



REGIONE LIGURIA

DIREZIONE GENERALE DI AREA
SVILUPPO ECONOMICO

SETTORE ENERGIA
E SVILUPPO DEL SISTEMA LOGISTICO
E PORTUALE



aoorlig - r_liguri - Regione Liguria
Prot-2024-1237715
del 02/08/2024

Oggetto: Osservazioni e commento al D.
Lgs. 103/2024, con particolare
riferimento all'istituto della "diffida
amministrativa" di cui all'art.6

Alle Autorità Competenti in
materia di sanzioni CAITEL

A IRE SPA – c.a Ing.
Ludovica Marengo

A mezzo PEC

e p.c.

Ai componenti del Tavolo
CAITEL – a mezzo PEO

Ai certificatori abilitati al
rilascio di APE iscritti a
SIAPEL – a mezzo
piattaforma

In data 18.07.2024 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D. Lgs. 103/2024 del 12.07.2024 "Semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022 n.118", che entrerà in vigore a far data dal 02.08.2024, decorsi i quindici giorni di vacatio legis ordinaria.

La nuova normativa è applicabile ai "controlli amministrativi sulle attività economiche" svolti dalle P.A. per la verifica del rispetto delle regole poste a tutela di un interesse pubblico da parte degli operatori che svolgono un'attività economica.

Per quanto di interesse dello scrivente Settore Energia, la disposizione che viene in rilievo è quella di cui all'art. 6 del suddetto decreto, che prevede l'introduzione dell'istituto della c.d. "diffida amministrativa" – definita come l'invito rivolto dall'accertatore, al trasgressore

ed agli eventuali obbligati solidali – da notificarsi prima della contestazione della sanzione amministrativa, in modo da consentire la sanatoria (preventiva) della violazione riscontrata.

I soggetti a cui la disposizione in esame è rivolta sono, come detto, gli operatori che svolgono un'attività economica, quindi, per quanto di competenza del Settore Energia, l'installatore o il manutentore dell'impianto termico, nonché il certificatore della presentazione energetica, mentre gli eventuali obbligati solidali di cui all'art. 6 della L. 689/1981 sono: "il proprietario della cosa o l'usufruttuario o il titolare di diritto personale di godimento".

Passando all'analisi del testo normativo, vengono innanzitutto in rilievo i requisiti per l'applicabilità dell'istituto sopra descritto, in assenza dei quali resta in vigore il regime procedurale previgente, con immediata irrogazione della sanzione per le violazioni accertate.

La norma considera applicabile la disciplina della previa "diffida", soltanto nel caso in cui ci si trovi di fronte ad una violazione amministrativa sanabile, per la quale sia prevista la sanzione amministrativa pecuniaria non superiore nel massimo ad € 5.000, inoltre deve trattarsi del primo accertamento di una violazione, nell'arco del quinquennio.

Sul punto, si segnala che le sanzioni previste dall'art. 23 del Regolamento Regionale n.1/2018 sono tutte non superiori nel massimo ad € 3.000, così come le sanzioni di cui all'art. 15 comma 5 del D. Lgs. 192/2005. La norma statale va, quindi, ad incidere sulle disposizioni appena menzionate, rendendo obbligatorio l'utilizzo della "diffida amministrativa" in tali fattispecie, nel caso di contemporanea sussistenza dei requisiti sopra elencati.

L'istituto non è – invece - applicabile qualora il fatto costituisca reato (in quanto la norma lo esclude espressamente al primo comma dell'art. 6) e neppure nel caso in cui vengano accertate violazioni non sanabili.

Inoltre, la procedura di "diffida" non si applica – sempre per espressa previsione di legge (cfr. art. 6 comma 1 ultimo capoverso) – alle violazioni di obblighi o adempimenti di legge che riguardano la tutela della salute, la sicurezza e l'incolumità pubblica e la sicurezza

sui luoghi di lavoro. Questa previsione è comprensibile, vista la delicatezza di tali materie e l'esistenza di specifiche normative di riferimento, tra cui il D. Lgs. 81/2008 e s.m.i. (c.d. Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi lavoro).

Per quanto concerne – poi - il contenuto dell'atto, la legge prevede che la “diffida” contenga l'intimazione a porre termine alla violazione e l'invito ad adempiere alle prescrizioni violate, nonché a rimuovere le conseguenze dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a 20 giorni dalla data della sua notificazione. Conseguentemente, i termini maggiori eventualmente previsti dalla normativa regionale (ci si riferisce, in particolare, all'art. 23 del Regolamento n.1/2018) sono recessivi rispetto alla norma statale (fonte primaria prevalente) e, quindi, ridotti a 20 giorni, sempre qualora sussistano i requisiti sopra indicati per l'applicabilità dell'istituto in esame.

In caso di ottemperanza alla “diffida”, il procedimento sanzionatorio si estingue, limitatamente alle violazioni sanabili, mentre in caso di mancata ottemperanza nel termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 14 della L. 689/1981 (si ricorda: contestazione immediata al trasgressore ed al coobbligato solidale, ovvero notificazione entro 90 giorni dall'accertamento per i residenti in Italia ed entro 360 gg. per i residenti all'estero, con le modalità previste dal Codice di Procedura Civile. In caso di omessa notificazione nel termine predetto, l'obbligazione di pagamento della somma dovuta per la violazione si estingue).

Il comma 2 dell'art. 6 precisa che il termine di 20 giorni concesso al trasgressore per adempiere alla diffida, decorrente a far data dalla notifica della stessa, sospende i termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione. Pertanto, per il calcolo corretto del decorso dei 90 giorni di cui all'art. 14 della L. 689/1981 dovrà necessariamente tenersi conto del periodo di sospensione predetto.

Infine, il comma 5 prevede un caso specifico di assenza di responsabilità in capo al soggetto controllato (definito all'art. 1 come “l'operatore che svolge l'attività economica soggetta a controllo”), che si configura nell'ipotesi in cui “le violazioni sono commesse per errore sul fatto non determinato da colpa”. Viene, dunque, espressamente individuato un caso di non punibilità (cioè: di non applicabilità della sanzione) per errore scusabile sul fatto. Con l'espressa precisazione che l'agente resta punibile per gli errori determinati da

sua colpa (giuridicamente definibile come: negligenza, imprudenza, imperizia, ovvero inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline).

In estrema sintesi, per errore si intende una falsa rappresentazione della realtà materiale (errore di fatto) o normativa (errore di diritto). Questa tipologia di errore incide sul processo formativo della volontà ed in particolare sul momento rappresentativo del fatto. L'errore scusabile si realizza quando nessun rimprovero, nemmeno di semplice leggerezza, può essere mosso all'agente caduto in errore. Il legislatore ritiene che il soggetto agente non sia rimproverabile, non essendosi egli posto in una situazione di antagonismo con il precetto violato. Si parla, invece, di errore inescusabile quando sia determinato da colpa dell'agente, come sopra definita, che è sempre punibile.

La scusabilità dell'errore sul fatto va intesa anche come implicita negazione del dolo: avendo errato sulla rappresentazione della realtà (= errata rappresentazione soggettiva della situazione di fatto), il soggetto agente non la vuole, e quindi non agisce con dolo. Senonché, la disciplina dell'errore scusabile deve essere esaminata anche alla stregua di quanto previsto dalle norme del codice civile in materia di responsabilità del professionista (cfr. art. 1176 e art. 2236 c.c.), in considerazione del fatto che, nella fattispecie in esame, rientrano i casi di responsabilità di installatori, manutentori e tecnici certificatori e, dunque, l'attività di soggetti esperti del settore.

Come noto, nell'esecuzione della prestazione, il professionista (inteso come operatore professionale) deve comportarsi secondo la diligenza ex art. 1176, comma 2, c.c., ossia secondo le regole di comune diligenza e correttezza da valutarsi con riguardo alla natura dell'attività professionale esercitata. Ciò implica una diligenza maggiore rispetto a quella richiesta dal comma 1 della norma richiamata, sicché, in luogo della generica diligenza del "buon padre di famiglia", si richiede all'operatore professionale una diligenza qualificata all'osservanza di specifiche regole ed all'impiego di strumenti tecnici adeguati allo standard professionale della sua categoria.

La disciplina della diligenza del buon padre di famiglia è espressamente richiamata anche nel testo normativo di cui all'art. 2236 c.c. il quale, invece, testualmente dispone che "se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, il prestatore d'opera non risponde dei danni, se non in caso di dolo o di colpa grave". Tale ultima

disposizione sembrerebbe porsi in stridente distonia con l'art. 1176, comma 2, c.c., in quanto quest'ultima impone al professionista una diligenza qualificata quale criterio di determinazione del contenuto della prestazione e, al contempo, come parametro di imputazione della responsabilità da inadempimento che si configura anche per colpa lieve; l'art. 2236 c.c., invece, pone in evidenza la difficoltà della prestazione configurando l'ipotesi di responsabilità solo per colpa grave.

L'apparente contrasto in realtà non sussiste, in quanto l'art. 1176, comma 2, c.c. è norma generale e trova applicazione nei confronti di tutti i soggetti esercitanti qualsivoglia attività professionale, mentre l'art. 2236 c.c. è norma eccezionale, applicabile ai soli professionisti intellettuali, quando sia in discussione la perizia del professionista.

Pertanto l'art. 2236 c.c. potrebbe trovare applicazione nel caso del certificatore soltanto qualora lo stesso si trovasse ad affrontare problematiche di "particolare difficoltà tecnica", mentre la responsabilità dell'installatore e del manutentore rientra sempre nella fattispecie generale dell'art. 1176, comma 2 c.c..

Queste norme, in ogni caso, non sono in contrasto con quanto previsto dal comma 5 dell'art. 6 del D. Lgs. 103/2024 che è compatibile con la regola generale di cui all'art. 1176 comma 2 c.c. in quanto anch'esso prevede la punibilità a titolo di colpa, mentre non sono punibili esclusivamente li errori scusabili sul fatto.

Quindi gli operatori-tecnici non saranno passibili di sanzione soltanto qualora abbiano rispettato la normativa di settore ed abbiano agito con la diligenza richiesta dalla natura professionale della propria attività.

Distinti saluti.

Il Dirigente
Dott. Jacopo Riccardi