Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 016/R.F. /104/2017.11 del 19 OTT. 2017 Pos. Coll. e Coord. n.2.

Oggetto: Comune di Sutera. Progetto di un impianto mobile di accesso al monte S. Paolino per lo sviluppo turistico di Sutera. Quesito.

Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità
Dipartimento Infrastrutture, Mobilità e Trasporti
Area 6 – Coordinamento Uffici Motorizzazione Civile
Palermo

(Rif. Prot. 34353 del 4/7/2017)

1. Con la nota in riferimento viene chiesto l'avviso dello scrivente su un'articolata fattispecie afferente la realizzazione di un impianto mobile di risalita per l'accesso al monte San Paolino, nel Comune di Sutera.
Nel riferire il complesso iter amministrativo che ha determinato il coinvolgimento delle diverse autorità, con particolare riferimento a quelle deputate al rilascio delle prescritte autorizzazioni e nulla osta tecnici, viene evidenziato che i lavori per la realizzazione dell'impianto sono stati consegnati alla ditta appaltatrice in data 5.5.2008 e che *"solo in data 23.01.2009, a seguito di segnalazione da parte del direttore dei lavori, il RUP (...) procedeva a richiedere all'U.S.T.I.F. (Ufficio Speciale Trasporti e Impianti Fissi del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti) di Bari, il Nulla Osta Preventivo ai fini della sicurezza e della regolarità dell'esercizio dell'opera ai sensi del D.P.R. n. 753/80"*.
Il predetto U.S.T.I.F., in ordine alla fattibilità di un ascensore inclinato a percorso curvilineo, comunicava al Comune di Sutera la necessità che il progetto, essendo l'impianto di tipologia innovativa, fosse trasmesso alla Sede Centrale per il successivo esame da parte di apposita commissione preposta ad hoc.
Successivamente, l'Ufficio Speciale rilasciava il proprio Nulla Osta Tecnico, ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, *"limitatamente agli aspetti connessi alla sicurezza degli impianti, subordinandolo a prescrizioni ed integrazioni"*, come meglio specificate nel provvedimento medesimo.
Al fine di procedere all'istruttoria della relativa pratica, codesto Dipartimento *"ha proceduto a richiedere all'U.S.T.I.F. di Palermo una relazione dettagliata sul provvedimento autorizzativo rilasciato e sulle successive verifiche effettuate in corso d'opera ed al Comune di Sutera una relazione dettagliata sull'iter tecnico amministrativo per la realizzazione dell'opera"*.
Al riguardo l' U.S.T.I.F. di Napoli ha precisato, con nota prot. n. 1107 N2 del 26.06.2017, che il nulla osta tecnico rilasciato dalla sezione di Bari, avendo natura endoprocedimentale,

ne subordinava la validità alla richiesta di visite e prove funzionali, entro il termine di due anni dall'emissione del provvedimento medesimo. *"Atteso che agli atti di questo ufficio non risulta pervenuto alcun provvedimento autorizzativo di codesta Regione siciliana, e che nei termini prescritti nel citato n.o.t. non è neppura pervenuta richiesta di visita e prove ex art. 5, comma 3, del D.P.R. 753/80, ne consegue che il citato N.O.T. ... rilasciato dall'U.S.T.I.F. di Bari in data 21.01.2010, è decaduto, perdendo efficacia".*
Viene altresì riferito che *"a conclusione della procedura di infrazione 2011/4064 emessa nei confronti della Nazione Italiana dalla Commissione Europea, il competente Ministero delle Infrastrutture e trasporti ha emanato il D.D. n. 101 del 9.3.2015, recante disposizioni relative all'esercizio degli ascensori in servizio pubblico destinati al trasporto di persone, che ha abrogato e sostituito il precedente D.D. 11.1.2010"* e, conseguentemente, secondo quando riferito dall'U.S.T.I.F., l'impianto in questione rimarrebbe assoggettato alla nuova disciplina, introdotta a seguito della novella normativa.
Poste le superiori premesse, viene chiesto l'avviso dello scrivente in ordine alla possibilità che codesto Dipartimento possa procedere, ora per allora, all'approvazione del progetto e all'autorizzazione dell'esecuzione dei lavori, *"ovvero se l'intervenuta modifica normativa introdotta dal D.D. n. 101 del 9.3.2015 esclude tale obbligo, lasciando solo quello coerente con le nuove disposizioni".*

2. In ordine alla consultazione richiesta si osserva quanto segue.

Preliminarmente, ed in disparte ogni considerazione sul merito della specifica vicenda, le cui valutazioni e decisioni rimangono ascritte alla competenza di codesto Dipartimento, si ritiene opportuno rilevare che, allorchè un atto amministrativo sia invalido, ne è ammessa la sanatoria (*rectius* convalida), sempre che sia possibile far venir meno, a mezzo di un atto successivo, i difetti che lo inficiano. Intervenuta la sanatoria, l'atto originariamente viziato è da ritenersi legittimo con effetti *ex tunc.*
Al riguardo, l'articolo 21 *nonies*, comma 2, della legge 7.8.1990, n. 241, prevede che: *"è fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole".*
La disposizione in parola pone, quindi, l'accento sulla possibilità che il procedimento (ed il relativo provvedimento finale), viziato per ragioni di legittimità, possa essere convalidato per motivi di interesse pubblico.
Pertanto, l'effetto caducatorio conseguente all'illegittimità del provvedimento annullabile non va considerato in astratto, quale conseguenza unica ed immediata del vizio di legittimità, ben potendo riconoscersi, previa convalida e secondo un accurato e motivato bilanciamento degli interessi coinvolti, legittimità ad un provvedimento risultato *ex post* viziato.
Va, tuttavia, ulteriormente precisato che, in applicazione del generale principio *tempus regit actum*, il procedimento amministrativo soggiace alla normativa vigente al tempo in cui lo stesso si sviluppa e si completa.
In altri termini, quindi, nelle ipotesi di fattispecie a formazione complessa o successiva (quando cioè il procedimento ed il relativo provvedimento finale siano la *summa* di ulteriori *sub* procedimenti e provvedimenti), ogni singola fase del procedimento, così come ogni singolo provvedimento che lo compone, soggiace alla disciplina vigente nel momento in cui il provvedimento viene adottato[1].

MM

[1] In tal senso C. Stato, sez. VI, 28-12-2011, n. 6878, per il quale " *la legittimità degli atti amministrativi deve essere rapportata alla situazione di diritto riscontrabile alla data della relativa emanazione*"; analogamente: C. Stato, sez. V, 19-10-2006, n. 6211; C. Stato, sez. IV, 21-08-2003, n. 4679; C. Stato, sez. V, 18-09-2003, n. 5299.

Più in generale, può ancora osservarsi che le ipotesi di sanatoria (espressioni del generale principio di conservazione dell'atto amministrativo), come pure quelle opposte di annullamento d'ufficio (manifestazioni del potere di autotutela), esplicano la loro funzione, come già rilevato, non in astratto, bensì con specifico riferimento al caso concreto ed in tal senso, quindi, fondamentali risultano non solo i presupposti giuridici affinché tali poteri possano esplicitarsi ma, altresì, gli interessi coinvolti.

3. Con riferimento allo specifico quesito oggetto di consultazione si osserva che la valutazione circa l'eventuale adozione di un provvedimento di convalida non può non tenere conto del *corpus* delle norme di riferimento, ed in particolare del D.P.R. 11.7.1980, n. 753 e del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 101 del 9.3.2015.
Il D.P.R. n.753/80 (Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto), all'articolo 1, comma 3, prevede che:
"*Salvo quanto specificato nei successivi articoli, le norme comunque riguardanti le ferrovie in concessione sono estese a tutti gli altri servizi collettivi di pubblico trasporto terrestre di competenza degli organi dello Stato e, se concernenti la polizia e la sicurezza dell'esercizio, sono anche estese a quelli di competenza delle regioni*".

Il successivo articolo 3, ai commi 1 e 2, dispone che:
" *L'esecuzione delle opere per la realizzazione di una ferrovia in concessione non può essere iniziata senza apposita autorizzazione rilasciata dai competenti uffici della M.C.T.C., o dagli organi delle regioni o degli enti locali territoriali, secondo le rispettive attribuzioni.*

Detta autorizzazione è in ogni caso subordinata alla preventiva approvazione dei progetti relativi alle opere di cui al primo comma da parte dei competenti uffici della M.C.T.C., per i servizi di competenza statale, o degli organi regionali, previo nulla osta ai fini della sicurezza da parte degli stessi uffici della M.C.T.C., per i servizi rientranti nelle attribuzioni delle regioni o degli enti locali territoriali".

Infine, l'articolo 4, comma 1, del medesimo D.P.R. prevede che:
"*Nessuna ferrovia in concessione può essere aperta al pubblico esercizio senza preventiva autorizzazione rilasciata dai competenti uffici della M.C.T.C., delle regioni o degli enti locali territoriali, secondo le rispettive attribuzioni*".

Il D.P.R. in parola, pertanto, prevede il rilascio del preventivo Nulla Osta Tecnico da parte dell'Autorità competente, sia per l'esecuzione delle opere, che per la successiva apertura al pubblico esercizio.

Per altro verso, il Decreto del Ministero delle Infrastruttre e dei Trasporti n. 101/2015 (recante Disposizioni relative all'esercizio degli ascensori in servizio pubblico destinati al trasporto di persone), ha ribadito le previsioni contenute nel D.P.R. 753/80 con riferimento alla fase di apertura di nuovo esercizio ed ha abrogato, invece, quelle contenute nel precedente Decreto 11.1.2010, relative alla fase progettuale e di realizzazione.

Al riguardo si osserva che, l'articolo 2 del citato D.D. 101/2015 prevede che:
"*Ai fini dell'apertura dell'esercizio, almeno trenta giorni prima della data prevista per l'apertura stessa la Regione o l'Ente Locale concedente trasmette all'U.S.T.I.F. territorialmente competente, la seguente documentazione:*

a) individuazione del Responsabile dell'Esercizio. L'incarico del Responsabile dell'Esercizio è subordinato all'assenso degli Organi regionali, o degli enti locali, previo rilascio del nulla osta tecnico ai fini della sicurezza da parte dell'U.S.T.I.F. territorialmente competente;
b) proposta di Regolamento di Esercizio redatta dal Responsabile dell'Esercizio e controfirmata dall'esercente;
c) elenco del personale da adibire alle mansioni di sorveglianza dell'impianto ed al soccorso;
d) manuale per l'uso e la manutenzione dell'impianto;
e) relazione sul sistema di telesorveglianza, qualora non sia previsto il presenziamento, collegato ad una postazione presenziata permanentemente durante l'esercizio;
f) piano di soccorso per il recupero dei passeggeri, inclusi i portatori di handicap, in caso di immobilizzo della cabina.

L'U.S.T.I.F. competente territorialmente, prima dell'apertura all'esercizio:
a) esaminato il Regolamento di Esercizio comprensivo della procedura per il recupero dei passeggeri, con l'utilizzazione del personale addetto all'impianto;
b) acquisita copia della dichiarazione CE di conformità dell'ascensore redatta dall'installatore, ai sensi dell'art. 6, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 162/1999;
c) acquisita la nomina del Responsabile dell'Esercizio;
rilascia parere all'Organo Regionale o agli Enti Locali delegati per l'apertura dell'impianto al pubblico esercizio".

Conseguentemente, il mutato regime giuridico (che, come già segnalato, non richiede più il nulla osta tecnico, originariamente previsto ai fini progettuali), consente ogni utile valutazione ai fini dell'adozione di eventuali provvedimenti in sanatoria.

**** ****** ******

Ai sensi dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti al medesimo.
Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale n.16586/66.98.12 dell'8 settembre 1998, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere, senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Avv. Dario Schelfi

Il dirigente avvocato
Anna Maria La Vecchia

L'AVVOCATO GENERALE
Maria Mattarella

REGIONE SICILIANA ★ PRESIDENZA ★ UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE