

## Brevi appunti

Nell'ottica di ottimizzare l'impianto normativo inerente all'attività di prevenzione incendi, visto che nella sua applicazione pratica comporta delle manifeste criticità, nonché ambiguità, specie sotto l'aspetto della giurisdizione penale, con il precipuo scopo di ottimizzarne l'efficacia delle funzioni svolte dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e a valorizzare il complessivo sistema di sicurezza, si propone di migliorarne il corpo normativo, mediante alcune ridefinizioni delle procedure di prevenzione incendi.

1) per quanto concerne, in particolare, l'attività di prevenzione incendi, l'auspicato raccordo tra l'articolo 16 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, e la disciplina recata dal decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151, che ha introdotto la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), non ha affatto prodotto gli effetti sperati, anzi ne ha acuito le antinomie. Infatti, sussistono ancora palesi e importanti contraddizioni normative tra quanto prospettato dal nuovo citato art. 16 del D.Lgs n. 139/2006 e l'impianto regolamentato dal D.P.R. n. 151/2011, ormai superato e obsoleto rispetto al cd passaggio dal regime di tipo autorizzatorio - dove il rilascio del certificato di prevenzione incendi costituiva condizione necessaria per l'esercizio delle attività soggette - ad un regime di controlli a posteriori esercitati a seguito della presentazione della SCIA.

Un esempio per tutti è l'art. 1, comma 1, lett. d), del regolamento di prevenzione incendi che considera la ricevuta della segnalazione un titolo autorizzatorio ai sensi dell'articolo 38, comma 3, lettere e) ed f), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112; mentre, alla luce della giurisprudenza amministrativa, vedi decisione n. 15/2011 del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria, che ha optato per la sua natura privatistica, ha stabilito che la SCIA non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma rappresenta un *“atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge”*.

A tal uopo, sarebbe quanto mai necessario, pertanto, dare una definizione giuridica di SCIA antincendi e riscrivere interamente il D.P.R. n. 151/2011, questa volta, seguendo letteralmente il disposto del nuovo art. 16, comma 2, del D.Lgs n.139/2006.

2) per quanto concerne l'articolo 19, sempre del D.Lgs n. 139/2006, proprio al fine di delineare più puntualmente la disciplina della vigilanza ispettiva, espletata anche nei luoghi di lavoro in conformità a quanto stabilito dal decreto legislativo n. 81/2008, si consiglia di delimitare l'ambito di competenza dei VV.F. solo a quei luoghi di lavoro che sono assoggettati ai controlli VV.F., altrimenti le funzioni si allargano a dismisura col paradosso di dover intervenire in ambiti economici e commerciali, tipo bar, pizzerie, ristoranti, ecc. dove la sicurezza è molto lasca e le procedure per l'applicazione delle normative antincendio lascia spazio ad una grande discrezionalità sia dei titolari che dell'organo di vigilanza VV.F., con disparità di trattamento sanzionatorio, nonché di sproporzione rispetto alle attività assoggettate, le quali già sono controllate e più informate intorno alle loro incombenze tecnico-amministrative. Pertanto, la vigilanza ispettiva sull'applicazione della normativa di prevenzione incendi, espletata anche nei luoghi di lavoro, ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, così com'è attualmente, non costituisce uno strumento utile al fine di conseguire l'obiettivo di assicurare elevati livelli di sicurezza antincendio, ma rischia di ingenerare incertezze e confusione. Restringendo l'ambito di intervento dei VV.F. si razionalizza la procedura, rendendo la normativa tecnica verticale di applicazione più aderente alle reali necessità di intervento preventivo e repressivo.

3) infine, per quanto riguarda l'aspetto penale delle sanzioni, l'art. 20 andrebbe riscritto per renderlo più aderente alla realtà.

## Articolo 20

### Sanzioni penali e sospensione dell'attività

*1. Chiunque, in qualità di titolare di una delle attività soggette ai controlli di prevenzione incendi, ometta di presentare la segnalazione certificata di inizio attività o la richiesta di rinnovo periodico della conformità antincendio è punito con l'arresto sino ad un anno o con l'ammenda da 258 (317) euro a 2.582 (3172) euro<sup>1</sup>, [quando si tratta di attività che comportano la detenzione*

<sup>1</sup> Siccome si tratta di una contravvenzione punita alternativamente con l'arresto o con l'ammenda, in analogia con le rivalutazioni delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro, la relativa ammenda andrebbe appunto rivalutata, seguendo la cronologia dettata dai vari aggiornati degli importi delle sanzioni, così come previsto

~~e l'impiego di prodotti infiammabili, incendiabili o esplosivi, da cui derivano in caso di incendio gravi pericoli per l'incolumità della vita e dei beni, da individuare con il decreto del Presidente della Repubblica previsto dall'articolo 16, comma 2]. E' superfluo e ambiguo quindi andrebbe cassato, mentre andrebbe assolutamente aggiunto tale comma:~~

**1-bis "Allo scopo di eliminare la contravvenzione prevista dal primo comma, il personale del Corpo nazionale, incaricato delle verifiche e dei controlli, applica le disposizioni in materia di prescrizioni di cui agli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 e successive modificazioni".**

*2. Chiunque, nelle certificazioni e dichiarazioni rese ai fini della presentazione della segnalazione certificata di inizio attività o della richiesta di rinnovo periodico della conformità antincendio, attesti fatti non rispondenti al vero è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa da 103 euro a 516 euro. La stessa pena si applica a chi falsifica o altera le certificazioni e dichiarazioni medesime.*

*3. Ferme restando le sanzioni penali previste dalle disposizioni vigenti, il prefetto può disporre la sospensione dell'attività nelle ipotesi in cui i soggetti responsabili omettano di: presentare la segnalazione certificata di inizio attività o la richiesta di rinnovo periodico della conformità antincendio<sup>2</sup>; richiedere i servizi di vigilanza nei locali di pubblico spettacolo e intrattenimento e nelle strutture caratterizzate da notevole presenza di pubblico per i quali i servizi medesimi sono obbligatori. La sospensione è disposta fino all'adempimento dell'obbligo.*

**Pasquale Labate**

---

dall'articolo 306 comma 4-bis. Si rammenta che prima il decreto-legge 28/06/2013, n. 76 recante "Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti" (G.U. n. 150 del 28/6/2013) convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2013, n. 99 (G.U. n. 196 del 22/08/2013), ha modificato l'importo dal 1° luglio 2013, aumentandolo del 9,6%. Poi dall'art. 1, comma 445, lettera d) punto 2) della legge 30 dicembre 2018 n. 145, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", che dal 1 luglio 2018 ha aumentato l'importo del 1,9 % e del 10 % a partire dal 1 gennaio 2019.

<sup>2</sup> Quali attività precisamente visto che in tale ambito la maggior parte delle competenze ricade sui Sindaci? Anche questo andrebbe maggiormente definito e rivisto proprio alla luce delle varie competenze in materia.

**A proposito di distinzione tra luoghi e non luoghi di lavoro, ai fini dell'applicazione delle sanzioni previste dalle norme antincendio.**

Tutti i luoghi destinati ad ospitare un'attività, una costruzione, un impianto o un'apparecchiatura, assoggettati ai controlli antincendio dei Vigili del fuoco, possono rappresentare uno scenario operativo degno di attenzione sotto l'aspetto della valutazione dei rischi connessi con il loro esercizio.

Prescindendo dalla definizione operata dall'art. 62 del D.Lgs n. 81/08, secondo cui sono configurabili come luoghi di lavoro quelli ubicati all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva, nonché ogni altro luogo di loro pertinenza, destinati a ospitare al loro interno i lavoratori nell'ambito del proprio lavoro, la cui derivazione è di natura civilistica, questa non tiene conto degli aspetti più generali e complessi inerenti ai pericoli d'incendio o esplosione che qualsiasi attività sottoposta ai controlli preventivi può nascondere, insidiando l'incolumità degli stessi operatori VV.F., tanto che tra i principali obiettivi, normativamente richiamati in ogni regola tecnica di prevenzione incendi, viene annoverata la possibilità di garantire, per le squadre di soccorso, l'operatività in condizioni di sicurezza.

In altre parole, in tale prospettiva può rientrarvi ogni luogo in cui viene svolta e gestita una qualsiasi attività implicante prestazioni di lavoro, indipendentemente dalle finalità della struttura in cui essa si svolge e dell'accesso ad essa da parte di terzi estranei all'attività lavorativa, come lo possono essere i Vigili del fuoco in occasione di interventi di soccorso tecnico urgente.

Da tale premessa, occorre quindi ribaltare completamente la detta prospettiva da cui porre a fuoco la problematica relativa alla sanzionabilità della carenza dei requisiti e presupposti antincendio inerenti ai luoghi oggetto della nostra indagine, affermando, senza dubbi di smentita, che ogni attività ricompresa nell'allegato I al D.P.R. n. 151/2001, allorquando sprovvista della obbligatoria segnalazione certificata di inizio attività, è perseguibile mediante applicazione del D.Lgs n. 758/94, proprio perché un luogo soggetto a rischio di incendio o esplosione e come tale interferente con l'attività di soccorso tecnico urgente dei Vigili del fuoco.

Tra l'altro, distinguere le varie attività assoggettate ai controlli, tra luoghi di lavoro e non, comporterebbe una disparità di trattamento sul piano giuridico e costituzionale inaccettabile, perché così facendo si porrebbero le basi per la diseguaglianza davanti alla legge penale, addirittura punendo penalmente fattispecie meno pericolose, proprio perché non ospitanti luoghi di lavoro, rispetto ad attività molto più pericolose per l'incolumità dei lavoratori e non solo, dando l'opportunità di "*regolarizzazione amministrativa*" in virtù di un teorico equivoco interpretativo di marca civilistica.

Concludendo, nel caso dei Vigili del fuoco, vista la particolare attività svolta, qualsiasi luogo di intervento può quindi rappresentare uno scenario di rischio, specie, come abbiamo visto, nelle attività soggette ai loro controlli, in quanto tutte a rischio di incendio od esplosione, quindi tutte

oggetto di valutazione del rischio obbligatorio da parte dei titolari delle medesime attività, vuoi perché costituenti luoghi in cui viene prestata l'attività lavorativa vera e propria, vuoi perché potenzialmente diventano luoghi in cui ad operare potrebbero essere soggetti terzi, cioè lavoratori che occasionalmente sono tenuti ad operare, come appunto i tecnici delle ditte manutentrici o i Vigili del fuoco in caso di sinistro.

Paradossalmente, sono le stesse norme tecniche di prevenzione incendi a prevedere, tra i propri obiettivi primari, la sicurezza e l'incolumità non solo delle persone, bensì degli stessi soccorritori, ecco che, ogni titolare o responsabile di attività soggetta ai controlli, è tenuto a provvedere ad adottare ogni misura che prevenga o limiti i suddetti rischi; in conclusione ogni attività può potenzialmente rappresentare uno scenario d'intervento per i Vigili del fuoco, luogo atipico ma sempre luogo di lavoro per questa tipologia peculiare di lavoratori.

A supporto del ragionamento si riporta lo stralcio di una recente sentenza della Corte di Cassazione<sup>1</sup>, inerente proprio alla definizione di luogo di lavoro, dove si afferma che ai fini dell'applicazione del d.lgs. 81/08 sono da intendersi quali luoghi di lavoro quelli destinati a ospitare posti di lavoro ubicati all'interno di un'azienda nonché ogni altro suo luogo accessibile ai lavoratori nell'ambito del proprio lavoro.

In particolare, l'oggetto di questa sentenza ha riguardato il ricorso presentato dal datore di lavoro di un'impresa che ha installato in un condominio un serbatoio di gas GPL e un impianto di distribuzione dello stesso alle varie unità abitative e che è stato contravvenzionato dall'organo di vigilanza per non avere apposta l'apposita segnaletica e per non avere adottato le misure di sicurezza a protezione dei propri lavoratori dipendenti.

Il datore di lavoro era ricorso alla Cassazione sostenendo che non era lui il responsabile delle violazioni contestate ma il proprietario delle utenze servite in quanto i luoghi frequentati dai suoi lavoratori non erano da considerarsi luoghi di lavoro ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al D.Lgs n. 81/2008 e s.m.i. e quindi non erano sottoposti al suo controllo.

Nel rigettare il ricorso dell'opponente la suprema Corte ha precisato che, quali luoghi di lavoro, devono intendersi, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al D.Lgs n. 81/2008, i luoghi destinati a ospitare posti di lavoro ubicati all'interno di un'azienda o di un'unità produttiva della stessa, nonché ogni altro luogo di pertinenza dell'azienda medesima accessibile ai lavoratori nell'ambito della propria attività lavorativa.

L'area nella quale era stato collocato l'impianto, ha osservato in merito la Cassazione, benché di proprietà di terzi, era accessibile ai lavoratori della ditta di distribuzione del gas per ogni suo intervento di manutenzione o riparazione sullo stesso che si fosse reso eventualmente necessario e dunque essa doveva essere ricompresa nella nozione di luogo di lavoro, nella quale, il responsabile della ditta, avrebbe dovuto adempiere ai prescritti obblighi di sicurezza posti a tutela della salute dei suoi lavoratori. Né si poteva pensare, ha sottolineato la suprema Corte, che i proprietari dell'area non avessero consentito alla ditta ricorrente l'ingresso del proprio personale al fine di eseguire i necessari interventi di modifica o di manutenzione sull'impianto, essendo quest'ultimo concretamente utilizzato da loro.

---

<sup>1</sup> Sezione Feriale Penale n. 45316 del 7 novembre 2019 (u. p. 27 agosto 2019) - Pres. Di Nicola – Est. Renoldi – P.M. Birritteri - Ric. P.G.