (comuni per qualunque tipo di appalto).

Avvicinandoci alla materia regolante l'affidamento di lavori pubblici e più in particolare all'argomento che qui si vuole trattare, rileviamo che le cause di esclusione dalle gare sono fissate nel nostro ordinamento dall'art. 75 d.p.r. 21 dicembre 1999 n. 554 (regolamento attuativo della

legge 109/1994). Tra queste cause di esclusione dalle gare (o anche dagli affidamenti) è prevista quella relativa alle imprese che *“hanno commesso grave negligenza o malafede nell’esecuzione di lavori affidati dalla stazione appaltante che bandisce la gara”*. Sebbene la direttiva CEE n. 92/50 contenga una formulazione letterale differente sul punto, (*“può essere escluso dalla partecipazione all’appalto ogni imprenditore che, in materia professionale, abbia commesso un errore grave, accertato mediante qualsiasi mezzo di prova addotto dall’amministrazione aggiudicatrice”*), *l’errore grave* richiamato dalla norma comunitaria può nella sostanza essere equiparato alla *“grave negligenza”* e, a maggior ragione, alla *“malafede”* indicate nella disciplina italiana. Resta comunque aperta la questione relativa al diverso ambito della portata delle due normative. Infatti, sembra di capire che, mentre in quella nazionale l’imprenditore per essere escluso deve aver commesso la violazione in danno della sola stazione appaltante, nella regola europea lo stesso imprenditore è escluso anche se la violazione accertata è avvenuta in danno di una qualsiasi altra pubblica amministrazione aggiudicatrice.

Il caso che qui si vuole affrontare è quello di un’impresa esclusa da una gara ad evidenza pubblica in quanto precedentemente sottoposta ad un provvedimento di risoluzione contrattuale *“per grave inadempimento consistente nella reiterata mancata presentazione alla consegna dei lavori”*.

Avverso il provvedimento di esclusione l’impresa ha proposto ricorso al TAR, sostenendo una serie di argomentazioni: la norma doveva considerarsi erroneamente applicata, in quanto la stazione appaltante che aveva bandito la gara non poteva identificarsi con quella che aveva operato la risoluzione del precedente rapporto (trattavasi di due compartimenti diversi dell’ANAS); non si era tenuto conto del fatto che sulla risoluzione stessa era pendente un giudizio avanti il Tribunale; il provvedimento impugnato si presentava carente di motivazione in quanto non risultavano le valutazioni eseguite per accertare in concreto la sussistenza dei presupposti richiesti dalla norma (cit. art. 75, comma 1, lettera f). A tal proposito veniva pure evidenziato che l’Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici, con determinazione n. 16/23 del 5 dicembre 2001, si era espressa nel senso che l’esclusione può aver luogo solo in presenza di un *“accertamento”* circa la ricorrenza di una negligenza grave o caratterizzata da malafede.

Il collegio giudicante ha accolto il ricorso (sentenza TAR Lazio, Sez. III, 7 aprile/3 giugno 2004 n. 5185), ritenendo fondate le argomentazioni svolte dal ricorrente.

I) Il Tribunale amministrativo ha inteso che *“non vi era corrispondenza tra il soggetto che ha bandito la gara e quello che ha subito gli effetti della grave negligenza o malafede nell’esecuzione dei lavori affidati”*.

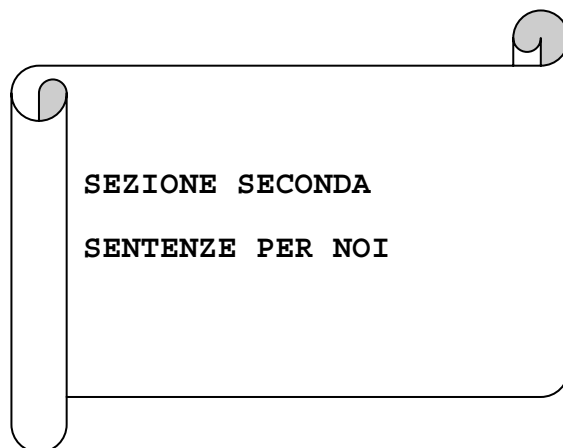
Ciò, a nostro modo di vedere, desta qualche perplessità, dato che, pur trattandosi di due compartimenti diversi dell’ANAS, unico resta comunque l’ente pubblico di riferimento in possesso della capacità giuridica attribuita dall’art. 11 cod. civ. I compartimenti, anche se dotati di autonomia operativa (sicuramente accentuata dal nuovo quadro normativo sulla dirigenza, delineatosi a partire dal d. lgs. 3 febbraio 1993 n. 29), sono sottoposti agli organi centrali, vuoi per le direttive loro impartite in modo uniforme, vuoi per la vigilanza e il controllo, vuoi per il fatto che gli oneri economici sono sopportati ed amministrati nella destinazione di utilizzazione dall’Azienda nel suo complesso e non dai singoli rami compartimentali. Appare giuridicamente difficile supporre che in tale ambito la violazione di un rapporto fiduciario, quale quello derivante da grave negligenza o malafede, non abbia ad incidere negativamente nei confronti dell’ente. Al riguardo occorre rilevare che è dello stesso parere l’Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici, la quale fa notare che l’utilizzo della locuzione *“stazione appaltante che bandisce la gara”* in luogo di *“amministrazione aggiudicatrice”* potrebbe indurre a ritenere che la norma sia diretta alla singola unità organizzativa che gestisce direttamente il procedimento di gara. Ma così non è, dato che, proprio secondo quanto definito dall’art. 2, comma 1, lettera a) d.p.r. n. 554/1999, per *“stazioni appaltanti”* devono intendersi i soggetti indicati dall’art. 2, comma 2, legge n. 109/1994, tra i quali sono ricomprese le amministrazioni aggiudicatrici di cui alla lettera a) dello stesso art. 2, comma 1, stante la previsione contenuta all’art. 2, comma 7, lettera e, della medesima legge n. 109/’94 (cfr. determinazione della citata Autorità n. 8/2004 del 12 maggio 2004).

- II) Il giudice di prime cure ha ritenuto che il provvedimento impugnato fosse effettivamente viziato per carenza di istruttoria e di motivazione, tale da determinare l'illegittimità. Un provvedimento così grave quale è quello dell'esclusione dalla partecipazione ad una gara, afferma la sentenza, *“presuppone un'istruttoria e un onere motivazionale particolarmente pregnanti, nel senso che l'Amministrazione è tenuta ad acquisire tutti gli elementi utili per valutare e dare conto della sussistenza dell'unico presupposto cui la norma regolamentare riconnette la legittimità del potere esercitato. In particolare è necessario dare conto delle circostanze che portano ragionevolmente a concludere per l'inaffidabilità dell'impresa derivante da precedenti rapporti contrattuali intercorsi tra quest'ultima e la stazione appaltante”*, non risultando sufficiente un richiamo puro e semplice alla risoluzione precedentemente decretata. [conforme anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato, ex pluribus, Sez. V, 8 marzo 2004 n. 2317].

A nostro avviso non si insisterà mai abbastanza sulla necessità che i provvedimenti amministrativi contengano una prospettazione che, nel dare esatto conto dell'operato della p.a., illustri puntualmente le motivazioni che inducono ad adottare quel determinato atto. Non basta un affrettato richiamo ad un precedente per determinare un'adozione automatica di un provvedimento, ma è oltremodo importante valutare la portata e l'incidenza che questo precedente possiede in relazione al caso concreto che si presenta.

- III) Secondo il collegio giudicante, nella fattispecie sarebbe stato necessario valutare non solo la precedente risoluzione attraverso *“utili elementi di valutazione”* [quali, ad esempio - secondo le indicazioni dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - il tempo trascorso dall'atto di rescissione e le eventuali recidive rilevate da altre stazioni appaltanti], ma anche *“acquisire e valutare tutti gli elementi relativi alle iniziative giudiziarie assunte dal ricorrente” e tese “a contestare la risoluzione intrapresa e ad accertare l'esatto carico di responsabilità nell'ambito di un rapporto contrattuale”*. In conclusione, l'Amministrazione non ha tenuto conto che la relativa questione era *“sub iudice”*.

(AO)



I) Consiglio di Stato, V (presid. Varrone, relatore Pullano) sentenza n. 342 del 25 gennaio 2003 - Comune di Brusciano contro I.G. (massima)

Non può essere presa in considerazione dal giudice l'integrazione della motivazione dell'atto impugnato fatta dall'amministrazione nel corso del giudizio, posto che, per evidenti ragioni di logica, la motivazione deve precedere e non seguire cronologicamente la parte dispositiva del provvedimento

Commento. Ecco un altro importante tassello per la comprensione dell'istituto, in verità sempre più colonna portante del provvedimento, che ha il nome di motivazione. Quest'ultima costituisce una componente talmente essenziale, in quel composito mosaico che è l'atto amministrativo, che la sua mancanza è deleteria al punto che qualunque successivo tentativo di recuperare la situazione è destinato al fallimento. Il provvedimento deve nascere perfetto, cioè - etimologicamente - completo. Una slabbratura in questo edificio è una crepa capace di sfaldarlo. Così la motivazione - intesa come un collante che unisce tutti i dati obiettivi della vicenda presa in esame, tutti li interpreta e tutti li piega verso la comune destinazione finale - è il cemento che deve irradiare l'intero scheletro strutturale della costruzione. Per questo, come qui ci ricorda il giudice amministrativo, la motivazione - cioè la spiegazione della sequenza logica che fa da filo conduttore alla volontà della pubblica amministrazione - deve esistere, già chiara e completa, fin dal momento in cui il provvedimento è licenziato e portato all'esterno a dispiegare la sua efficacia. A nulla servirebbe colmarne le lacune e turarne le falle più tardi.

Decisione, quella qui commentata, che ha, fra gli illustri precedenti, Consiglio di Stato, IV, sentenza n. 2261 del 12 aprile 2001.

(VA)

II) Consiglio di Stato, V (presid. Quaranta, relatore Deodato) sentenza n. 35 del 10 gennaio 2003 - A.S.L. di Milano contro società O.M. più altri

.....OMISSIS.....

DIRITTO. Con il primo ordine di considerazioni si sostiene la qualificabilità del bando come atto di normazione secondaria, in quanto diretto a dettare la disciplina della procedura, e si afferma, di conseguenza, la sua disapplicabilità sulla base del rispetto della gerarchia delle fonti ed in applicazione della regola di risoluzione delle antinomie tra disposizioni di rango diverso. Tale tesi va disattesa in quanto erroneamente fondata sulla presupposta natura normativa del bando (o del

capitolato speciale). Come, infatti, già rilevato da questo giudice (cfr. Consiglio di Stato, IV, 27 agosto 1998 n. 568), va negato ogni carattere normativo ai provvedimenti di disciplina della gara in considerazione dell'inconfigurabilità in essi dei requisiti essenziali per la qualificazione di un atto come fonte dell'ordinamento; nel bando di gara difettano, in particolare, sia l'elemento (necessario per definire un atto come normativo) dell'innovabilità che quello dell'astrattezza. La preordinazione del bando alla regolamentazione di una specifica procedura selettiva impedisce, infatti, di riconoscere in quell'atto qualsiasi idoneità ad introdurre definitivamente nell'ordinamento giuridico regole o precetti destinati ad essere applicati ad una serie indefinita di rapporti, ditalché resta esclusa qualsiasi valenza normativa nelle relative prescrizioni dirette a disciplinare, seppur in via generale, uno specifico procedimento amministrativo e, quindi, destinate ad esaurire la loro efficacia con la conclusione di quest'ultimo. Alle considerazioni che precedono conseguono la qualificazione del capitolato speciale in discussione come un provvedimento formalmente e sostanzialmente amministrativo e l'affermazione della sua soggezione al regime ordinario dell'impugnazione entro il prescritto termine di decadenza, pena la sua inoppugnabilità e la consolidazione dei suoi effetti.

Commento. Una affermazione importante, che presenta rilevantissimi effetti sostanziali e processuali. Afferma il giudice che l'atto regolamentare, per detenere quel respiro generale che lo eleva, nella gerarchia delle fonti, al gradino immediatamente inferiore a quello occupato dalla legge, deve possedere due caratteristiche, due potenzialità obiettive: essere innovativo ed astratto, cioè introdurre - beninteso in sintonia con la legge da cui trae vita, punto di riferimento che non può non rispettare per così dire gerarchicamente - delle regole che prima non esistevano (qui risiede la potenzialità innovativa del regolamento) e insieme rivolgersi ad una pluralità di casi, non ad uno concreto e particolare (di qui la sua cosiddetta astrattezza). Ad esempio, il piano regolatore generale comunale, dettando le norme operative valide per tutte le situazioni (in gergo tecnico: fattispecie) che nella pratica della vita si ritrovano ad identificarsi nel paradigma della norma, è un atto regolamentare; una concessione edilizia o un ordine di demolizione, che applicano ad una vicenda specifica una o più di quelle regole generali, non sono atti regolamentari (mancano dell'astrattezza, brillano anzi per la loro finalizzazione a disciplinare un caso specifico) ma comuni atti amministrativi capaci di incidere solo su quell'assetto di interessi cui direttamente si rivolgono. E fin qui nulla di particolare. In fondo entrambi - atto regolamentare e atto non regolamentare - sono atti amministrativi, con identiche regole e analogo riferimento ad una entità pubblica. La differenza - non l'unica, ma certo la più importante - è che un atto regolamentare, appunto per le sue caratteristiche di astrattezza, non deve essere necessariamente impugnato davanti al giudice amministrativo nei termini di legge; l'atto non regolamentare (il rifiuto della concessione edilizia nell'esempio di sopra, così come l'ordinanza di demolizione), invece, lo deve essere a pena di decadenza, con espressa richiesta al giudice di una pronuncia di annullamento; l'atto regolamentare potrà al massimo essere disapplicato dal giudice come momento intermedio in vista dell'obiettivo finale, cioè appunto dell'annullamento dello specifico provvedimento lesivo.

(VA)

III) TAR Trentino Alto Adige - Bolzano (presid. Widmair, relatore Falk Ebner) sentenza n. 253 del 5 ottobre 2001 - M.M. contro Provincia autonoma di Bolzano più altri (massime)

1. La cosiddetta approvazione della graduatoria di concorsi a posti di pubblico impiego da parte dell'amministrazione competente, al di là dell'improprio nomen juris "approvazione" (l'approvazione in senso tecnico è infatti un atto di controllo, che si colloca nella cosiddetta fase integrativa dell'efficacia di provvedimenti amministrativi), è un provvedimento di amministrazione attiva, di natura costitutiva, che ha carattere centrale e conclusivo nell'ambito del procedimento di concorso, mediante il quale l'amministrazione fa proprio

l'operato della commissione esaminatrice, svolgendo un controllo di legittimità su tutte le operazioni concorsuali, per cui l'approvazione di una graduatoria, pur non necessitando di una motivazione analitica e diffusa e pur potendo limitarsi ad un rinvio ai verbali e alla graduatoria della commissione, deve quantomeno dare conto, sia pure con espressione sintetica, di avere riscontrato la legittimità delle operazioni concorsuali

2. Nei procedimenti valutativi dei pubblici dipendenti, per i quali la potestà amministrativa tecnico-discrezionale si manifesta nell'espressione di punteggi, non vi è esigenza di motivazione integrativa di quest'ultima

Commento. Siamo di fronte ad una decisione che manda più di un segnale, più di un insegnamento. Innanzitutto vi troviamo la critica alla definizione di "approvazione" che si usa dare dell'atto dirigenziale con cui gli atti della commissione di concorso sono recepiti dall'amministrazione che ha bandito il confronto. Correttamente il giudice amministrativo nega che di approvazione in senso stretto si possa nella circostanza parlare, dal momento che come tale deve intendersi un atto di riscontro, di verifica, di supervisione, da parte di un certo organo dell'amministrazione destinata a riceverne gli effetti nel proprio ordinamento, nei confronti di un altro atto obbligatorio ma non vincolante; qui invece assistiamo non solo al suggello formale di tale atto, ma ad un qualcosa di più, cioè al suo utilizzo diretto nel tessuto ordinamentale dell'ente che lo riceve. In altri termini, il dirigente del settore dell'amministrazione cui sono inviati gli atti della commissione di concorso non è un organo neutrale - come sarebbe se il suo unico compito fosse di verificare la correttezza e la legittimità formale delle operazioni - ma possiede una sfera di autonoma discrezionalità tecnica (quella che la decisione in commento chiama di "amministrazione attiva") perché deve curare anche la traduzione dei risultati di quei lavori nel corpo organico della struttura per cui il concorso è stato bandito e realizzato.

La precisazione è tutt'altro che irrilevante, se non altro perché, come ci ricorda il giudice, il nuovo provvedimento - quello che "approva" il precedente, cioè fa proprio il risultato dei lavori della commissione tecnica - deve corredarsi di una giustificazione autonoma, di un autonomo pacchetto motivazionale. Autonomo perché deve avere un contenuto ulteriore rispetto a quello, in particolare deve valutare la bontà formale delle conclusioni raggiunte e dare atto del loro recepimento nella sfera giuridica dell'ente destinatario.

La seconda massima non ha minore incidenza. Con la giurisprudenza più alta, che recentemente ha risolto tutti i dubbi al riguardo, si può oggi affermare che bene fanno le commissioni di concorso a rendere il loro verdetto attraverso un punteggio espresso in numeri, senza il bisogno di aggiungere una valutazione che traduca discorsivamente quel valore. Se è consentita una battuta, questo convincimento equivale, in buona sostanza, al recupero della logica e del buon senso anche nelle cose grandiose del diritto.

(VA)

IV) TAR Lazio, II (presid. Marzano, relatore Giordano) sentenza n. 9974 del 13 novembre 2002 - G.M. contro Ministero comunicazione più altri (massima)

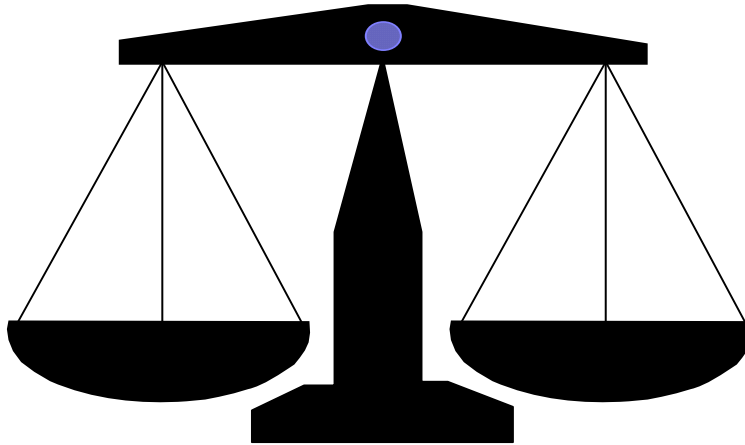
Il termine decadenziale per impugnare un provvedimento lesivo che non sia stato notificato e/o pubblicato decorre dal momento in cui il soggetto inciso ne abbia acquisito la piena conoscenza, intendendosi per tale la cognizione degli elementi essenziali dell'atto e della sua portata lesiva; pertanto, deve ritenersi tempestivo il ricorso proposto contro un atto conosciuto solo in virtù del suo richiamo operato nel contesto della motivazione di un successivo provvedimento

Commento. Questa decisione, perfettamente in linea con l'orientamento consolidato delle magistrature amministrative, sottolinea l'importanza della "piena conoscenza", a fini processuali,

di un qualsiasi atto, requisito necessario perché scatti il termine di impugnazione. L'avvenuta emanazione di un provvedimento emesso da un suo organo non può significare, per l'ente di riferimento, che esso abbia a considerarsi, per ogni effetto giuridico, come compiutamente conosciuto. Evidentemente occorre qualcos'altro, più precisamente la possibilità - attraverso la quale la "piena conoscenza" di cui sopra si trasforma in "piena conoscibilità" - che quel certo provvedimento sia conosciuto con appena un minimo di sforzo partecipativo a cura del suo destinatario. La semplice virtualità è sufficiente, non occorre cioè che la pubblica amministrazione dimostri che l'interessato ha letto il testo, l'ha interamente compreso e ne ha avvertito la pericolosità. E' invece necessario che quella virtualità - cioè quella mera possibilità insieme storica e giuridica - sia documentata da qualche fatto certo: oltre alla notificazione a mezzo ufficiale giudiziario, oltre alla comunicazione operata - allorché consentita - via posta con plico raccomandato, oltre alla consegna manuale assistita da dichiarazione di avvenuta ricezione, che corrispondono alle tre modalità classiche e incontrovertibili, ne esistono altre in cui il collegamento fra l'atto e la sua conoscenza certa da parte del destinatario non è, dal punto di vista logico, così immediato e sicuro. Pensiamo ad esempio ad un certo comportamento tenuto dal privato, ad una condotta che non avrebbe ragion d'essere se non previa conoscenza dell'atto che la autorizza o la condiziona (conoscenza che comunque potrebbe non essere piena, per cui qualche incertezza potrebbe permanere).

L'ipotesi studiata dalla sentenza qui commentata è che il privato abbia avuto notizia dell'avvenuta adozione di un provvedimento a lui relativo, da parte di una certa amministrazione, solo dopo averne appreso l'esistenza leggendo il contenuto di un altro atto successivo, che, nella sezione dedicata alla motivazione, lo richiama a propria premessa. Il privato dunque conosce l'esistenza del primo - storicamente - dei due solo dopo l'emanazione del secondo e solo in virtù della conoscenza, questa volta correttamente datagli, del secondo. La conseguenza è che il termine utile alla presentazione del ricorso contro il primo dei due è posticipata al momento in cui il secondo è conosciuto, meglio: è diventato conoscibile. In altre parole, il termine per adire il TAR - quantificato dal legislatore in sessanta giorni - decorre da quest'ultima data. Soluzione che suona a riconoscimento e a recupero, nel mondo del diritto, di una certa qual sostanza logica.

(VA)



SEZIONE TERZA

UNA DISCIPLINA SOTTO ESAME

VEICOLI A MOTORE E/O LORO RIMORCHI ABBANDONATI

Come ampiamente noto, il problema dei rifiuti che la società occidentale produce in notevolissima quantità preoccupa, quanto meno altrettanto, per le negative implicazioni sul futuro sostenibile e impegna non poco la collettività, in termini di dispendio di risorse umane e di strumenti operativi, in vista di una loro corretta collocazione e ricollocazione (ovviamente sotto diversa specie). In particolare non fanno affatto bella mostra di sé i molti veicoli a motore che i proprietari abbandonano nei posti più disparati. Certamente questo tipo di abbandono non coinvolge solo l'aspetto della deturpazione visiva dei luoghi, ma riguarda soprattutto il pericolo correlato all'inquinamento ambientale, trattandosi, nella stragrande maggioranza, di beni in stato di notevole degrado e costituiti da una pluralità di elementi differenziati spesso altamente tossici (quali batterie, acidi, oli, carburanti ecc.).

Il nostro legislatore non si è occupato in modo organico dei veicoli abbandonati, come pure avrebbe meritato la problematica connessa al relativo smaltimento. È però possibile operare la ricostruzione della normativa di riferimento sulla base di un criterio che tenga conto di una sorta di "ius loci", vale a dire di un **criterio che distingue i casi a seconda del luogo di giacenza di questi relitti**. Prima di passare alla relativa trattazione, una precisazione che giudichiamo opportuna. Intendiamo in questa sede occuparci dei soli veicoli a motore e/o loro rimorchi, in quanto altri tipi di veicoli abbandonati (come biciclette, carretti, pattini ecc.) - già di per sé meno inquinanti, di più ridotta dimensione e non soggetti ad iscrizione e immatricolazione nei pubblici registri - sono generalmente prelevati ed avviati, senza necessità di formalizzazione alcuna, in discarica autorizzata ad opera delle imprese abilitate che effettuano per conto delle amministrazioni comunali (o anche dalle stesse amministrazioni, se operanti in proprio) il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, fatti salvi i casi dei veicoli in buono stato, i quali, invece, sono consegnati all'ufficio comunale (in genere l'ufficio economato) che si occupa degli oggetti smarriti e, se non reclamati, sono venduti all'asta o ceduti in beneficenza.

Detto questo, la distinzione può essere la seguente:

1. veicoli a motore o loro rimorchi abbandonati, rinvenuti su area ad uso pubblico;
2. veicoli a motore o loro rimorchi abbandonati, posizionati su area ad uso pubblico in divieto di sosta, prolungatasi quest'ultima oltre un determinato termine;

3. veicoli a motore o loro rimorchi sottoposti, ai sensi del vigente codice della strada, alla sanzione accessoria del fermo amministrativo, della rimozione, del blocco ovvero dissequestrati, non ritirati dagli aventi diritto e giacenti nei luoghi di custodia;
4. veicoli a motore o loro rimorchi abbandonati su area privata o demaniale diversa da quella ad uso pubblico.

Il riferimento giuridico iniziale della materia può individuarsi nel **decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, recante "Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio"**. Più esattamente l'articolo 46, commi 1 e 2, del decreto legislativo appena citato impone al proprietario di un veicolo a motore o di un rimorchio, laddove intenda procedere alla demolizione dello stesso, di consegnarlo ad un centro di raccolta autorizzato ai sensi degli articoli 27 e 28 o anche ai concessionari o succursali delle case costruttrici.

In tema di sanzioni applicabili in caso di violazione della disposizione enunciata, il successivo articolo 50 (*abbandono di rifiuti*), comma 1, stabilisce testualmente che "chiunque, in violazione dei divieti di cui agli articoli 46, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire duecentomila [euro 103,00] a lire un milioneduecentomila [euro 619]. Se l'abbandono di rifiuti sul suolo riguarda rifiuti non pericolosi e non ingombranti si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da lire cinquantamila [euro 25,00] a lire trecentomila [euro 154,00]".

E qui sorge qualche problema di interpretazione, e per ciò stesso di applicazione, del decreto legislativo. Infatti la locuzione "in violazione dei divieti" riportata nel citato articolo 50, comma 1, appare inappropriata al caso di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 46, in quanto questi ultimi non sanciscono un divieto bensì impongono un obbligo: "il proprietario deve consegnarlo a ...". Ciò, riteniamo, pone dei dubbi circa l'applicabilità della sanzione nel caso in cui il proprietario consegni per la demolizione il proprio veicolo a motore a soggetto non autorizzato a riceverlo. Viceversa, non v'è dubbio che la sanzione va applicata nei confronti del proprietario allorché il veicolo venga abbandonato sul suolo. Occorre comunque prestare attenzione laddove il suolo sia costituito da un'area soggetta a divieto di sosta ai sensi del codice della strada. Nel qual caso opera il così detto **principio della pluralità di violazioni** in base al quale, in virtù dell'articolo 8, comma 1, della legge 24 novembre 1981 n. 689: "salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con una azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo".

Circa l'entità della sanzione amministrativa pecuniaria da applicare per l'abbandono, riteniamo che, in via generale, vada irrogata quella compresa tra lire duecentomila (euro 103,00) e lire unmilioneduecentomila (euro 619,00) e solo eccezionalmente quella compresa tra lire cinquantamila (euro 25,00) e lire trecentomila (euro 154,00). Quest'ultima sanzione riteniamo infatti emergere solo quando si sia in presenza di un veicolo (o parte di esso) che non presenta le caratteristiche dei rifiuti pericolosi (come, ad esempio, nel caso di uno *chassis* privo di ogni altro elemento) e non accusi i connotati dell'ingombro. In proposito va ricordato che i rifiuti classificati "pericolosi" sono contrassegnati con apposito asterisco nell'elenco europeo (consultabile al sito www.camcom.te.it) allegato al decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che detta le norme per l'esecuzione della decisione 2000/532/CE, come modificata dalle decisioni 2001/118/CE, 2001/119/CE e 2001/573/CE.

Passiamo ora alla disamina della casistica, secondo l'impostazione impressa sopra.

1 - Veicoli a motore o loro rimorchi abbandonati su area ad uso pubblico.

Il comma 3 dell'articolo 46 citato prescrive che i veicoli di cui trattasi, rinvenuti da organi pubblici o non reclamati dai proprietari, e quelli acquisiti per occupazione ai sensi degli articoli 927 - 929 e 923 del codice civile, devono essere conferiti ai centri di raccolta autorizzati nei casi e con le procedure determinati con decreto del Ministro dell'Interno. A quasi tre anni dall'emanazione della legge 5 febbraio 1997 n. 22, è quindi intervenuto il decreto del Ministro dell'Interno 22 ottobre

1999 n. 460 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica del 7 dicembre 1999), concernente appunto il regolamento per la disciplina dei casi e delle procedure menzionati. Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del citato decreto ministeriale, **si considera in stato di abbandono su aree ad uso pubblico il veicolo a motore (o rimorchio) "privo della targa di immatricolazione o del contrassegno di identificazione ovvero [privo] di pezzi essenziali per l'uso o la conservazione"**. Ci sembra questa una buona definizione di identificazione del relitto, utile per gli operatori chiamati a provvedere alla relativa rimozione, vale a dire - come precisato dallo stesso comma 1 - per gli organi di polizia stradale di cui all'articolo 12 del codice della strada, chiamati pure, quindi, alle specifiche incombenze in merito all'accertamento dei correlati illeciti. A proposito di questi organi, va puntualizzato che il richiamo generale, effettuato dalla suindicata norma all'intero articolo 12 del codice della strada, non pone dubbi circa il fatto che, tra gli organi di polizia stradale competenti per i rinvenimenti in argomento, vadano ricompresi - oltre alla Polizia stradale, alla Polizia di Stato, ai Carabinieri, alla Guardia di finanza, alla Polizia Municipale, ai funzionari del Ministero dell'interno e alla Polizia giudiziaria - anche quelli elencati nel comma 3 del medesimo articolo 12, ovviamente nell'ambito territoriale di pertinenza. Infatti, se il legislatore avesse voluto escluderli, avrebbe dovuto prevederlo espressamente: tanto infatti esige il brocardo *cum lex voluit, dixit*.

Altro rilievo che giudichiamo opportuno per una migliore comprensione della materia qui esaminata attiene alla portata e al significato della locuzione "aree ad uso pubblico", contenuta nel menzionato articolo 1, comma 1, del decreto ministeriale n. 460/1999. Riteniamo che tale specie di area coincida con quella - enunciata all'articolo 2 del codice della strada - di "area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali", coprendo **anche l'ipotesi di area di proprietà privata ad uso pubblico**, quale una strada vicinale, poderale o di bonifica. A tal proposito vedasi la circolare del Ministro dell'interno prot. M/2413/25 del 12 giugno 2000.

A nostro avviso ne consegue che, allorché i menzionati organi di polizia stradale si trovino in presenza, su di un'area del tipo appena descritto, di un veicolo abbandonato, debbono innanzitutto verificare se nei confronti dello stesso sia stata o meno presentata denuncia di furto e **solo in seguito accertare eventuali violazioni al codice della strada**. Riteniamo corretta questa sequenza - diversa rispetto a quella delineata nel citato articolo 1 del regolamento ministeriale - in quanto potrebbe rivelarsi inutile la contestazione di violazioni (quali contrassegno di assicurazione scaduto ovvero abbandono di cui al citato articolo 50 della legge n. 22/1997) nei confronti di proprietario a cui documentatamente risulti essere stato sottratto il veicolo, non operando - come sappiamo - la responsabilità solidale quando "la cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione" è stata utilizzata contro la volontà del proprietario (articolo 6 della legge 24 novembre 1981 n. 689). Nel caso di furto accertato gli agenti di polizia dovranno procedere secondo le norme del codice penale. Nella circostanza - e la riflessione vale anche per i veicoli abbandonati che tratteremo nel successivo paragrafo 2 - l'accertamento delle violazioni al codice della strada non deve essere limitato alle sole norme di comportamento contenute nel titolo V, in quanto l'indicazione riportata nell'articolo 1, comma 1, del citato decreto ministeriale è da ritenersi meramente esemplificativa. Infatti, se si addivenisse ad una tale limitazione, non solo ciò colliderebbe con il generale principio dell'obbligo di rispetto delle norme della circolazione stradale da parte di tutti, e quindi di generale applicazione delle relative sanzioni, ma contrasterebbe con la regola secondo la quale le sole limitazioni alle attribuzioni dei servizi di polizia stradale elencati nell'articolo 11 del codice della strada possono ricavarsi esclusivamente dalla disciplina dettata dal decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 (v. la citata circolare ministeriale del 12 giugno 2000).

Gli agenti, effettuati questi adempimenti (verifica di eventuali furti e accertamento di violazioni al codice della strada), potranno passare alla **stesura del verbale di constatazione dello stato d'uso e di conservazione del veicolo, con contestuale indicazione delle parti mancanti**. Il verbale dovrà essere notificato al proprietario, sempreché costui sia identificabile. L'identificazione potrà avvenire mediante la targa e/o sulla base dei documenti eventualmente presenti sul mezzo; potrà pure avvenire attraverso il numero di telaio, in quanto ora i dati relativi, consultabili facilmente

dalle forze dell'ordine, sono inseriti nell'elaboratore centrale del Dipartimento della Motorizzazione del Ministero dei trasporti, fatta eccezione per i ciclomotori. A breve, però, anche per questi ultimi è previsto l'inserimento.

Il mezzo rinvenuto va quindi rimosso e conferito provvisoriamente ad uno dei centri di raccolta, che siano in possesso dei requisiti di cui agli articoli 27 e 28 del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 e che siano ricompresi negli elenchi annualmente formati e tenuti dai prefetti (in Valle d'Aosta, dal Presidente della regione) ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982 n. 571. Nel caso in cui in una determinata provincia non dovessero essere presenti centri di raccolta autorizzati, **gli organi di polizia possono conferire i veicoli rinvenuti ai centri più vicini**, anche se ubicati in provincia diversa da quella del luogo di rinvenimento. Infatti - citando testualmente la circolare prot. M/2413/25 del 18 luglio 2000 del Ministero dell'interno - "tale possibilità non è esclusa dalla normativa in argomento, la quale, anzi, sembra consentire una tale opzione, in adesione agli interessi di tutela ambientale che le specifiche disposizioni di settore perseguono, favorendo l'eliminazione di ogni possibile fonte di inquinamento del suolo pubblico attraverso il conferimento ai centri di raccolta autorizzati". Per provvedere alla rimozione del mezzo dal sito in cui è giacente, la normativa consente agli operatori di eliminare pure "gli ostacoli che impediscono la rimozione". Il che significa che gli operatori medesimi possono intervenire - se il caso lo richiede e con le dovute cautele - anche all'interno del veicolo, seppure chiuso, su quei dispositivi che ne bloccano i movimenti.

In virtù di quanto disposto dall'articolo 1, comma 2, del citato decreto ministeriale, "trascorsi sessanta giorni dalla notificazione, ovvero, qualora non sia identificabile il proprietario, dal rinvenimento, senza che il veicolo sia stato reclamato dagli aventi diritto, lo stesso si considera cosa abbandonata, ai sensi dell'articolo 923 del codice civile". È questa una presunzione legale di abbandono, comportante gli effetti del citato articolo 923 ed avente, quindi, quale diretta conseguenza, che la cosa suscettibile di occupazione è oggetto di acquisto. In questi casi di rinvenimenti su aree ad uso pubblico, però, non si applicano i successivi articoli 927 (*cose ritrovate*, con consegna al sindaco del luogo), 928 (*pubblicazione del ritrovamento*) e 929 (*acquisto di proprietà delle cose ritrovate*) del codice civile. Ciò, riteniamo, per un duplice motivo. In primo luogo perché essi non sono richiamati nel contesto dell'articolo 1; in secondo luogo perché il comma 2 dell'articolo 1 prevede che il veicolo si considera acquisito (e quindi uscito dalla sfera di proprietà del suo intestatario) trascorsi sessanta giorni dalla notificazione del ritrovamento, senza che si renda necessaria l'applicazione dell'art. 929, primo comma, in base al quale occorre attendere il termine più lungo di un anno affinché si configuri l'acquisizione, vuoi infine perché il comma 3 dello stesso articolo 1 dispone **la demolizione ad opera del centro di raccolta appena dopo il decorso di sessanta giorni, senza ulteriori formalità**. Non si rende perciò necessaria - come invece avviene per il caso di cui all'articolo 2 - la comunicazione al sindaco e la pubblicazione all'albo pretorio. Al contrario, a nostro avviso, nella fase del conferimento provvisorio del bene rinvenuto e nel caso in cui il proprietario o comunque gli aventi diritto ne reclamino la restituzione, si rende applicabile la disposizione dell'articolo 929, ultimo comma, secondo cui il proprietario, riprendendo la cosa, è tenuto a pagare le spese occorse. Ciò in quanto, non essendo spirato ancora il termine di sessanta giorni dettato dall'articolo 1, comma 2, la proprietà del veicolo è ancora in capo al suo intestatario. Queste spese, comprendenti il prelievo e la custodia del mezzo, vanno rimborsate dal proprietario che chiede la restituzione del veicolo all'ente proprietario o concessionario della strada sulla quale il bene è stato rinvenuto, salvo che lo stesso ente abbia abilitato il centro di raccolta a riceverle direttamente (vedi, ad esempio, Comune di Milano).

Decorsi dunque i fatidici sessanta giorni, il centro di raccolta può procedere alla demolizione e gli organi di polizia sono tenuti a fornire tutti i dati necessari affinché lo stesso centro possa attivare la presentazione della pratica per la radiazione del veicolo. In particolare, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, la richiesta di cancellazione deve essere corredata da un'attestazione redatta dall'organo rinvenitore dalla quale si rilevi che sussistono le condizioni previste dal comma 1 (cioè rilevazione

della presenza o meno della targa, del contrassegno, delle parti essenziali per l'uso nonché ricognizione dello stato di conservazione) e che il veicolo non è stato oggetto di furto; attestazione che va integrata da una dichiarazione del gestore del centro che faccia fede del mancato reclamo del bene oggetto di abbandono nel periodo di custodia. Da ricordare in proposito che l'onere, posto a carico dei gestori, di restituire al pubblico registro automobilistico (P.R.A.) le targhe e i documenti di circolazione è ovviamente "limitato a quelli rinvenuti nel veicolo, secondo quanto attestato dal verbale di constatazione degli organi di polizia [stradale]". Riteniamo non propriamente corretto il termine "documenti di circolazione" - in luogo di quello di "carta di circolazione" - perché potrebbe insorgere qualche dubbio su cosa debba effettivamente consegnare il gestore del centro all'ufficio del P.R.A., in quanto questo stesso ufficio - anche qui ovviamente - non può ricevere documenti diversi (quali contrassegni di assicurazione, ricevute di pagamento della tassa automobilistica ecc.) dalle carte di circolazione, a meno che nel termine documenti non si voglia includere anche il "certificato di proprietà", anch'esso da restituirsi ai sensi dell'articolo 103 del codice della strada. Resta, comunque, **fermo l'obbligo dei soggetti già intestatari del veicolo di consegnare le targhe e i documenti di circolazione in loro possesso.**

Va ricordato che, fatto salvo il caso in cui il proprietario ritiri il veicolo, l'onere finanziario relativo alle spese di rimozione, di custodia, di demolizione e di cancellazione dal P.R.A. è posto a carico dell'ente proprietario o concessionario della strada sulla quale il veicolo è stato rinvenuto, in base alle tariffe fissate dall'ente Provincia (per la Valle d'Aosta, dall'ente Regione), ai sensi dell'articolo 3 del decreto ministeriale.

2 - Veicoli a motore o loro rimorchi, posizionati su area ad uso pubblico in divieto di sosta, prolungatasi quest'ultima oltre un determinato termine.

La fattispecie di veicoli abbandonati in divieto di sosta è disciplinata dall'articolo 2 del decreto ministeriale. Più esattamente la norma prevede che gli organi di polizia stradale, cioè tutti gli organi indicati dall'articolo 12 del codice della strada (vale in proposito quanto commentato nel paragrafo 1), allorquando accertano, attraverso apposita verbalizzazione, lo stazionamento di un veicolo o di un rimorchio in divieto di sosta, di cui agli articoli 6, 7, 157, 158 e 175 dello stesso codice, protratta per oltre sessanta giorni, su un'area ad uso pubblico, dispongono - dopo avere verificato se il veicolo medesimo è stato oggetto di furto - la relativa rimozione, conferendo il mezzo ad uno dei centri di raccolta autorizzati.

Per il concetto di area ad uso pubblico e per gli aspetti correlati ad un eventuale furto, anche qui rimandiamo a quanto argomentato nel paragrafo 1.

Va distinto dalla fattispecie appena enunciata il **caso dei veicoli rimossi o bloccati con appositi dispositivi** ai sensi del codice della strada.

E' quest'ultima una casistica che assume una connotazione a sé stante rispetto a quella prevista dall'articolo 2 del decreto ministeriale n. 460/1999. Ciò proprio perché è lo stesso articolo 2 a far salva l'applicazione delle relative disposizioni del codice della strada.

Infatti, laddove il veicolo in divieto di sosta sia rinvenuto in una delle molteplici situazioni di cui agli articoli 159 e 215 dello stesso codice, la relativa rimozione o anche il blocco - previa consueta redazione del verbale di contestazione dell'infrazione e di applicazione della sanzione pecuniaria e accessoria, da notificarsi ai sensi dell'articolo 201 - vanno effettuati con prontezza, anche se dal contesto delle condizioni e del posizionamento del mezzo è lecito presumere l'abbandono. In siffatta evenienza consigliamo comunque di evitare la procedura del blocco, che comporterebbe lo stazionamento per un lungo periodo sulla pubblica via, e di attuare senz'altro quella della rimozione. Tratteremo comunque nel successivo paragrafo 3 il caso dei veicoli rimossi o bloccati, giacenti nei luoghi di custodia e non ritirati, unitamente al caso dei veicoli già sottoposti al fermo amministrativo o dissequestrati.

Ma torniamo ai veicoli abbandonati in divieto di sosta ai sensi degli articoli 6, 7, 157, 158 e 175.

Dunque, rinvenuto il mezzo, anche nel caso disciplinato dall'articolo 2 del decreto - benché ciò non sia esplicitamente detto, come invece avviene nell'articolo 1, comma 1 - riteniamo che l'organo di polizia stradale debba procedere alla **redazione del verbale di constatazione dello stato d'uso e di**

conservazione del veicolo, con indicazione delle eventuali parti mancanti, integrato dalla constatazione del permanere del mezzo in divieto di sosta per gli edittali sessanta giorni. All'uopo faranno fede le contestazioni di infrazione agli articoli 6, 7, 157 e 158 del codice della strada precedentemente redatte, con particolare riferimento a quella relativa al primo accertamento. Contestazioni che comunque, a nostro avviso, vanno elevate in modo da coprire l'arco di periodo che arriva sino al momento della rimozione e con applicazione del disposto di cui all'articolo 7, comma 15, del codice della strada.

Si procede quindi alla rimozione del mezzo, eliminando eventualmente gli ostacoli che la impediscono (v. paragrafo 1), e al conferimento ad uno dei centri autorizzati per la temporanea custodia.

Sulle circostanze del ritrovamento e dell'avvenuto conferimento l'organo rinvenitore riferisce al sindaco del luogo in cui era giacente il veicolo, inoltrandogli - nella buona sostanza - copia delle verbalizzazioni effettuate.

Ha inizio così la procedura descritta negli articoli 927, 928 e 929 del codice civile. **Il sindaco, mediante i competenti uffici comunali, provvede alla pubblicazione della notifica del ritrovamento all'albo pretorio**, pubblicazione "da farsi per due domeniche successive e da restare affissa per tre giorni ogni volta", in conformità con il richiamato articolo 928. Parimenti, ove il proprietario del veicolo o del rimorchio, quale risulta dai pubblici registri (del P.R.A. o della motorizzazione civile, nel caso di ciclomotore), sia identificabile, il sindaco provvede alla notificazione di un invito a ritirarlo entro il termine fissato dall'articolo 929, con l'esplicita avvertenza che il titolare ne perderà la proprietà in caso di mancato recupero del bene. Francamente ci sembra veramente eccessivo il termine di un anno (decorrente dalla pubblicazione suddetta) indicato dall'articolo 929 e per noi ovviamente vincolante: termine che - a nostro avviso - ha buone ragioni d'essere per il caso di "acquisto di proprietà di cosa ritrovata" previsto dal codice civile del 1942, in quanto prudentemente tutela la persona che accidentalmente perda un suo bene e ignori dove lo stesso possa trovarsi, mentre nel caso che ci occupa allunga notevolmente i tempi della procedura, con lievitazione dei relativi oneri finanziari a carico dell'ente pubblico che deve sopportarli, a fronte di un (quasi sempre) cosciente abbandono di un rottame.

Decorso il summenzionato termine senza che il proprietario abbia richiesto in restituzione il veicolo, il gestore del centro di raccolta custode del bene può provvedere alla relativa rottamazione (o demolizione che dir si voglia) nonché alla radiazione o cancellazione dal P.R.A., secondo la procedura adottata ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto ministeriale in parola, già illustrata nel paragrafo 1.

Va segnalato che, con la circolare n. 116 prot. M/2413 del 9 dicembre 1999, il Ministro dell'interno ha equiparato alla casistica di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale n. 460/1999 anche il "caso di veicoli o rimorchi rinvenuti in aree pubbliche destinate al parcheggio a pagamento, qualora la sosta si sia protratta per un periodo di [almeno] 60 giorni senza la corresponsione delle somme dovute in conformità alle tariffe". Equiparazione a nostro avviso corretta in quanto conforme allo spirito e al dettato della norma, posto che certamente anche le aree di sosta a pagamento sono da considerarsi aree ad uso pubblico destinate alla circolazione dei pedoni e dei veicoli e assoggettate al rispetto del codice della strada.

A chiusura del presente paragrafo, va evidenziato che, dovendo i proprietari o concessionari delle strade sopportare le spese correlate all'intera procedura (sulla base delle tariffe prefissate), si rende quanto mai opportuno che gli stessi enti proprietari agiscano d'intesa con gli organi di polizia rinvenitori. Soprattutto ciò vale per gli enti locali (comuni, province, regioni). E' per questo che è consigliabile agli enti interessati di dotarsi - se ancora non fatto - di un **apposito regolamento**, che può all'occorrenza essere utilmente trasfuso in un capitolato speciale di appalto del relativo servizio in sede di stipulazione con un'impresa in possesso dei necessari requisiti.

3. Veicoli a motore o loro rimorchi sottoposti, ai sensi del vigente codice della strada, alla sanzione accessoria del fermo amministrativo, della rimozione, del blocco o dissequestrati, non ritirati dagli aventi diritto e giacenti nei luoghi di custodia.

Oggetto del presente paragrafo sono i **veicoli sottoposti al fermo amministrativo, alla rimozione, al blocco o dissequestrati, già avviati - su ordine degli organi di polizia - nei luoghi di custodia e non ritirati** dagli aventi diritto dopo il prescritto termine. Le modalità di alienazione e distruzione dei veicoli stessi sono stabilite dagli articoli 213 e 215 del codice della strada e dagli articoli 395, 397 e 398 del regolamento di esecuzione e di attuazione del codice medesimo.

Innanzitutto occorre analizzare l'entità del termine, trascorso il quale senza che gli aventi titoli ne richiedano la restituzione può essere intrapresa la procedura di vendita, ovviamente laddove le condizioni del veicolo lo consentano, ovvero quella di radiazione e demolizione.

Nel caso di sequestro di veicolo il termine è di **centottanta giorni**, decorrenti, allorché non sia presentata istanza di dissequestro, dal rigetto del ricorso al prefetto (in Valle d'Aosta, al Presidente della regione) avverso il sequestro stesso ovvero dalla scadenza del termine per il ricorso medesimo, quando questo non sia stato presentato, o ancora dalla scadenza del periodo prescritto di durata del sequestro, ai sensi dell'articolo 213 del codice della strada. Il termine è sempre di centottanta giorni, decorrenti però dalla contestazione della violazione, nel caso di rimozione o blocco del veicolo, ai sensi dell'articolo 215. Il termine poi non risulta codificato con riguardo a veicoli sottoposti al fermo amministrativo.

Ai sensi dei citati articoli 395, 397, 398 e ai fini dell'alienazione o distruzione dei veicoli rientranti nella casistica di cui al presente paragrafo, la competenza è attribuita all'Intendenza di Finanza del luogo ove i beni sono custoditi; più esattamente, a seguito della riorganizzazione delle strutture statali, sono incaricati gli "uffici finanziari titolari della competenza sulla gestione del demanio e del patrimonio dello Stato" (cfr. circolare Ministero dell'interno, prot. n. M/2413-25 del 13 marzo 2000).

La stessa circolare, oltre a invocare un intervento normativo chiarificatore circa la questione concernente la destinazione dei veicoli sottoposti alla sanzione amministrativa accessoria del fermo e della rimozione, ha ribadito che, per potersi procedere alla alienazione e distruzione, **è necessario il provvedimento di confisca**, da adottarsi dopo la scadenza del termine dettato dalla norma (di cui sopra è stato fatto cenno) e previa diffida all'interessato - da parte dell'organo che ha irrogato la sanzione - sulle conseguenze del mancato ritiro. Termine che, qualora la durata della sanzione accessoria dipenda dal comportamento del proprietario del veicolo, può essere individuato in un "congruo tempo".

Sempre secondo quanto enunciato nella menzionata circolare del 13 marzo 2000, condivisibile anche sul punto, alle fattispecie in esame non è estensibile la disciplina prevista dal decreto ministeriale 22 ottobre 1999 n. 460 in tema di conferimento ai centri di raccolta dei veicoli abbandonati, dettando lo stesso decreto ministeriale disposizioni speciali finalizzate ad evitare inquinamento ambientale.

Adottato il provvedimento di confisca, il veicolo passa nella disponibilità dello Stato. A questo punto sarà finalmente possibile ai suddetti uffici statali procedere alla alienazione ovvero alla demolizione (e radiazione) del veicolo. In quest'ultimo caso le procedure da seguire coincidono con quelle generalmente predisposte dagli intestatari dei veicoli, secondo le prescrizioni previste dall'articolo 103 del codice della strada e dall'articolo 46 del decreto legislativo n. 22/1997.

Va infine ricordato che il ricavato dell'eventuale vendita serve prioritariamente alla soddisfazione della sanzione pecuniaria, se questa non è stata versata, nonché delle spese di trasporto e di custodia del veicolo. L'eventuale residuo è restituito all'avente diritto.

4. Veicoli a motore o loro rimorchi abbandonati su area privata o demaniale diversa da quella ad uso pubblico.

Si considerano tali i veicoli a motore giacenti su aree private o demaniali non soggette all'uso pubblico di cui all'articolo 2 del codice della strada, per i quali dunque non sono applicabili le disposizioni speciali previste dal decreto ministeriale n. 460/1999. I beni devono versare in condizioni di tale degrado da essere considerati rifiuti speciali ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 22/1997.

In virtù di quanto stabilito da quest'ultimo articolo - che ha valenza generale in quanto si riferisce al divieto di immissione di rifiuti di qualsiasi genere, comportante peraltro l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'articolo 50 del medesimo decreto legislativo (e di cui si è detto sopra) - **l'intestatario che abbandoni il proprio veicolo è tenuto a procedere alla rimozione e allo smaltimento del veicolo stesso, in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area ove il mezzo è giacente**, purché beninteso a questi ultimi la violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa.

"Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate" (v. il citato articolo 14).

A questo punto si instaura una procedura che non trova una precisa regolamentazione normativa, ma che, a giudicare dal complesso dei principi desumibili dall'ordinamento, abbiamo buone ragioni per ritenere debba svolgersi come segue.

Non potendosi avviare il rottame alla diretta demolizione ad opera di un centro di raccolta autorizzato - in quanto, come sopra ricordato, non sono applicabili le norme del decreto ministeriale n. 460/1999 - il sindaco potrà procedere - previa emanazione di un apposito atto e tramite il personale comunale - a **trasferire il veicolo in via provvisoria per la custodia ad uno di questi centri, anticipando le spese relative**, che successivamente dovranno essere poste a carico dei soggetti interessati. Nel medesimo provvedimento, che dispone il trasferimento e la custodia del veicolo, si ritiene che possa anche essere stabilito un termine congruo affinché gli intestatari del mezzo attivino la demolizione e la relativa radiazione, con l'avvertenza che le spese di custodia - oltre a quelle di trasferimento - saranno recuperate a carico dei soggetti obbligati solidalmente. Il provvedimento del sindaco andrà notificato all'intestatario del mezzo (che potrà essere identificato con l'ausilio della polizia municipale) e a tutti i soggetti obbligati solidalmente, vale a dire proprietario o titolari di diritti reali o personali di godimento sul suolo su cui è stato rinvenuto il relitto.

Non si ritiene che per queste fattispecie il sindaco possa adottare un provvedimento di confisca del veicolo, in quanto la confisca stessa, andando direttamente ad incidere sul diritto di proprietà costituzionalmente protetto, deve essere espressamente prevista da una norma di legge (articolo 42 Cost.), come nei casi che abbiamo precedentemente trattato.

Un'ultima annotazione che riguarda un po' tutti i casi fin qui esaminati. Ci si chiede: l'amministrazione pubblica che - dopo aver adottato la procedura di cui al decreto ministeriale n. 460/1999 ovvero quella di cui agli articoli 213 e 215 del codice della strada e agli articoli 395, 397 e 398 del regolamento di esecuzione dello stesso codice - acquisisce nella sua sfera patrimoniale il veicolo da rottamare è tenuta ad effettuare una qualche azione volta al recupero, a carico dell'intestatario del mezzo, dell'onere finanziario sopportato per il complesso delle operazioni effettuate?

La cosa appare quanto mai ardua, vuoi sotto il profilo giuridico stante la carenza di disposizioni ad hoc, vuoi sotto il profilo pratico in quanto trattasi, nella stragrande maggioranza dei casi, di vecchi ruderi riconducibili spesso a soggetti con scarse disponibilità economiche.