



**Consiglio di Stato**  
**Segretariato Generale**

N. 1444

Roma, addi 13 aprile 2011

Risposta a nota del  
N. Div.

**OGGETTO:**  
**REGOLAMENTO:**

**SCEMA DI REGOLAMENTO  
RECANTE DISCIPLINA DEI  
PROCEDIMENTI RELATIVI ALLA  
PREVENZIONE INCENDI, A NORMA  
DELL'ARTICOLO 49 COMMA 4-  
QUATER, DECRETO-LEGGE 31  
MAGGIO 2010, 78, CONVERTITO  
CON MODIFICAZIONI DALLA  
LEGGE 30 LUGLIO 2010 N. 122**

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il  
parere numero **1086/2011** emesso dalla SEZIONE  
NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco  
indicato.

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.  
205.

Allegati N.  
.....

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI  
MINISTRI MINISTRO PER LA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E  
INNOVAZIONE**  
.....)

Il Segretario Generale

*Antonello*

Numero 1444 M e data 13/04/2011



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 21 marzo 2011

**NUMERO AFFARE 01086/2011**

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Schema di regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

### LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota n. 168/11/UL/P-32.33, in data 10 marzo 2011, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Paolo De Ioanna.

Premesso.

1. Lo schema di regolamento in esame reca la disciplina dei procedimenti relativi alle attività soggette ai controlli di prevenzione incendi per la verifica delle condizioni di sicurezza antincendio; la relazione istruttoria spiega che l'obiettivo del testo è quello di definire la cornice normativa per rendere operativa la semplificazione, assegnata quale obiettivo alla fonte secondaria dall'art. 49, comma 4-quater del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

Lo schema, chiarisce la relazione istruttoria, si inserisce in un quadro normativo piuttosto complesso.

Infatti, la disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi è contenuta in un regolamento di semplificazione adottato con d.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Successivamente la materia è stata, in parte, rilegificata, con l'articolo 16 del d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139, recante "Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229". Il comma 7 dell'articolo 16 rimette, in ogni caso, ad un successivo regolamento le disposizioni attuative e di dettaglio sul procedimento per il rilascio del certificato di prevenzione incendi.

In questo contesto si è inserita la disciplina generale della segnalazione certificata di inizio attività, ( cd. SCIA), dettata dall'articolo 19 della

legge 241 del 1990, come novellato dall'articolo 49, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

Tale disposizione di carattere generale ricomprende, nel proprio ambito di applicazione, anche i procedimenti amministrativi in materia di pubblica incolumità, tra i quali rientrano quelli di prevenzione incendi. Tutta la disciplina vigente in materia – per tutti i destinatari della stessa (imprese, grandi e piccole, privati) – deve essere, pertanto, raccordata con l'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività. Si tratta, riferisce l'Amministrazione proponente, di coniugare l'esigenza di semplificazione con quella di tutela della pubblica incolumità, quale funzione di preminente interesse pubblico.

Lo schema di regolamento in esame intende dunque conseguire sia l'obiettivo di semplificazione proprio dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella 30 luglio 2010, n. 122, sia quello di salvaguardare la specificità dei procedimenti in materia di prevenzione incendi con riguardo ad ogni tipo di attività correlata alla gravità di rischio, alla natura giuridica del soggetto destinatario delle norme e alla dimensione delle stesse attività di impresa.

Inoltre, tutta questa disciplina deve essere raccordata con la normativa in materia di sportello unico per le attività produttive.

Nel quadro innanzi specificato lo schema di regolamento intende conseguire gli obiettivi di semplificazione declinati nel citato art. 49, comma 4-quater del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Tali obiettivi sono

tradotti nei criteri direttivi di cui alle lettere a), b), c) e d) del citato art. 49, comma 4-quater; lo schema quindi vuole ridurre gli adempimenti amministrativi, che gravano sui destinatari della regolazione in oggetto e sostituisce la vigente disciplina in materia, dettata dal decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1998, n. 37.

In modo particolare, la relazione istruttoria pone in evidenza che, con specifico riguardo alla misurazione degli oneri, effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica, in attuazione del cd taglia oneri amministrativi di cui all'art.25 del decreto legge 26 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n.133 ed in vista dell'obiettivo assunto in sede comunitaria di ridurre i costi amministrativi sulle piccole e medie imprese (PMI) di almeno il 25% entro il 2012, sono stati stimati oneri in materia di prevenzione incendi pari a circa 1,4 miliardi di euro all' anno per il comparto della PMI.

2. Lo schema in esame, in attuazione del principio di proporzionalità, distingue le attività sottoposte ai controlli di prevenzione incendi in tre categorie, A B e C, elencate nell' allegato I al regolamento e assoggettate a una disciplina differenziata in relazione al rischio connesso all'attività, alla presenza di specifiche regole tecniche e alle esigenze di tutela della pubblica incolumità. Gli adempimenti connessi alla valutazione dei progetti vengono differenziati in relazione alle esigenze di tutela degli interessi pubblici: per le attività di cui alla lettera A, che sono soggette a norme tecniche e che, sulla base delle evidenze statistiche, non sono suscettibili di provocare rischi significativi per la pubblica incolumità, non è più previsto il parere di conformità. I

progetti relativi a tali attività sono presentati contestualmente alla segnalazione certificata di inizio attività e, per le attività di competenza dello sportello unico, ricadono nel procedimento automatizzato di cui al Capo III del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160.

Analogamente sono differenziate le modalità di effettuazione dei controlli di prevenzione incendi in coerenza con i principi di cui alle lettere a) e c) del citato articolo 49, comma 4-quater. Le relative istanze, infatti, si prevede che vengano presentate ai fini dell'esercizio delle attività mediante la segnalazione certificata di inizio attività, di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che sostituisce a tutti gli effetti la dichiarazione, corredata dalle attestazioni, prevista dal vigente regolamento. Per le attività di cui alle categorie A e B i controlli avvengono, entro sessanta giorni, anche mediante metodo a campione o in base a programmi settoriali. Per quanto concerne le attività di cui alla categoria C, invece, il Comando dei vigili del fuoco effettua sempre il controllo entro sessanta giorni. In questo modo gli accertamenti dovrebbero risultare tempestivi e proporzionati alle esigenze di tutela della pubblica incolumità attraverso i controlli mirati sulle attività che, dalle evidenze statistiche, presentano un rischio più elevato.

3. L'articolo 1 reca le definizioni utilizzate ai fini del presente schema di regolamento.

L'articolo 2 definisce le finalità e l'ambito di applicazione del regolamento, che disciplina tutte le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi di competenza del Corpo nazionale dei vigili del

fuoco.

L'articolo 3 disciplina la valutazione dei progetti relativi alle attività di cui alle categorie B e C. I criteri per l'emissione del parere sono stati rimodulati in modo da essere compatibili con quelli stabiliti dal regolamento dello Sportello unico per le attività produttive. In base al citato criterio di proporzionalità, i titolari delle attività di cui alla categoria A non sono più tenuti a richiedere il parere di conformità sul progetto.

L'articolo 4 disciplina i controlli finalizzati all'accertamento del rispetto della normativa di prevenzione incendi. Il comma 1 prevede che l'istanza per il rilascio del certificato di prevenzione antincendi, prevista dal comma 2 dell'articolo 16 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, sia presentata, prima dell'avvio delle attività, mediante segnalazione certificata di avvio dell'attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241. La SCIA sostituisce a tutti gli effetti la dichiarazione, corredata dalle attestazioni, prevista dal vigente regolamento. I successivi commi 2 e 3 differenziano le modalità di accertamento delle condizioni di sicurezza, effettuate dal Comando attraverso visite tecniche. Per le attività di cui alle categorie A e B (comma 2), i controlli avvengono, entro sessanta giorni, anche mediante metodo a campione o in base a programmi settoriali, mentre per le attività di cui alla categoria C (comma 3) il Comando effettua sempre il controllo entro sessanta giorni. Nel caso in cui, a seguito della visita tecnica, venga riscontrata la carenza dei requisiti e dei presupposti per l'esercizio delle attività previsti dalla normativa di

prevenzione incendi, il Comando vieta la prosecuzione dell'attività e chiede la rimozione degli eventuali effetti dannosi a meno che l'interessato non provveda a conformare la propria attività entro un termine di quarantacinque giorni. In caso di esito positivo, per le attività di cui alle categorie A e B è previsto, su richiesta dell'interessato, il rilascio di copia del verbale della visita tecnica; esclusivamente per le attività di cui alla categoria C il Comando, in caso di esito positivo, rilascia, entro quindici giorni, il certificato di prevenzione incendi (CPI). Il comma 4 dell'articolo 4 prevede che, nei casi nei quali il Comando deve effettuare gli accertamenti nel corso di un procedimento di autorizzazione che prevede un atto deliberativo propedeutico emesso da organi collegiali, dei quali è chiamato a far parte il Comando stesso, si applicano i diversi termini previsti per tali procedimenti. L'ultimo comma stabilisce l'obbligo, per l'interessato, di avviare nuovamente le procedure previste dagli articoli 3 e 4, nel caso in cui le eventuali modifiche agli impianti o alle strutture o alle condizioni di esercizio comportino un aggravio delle preesistenti condizioni di sicurezza.

L'articolo 5 disciplina la richiesta di rinnovo periodico di conformità antincendio che, ogni cinque anni, il titolare delle attività di cui all'Allegato I è tenuto ad inviare al Comando.

L'articolo 6, in coerenza con il criterio di cui alla lettera b) dell'art. 49, comma 4-quater, elimina le duplicazioni della disciplina regolamentare vigente rispetto alle previsioni del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. A tal fine l'articolo disciplina gli obblighi per i responsabili delle



attività che non sono soggette alla disciplina in materia di sicurezza sul lavoro.

L'articolo 7 disciplina i casi di deroga al rispetto della normativa antincendio qualora l'attività non consenta l'osservanza integrale di tali disposizioni.

L'articolo 8 prevede la facoltà, per i titolari delle attività di cui alle categorie B e C, in caso di progetti particolarmente complessi, di richiedere al Comando il rilascio di un nulla osta di fattibilità. E' prevista, altresì, all'articolo 9, la possibilità per i titolari delle attività di richiedere visite tecniche al Comando per verificare la rispondenza alle disposizioni di prevenzione incendi, anche durante la realizzazione dell'opera..

L'articolo 10 disciplina il raccordo tra il regolamento in materia di prevenzione incendi e le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 che si applicano: alle attività di cui all' allegato I di competenza dello sportello unico per le attività produttive. In particolare, il comma 2 stabilisce che l'istanza presentata tramite SCIA di cui all'articolo 4, integra la trasmissione prevista all'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160. Il comma 3 stabilisce che le attività di cui alla categoria A ricadono nell'ambito del procedimento automatizzato, di cui al Capo III del DPR suddetto, salvo i casi in cui si applica il Capo IV del medesimo decreto.

L'articolo 11 disciplina gli obblighi documentali che, fino all'adozione del decreto ministeriale di cui al comma 7 dell'articolo 2 dello schema,

devono essere assolti con la presentazione dell'istanza di cui al comma 1 dell'articolo 4, per messa in esercizio dei depositi di gas di petrolio liquefatto in serbatoi fissi di capacità complessiva non superiore a 5 metri cubi non a servizio di attività di cui all'Allegato I.

Le disposizioni transitorie e finali, contenute nell'articolo 12, prevedono che, in attesa che vengano adottati i decreti ministeriali di cui agli ultimi due commi dell'articolo 2, si applichino rispettivamente: per l'individuazione delle modalità di presentazione delle istanze, le disposizioni del decreto del Ministro dell'interno 4 maggio 1988, recante "Disposizioni relative alle modalità di presentazione ed al contenuto delle domande per l'avvio di procedimenti di prevenzione incendi, nonché all'uniformità dei connessi servizi resi dai Comandi provinciali dei vigili del fuoco"; per i criteri di copertura dei costi relativi allo svolgimento dei servizi di prevenzione incendi, le disposizioni del decreto del Ministro dell'interno 3 febbraio 2006. Per le nuove attività introdotte dall'Allegato I, trovano applicazione le tariffe previste per le attività di analoga complessità individuate nella tabella di equiparazione di cui all'Allegato II del regolamento.

Considerato.

1. Nel complesso la Sezione esprime apprezzamento per lo sforzo di introdurre autentici elementi di semplificazione e chiarezza in un settore dove sono in gioco primari e non rinunciabili profili di sicurezza e di tutela della incolumità dei soggetti privati e delle imprese. L'idea di fondo di segmentare la disciplina sulla base della pericolosità (statistica) delle attività e di prevedere oneri e procedure con effetti

distinti, appare idonea a conseguire gli obiettivi declinati nei criteri di semplificazione di cui di cui alle lettere a), b), c) e d) del citato art. 49, comma 4-quater. In sostanza, per le attività che non provocano rischi significativi (inserite negli elenchi A e B dell'allegato) assume una valenza centrale e conclusiva il rilascio della ricevuta a seguito della presentazione della SCIA; per le attività con rischio medio rimane il parere di conformità ma, come per quelle poco pericolose, i controlli saranno a campione. Per le attività più complesse e rischiose, oltre al parere di conformità, rimangono verifiche, controlli e sopralluoghi obbligatori.

Si tratta di una disciplina ispirata a criteri di analisi pragmatica dei processi che si intende regolare in modo più semplice e trasparente e che richiederà, con tutta evidenza, una fase di adattamento applicativo graduale, ispirata agli stessi criteri di valutazione pragmatica dei processi. Anche la stima dei probabili risparmi in termini di costi legati allo sfoltimento degli adempimenti burocratici è stata condotta in modo accurato e metodologicamente aderente ai migliori standard.

2. Di seguito si indicano alcuni nessi problematici emersi dall'esame del testo per i quali si suggerisce in linea generale un supplemento di riflessione; in ogni caso si indicano alcune specifiche modifiche che si ritiene necessario inserire nel testo.

Nell'art. 2, al comma 5, appare opportuno rendere del tutto esplicito, direttamente nel corpo del testo normativo, che assume così una sua piena e conclusa valenza di fonte operativa, le modalità con le quali deve essere effettuata la revisione delle elenco delle attività soggette ai

controlli di prevenzione incendi di cui all'Allegato I.

Il comma dovrebbe essere così riformulato: "5. La revisione dell'elenco delle attività soggette ai controlli di prevenzione incendi , di cui all'Allegato I, è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare a norma dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, sentito il Comitato centrale tecnico scientifico per la prevenzione incendi."

Sempre nell'art. 2, al comma 7, appare incoerente con il livello della fonte regolamentare in esame e con il nuovo assetto regolatorio, prevedere la possibilità che anche il contenuto delle istanze oggetto dello schema sia demandato alla specifica disciplina di un decreto del Ministro dell'interno, che si configura come un atto amministrativo a contenuto generale.

Appare necessario espungere dal comma le parole « , il contenuto delle stesse ». In tal modo risulta del tutto univoco che la fonte amministrativa incide solo sui profili meramente organizzativi, ma non può impingere in elementi di contenuto che devono trovare la propria disciplina nello schema in esame o in fonti di livello normativo sovra ordinato.

Nell'art. 4, al comma 4, si stabilisce che il Comando acquisisce dai soggetti responsabili delle attività di cui all'Allegato I le certificazioni e le dichiarazioni attestanti la conformità delle attività alla normativa di prevenzione incendi rilasciate da enti, laboratori o professionisti, iscritti in albi professionali, autorizzati ed iscritti a domanda in appositi elenchi del Ministero dell'interno.

Ad un primo esame, sembrerebbe che l'iscrizione in detti elenchi debba assumere una valenza meramente dichiarativa del possesso di titoli autorizzativi già in essere, che abilitano allo svolgimento delle predette attività di certificazione. Tuttavia la disposizione successiva rimette ad un decreto del Ministro dell'interno la determinazione dei requisiti necessari al rilascio delle autorizzazioni e per l'iscrizione negli elenchi in questione.

E' un tema che incide direttamente sull'assetto di attività a contenuto economico professionale, che sono già interamente disciplinate da altre fonti.

Ora se i requisiti esprimono e riproducono, come dovrebbe essere, profili soggettivi già individuati dall'ordinamento per l'iscrizione negli albi professionali, il decreto del Ministro dell'interno dovrebbe solo riconoscere l'esistenza di tali requisiti, ma non dovrebbe essere abilitato a ridefinirli. Se la funzione dell'elenco è meramente dichiarativa, la formula normativa dovrebbe rendere del tutto esplicita tale finalità, evitando ogni ambiguità. Il decreto del Ministro dell'interno dovrebbe solo disciplinare le modalità di iscrizione agli elenchi e la relativa documentazione secondo il modello dell'art.2, comma 7, emendato secondo le indicazioni prima svolte.

Se invece si intende intestare al Ministero un potere di ridefinizione costitutiva di tali requisiti, occorrerebbe porsi e risolvere il problema della fonte primaria di tale potere (che al momento non appare del tutto chiara) e comunque, risolto tale profilo, sarebbe consigliabile rinviare, ad esempio, ad un apposito allegato l'elencazione

predeterminata dei requisiti ritenuti necessari per il rilascio delle autorizzazioni e l'iscrizione nell'elenco.

In altri termini, l'adeguatezza tecnica degli enti, laboratori e professionisti risiede nella procedura di iscrizione agli albi professionali e nei relativi meccanismi destinati a monitorare tale adeguatezza. Se il procedimento di iscrizione negli elenchi assume la valenza di una autorizzazione, il potere che si esercita consiste nella verifica documentale e documentata della previa iscrizione negli albi. Se si intende inserire un ulteriore ambito di validazione di tali requisiti è necessario delimitare con più precisione i criteri di esercizio del potere relativo.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole con le osservazioni e le condizioni svolte nella parte motiva.

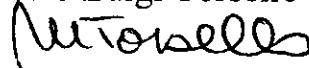
L'ESTENSORE

Paolo De Ioanna



IL PRESIDENTE

Mario Luigi Torsello



IL SEGRETARIO

Massimo Meli

