

# ANCE Campania News

**28 APRILE  
2023****NUMERO  
16/11**

In forza dei 4,6 miliardi stanziati - di cui 3 generati dal PNRR e 1,6 già previsti dalla programmazione nazionale confluiti nel piano e nei fondi di sviluppo e coesione - il 16 agosto 2022, il Ministero dell'Istruzione ha pubblicato le graduatorie dei progetti che coinvolgeranno 2.190 interventi (333 scuole dell'infanzia e 1.857 fra asili nido e poli) in circa 2mila Comuni, con un importo medio delle opere intorno agli 1,4 milioni. Dopodiché il governo si è mosso verso lo scioglimento delle riserve nelle ammissioni e quindi alla stipula delle convenzioni indispensabili per l'avvio dei progetti. Oggi tuttavia il punto nodale è un altro: entro il 30 giugno, come previsto dal target Ue, la percentuale di aggiudicazione dei lavori deve raggiungere il 100%. Secondo le stime del Ministero dell'Istruzione, essa viaggia attualmente intorno al 75-80%, grazie anche all'aiuto di Invitalia, che ha portato al traguardo due procedure per 390 interventi.

Secondo Decaro (ANCI) «non risulta ci sia un particolare allarme sulle scadenze» ma il timore di Palazzo Chigi è che l'obiettivo non possa essere raggiunto in tempo, a causa della grande quantità di soggetti attuatori e dei limiti di flessibilità degli esami comunitari. Per questo motivo, il Ministero ha proposto di ipotizzare una soglia alta ma non totalitaria, che una volta raggiunta permetterebbe di salvare anche la minoranza di interventi in ritardo concedendo un tempo supplementare. Una situazione difficile, che richiede un via libera da parte dei tecnici della Commissione Europea. Via libera che sembra difficile da ottenere se si considera che la discussione appena conclusa sulla terza rata ha dimostrato che le possibilità di modificare le condizioni dei test comunitari sono molto limitate. Da *OREP*.



## In questo numero

PNRR per i sindaci non ci sono ritardi per gli asili nido

1

Fa cilecca la crisi d'impresa

2

Va a regime la possibilità di prevedere negli appalti l'anticipazione del 30%

3

TAR su CILAS per immobili senza stato legittimo

4

CdS: come riconoscere un'opera precaria

4

PNRR: per comuni non capoluogo il MIT prevede limiti di competenza per le aggiudicazioni

5



## Fa cilecca la crisi d'impresa

L'arretrato dei fallimenti cala (-5%) ma il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (dlgs 14/2019, Ccii) non ha frenato la crescita delle insolvenze che aumenta del 4% nel corso dei soli primi tre mesi del 2023. I dati vengono fuori dal nuovo studio dell'Osservatorio Cherry Sea realizzato dalla startup fintech Cherry srl, che ha analizzato l'ultima attività trimestrale delle prime venti sezioni fallimentari dei tribunali di Bari, Bergamo, Bologna, Brescia, Busto Arsizio, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Modena, Monza, Napoli, Padova, Roma, Torino, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza. Dallo studio emerge che nel corso dei mesi di gennaio, febbraio e marzo, sommando fallimenti e liquidazioni giudiziali, il numero complessivo di nuove procedure aperte non è calato rispetto al 2022, bensì è aumentato del 4% con 1.072 pratiche sopravvenute (218 fallimenti, - 78% sullo stesso periodo del 2022, e 854 liquidazioni giudiziali).

Guardando ai singoli tribunali presi in esame, risulta poi come rispetto al primo trimestre del 2022 quello di Padova ha avuto un aumento del 168% nell'apertura di nuovi procedimenti (contemplando ora sia fallimenti che liquidazioni giudiziali), seguito da Treviso (+78%), Brescia (+46%) e Busto Arsizio (+44%). Al contrario, i tribunali con una riduzione maggiore di carichi risultano essere Verona (-53%), Firenze (-45%) e Genova (-42%).

In valori assoluti, invece, Roma si conferma primo tribunale per complessivi procedimenti aperti da inizio anno (215), seguito da Milano (188), Catania e Torino (rispettivamente 66). In coda, invece, Genova (18), Cagliari (20) e Verona (22).

Un dato importante riguarda le insolvenze dichiarate con l'apertura delle liquidazioni giudiziali (l.g.). Il Ccii, entrato in vigore il 15 luglio 2022 e che ha sostituito la legge fallimentare (l.f.), ha mandato in pensione il termine fallimento sostituito dalle l.g. Nonostante ciò, i presupposti oggettivi e soggettivi richiesti per la dichiarazione d'insolvenza rimangono invariati rispetto a quelli previsti in passato. Il rapporto dell'osservatorio Cherry Sea evidenzia come la riforma sia stata pensata e sviluppata dal legislatore nell'ottica di favorire una diagnosi tempestiva della crisi di impresa per la salvaguardia della continuità aziendale. Se l'obiettivo del Ccii è quello di evitare il più possibile l'eventuale liquidazione del patrimonio dell'imprenditore insolvente, i numeri del primo trimestre del 2023 evidenziano però come questo risultato non sia ancora stato raggiunto, posto che ad oggi le "code" delle procedure fallimentari coesistono con le nuove liquidazioni giudiziali. Quanto a procedimenti definiti, il cui dato su scala nazionale rimane sostanzialmente invariato rispetto al primo trimestre dello scorso anno, il primo tribunale in Italia rimane Milano la cui sezione fallimentare da inizio anno ha portato a termine 322 pratiche, leggermente in calo rispetto ai numeri del 2022 (375). Seguono i tribunali di Roma con 192 pratiche evase (+53% rispetto allo stesso periodo del 2022 che ne contava 125) e quelli di Bergamo e Monza con 89 (che segnano rispettivamente un -25% in relazione alle 119 del 2022 ed un +39% sulle 64 dello scorso anno). Da *Italia Oggi*.

Da *Italia Oggi*.



## Va a regime la possibilità nel nuovo codice di prevedere l'anticipazione al 30%

Il nuovo codice, con l'articolo 125 (comma 1) prevede, accanto alla anticipazione obbligatoria anche quella facoltativa che può essere stabilita, nei documenti di gara, dalla stazione appaltante disciplinando una nuova modalità di liquidazione, nei contratti pluriennali, distinta per annualità.

### L'anticipazione sul prezzo del contratto

Il nuovo codice registra importanti novità anche in tema di anticipazione sul prezzo del contratto rispetto al Codice del 2016. In questo si prevede una specifica disciplina nel comma 18 dell'articolo 35 e nel comma 4-bis dell'articolo 159 (per appalti relativi ai settori della difesa e sicurezza). Norma, quest'ultima innestata dall'articolo 47 della legge 58/2019. L'ordinamento, però conosceva (vista la sua applicabilità per procedure avviate fino al 31 dicembre 2022) anche l'ipotesi della c.d. anticipazione facoltativa ovvero la possibilità di incrementare la percentuale del 20% fino al 30 come previsto nel DI 34/2020. Anticipazione (proprio perché facoltativa), quindi, che non sostanzia un autentico diritto per l'appaltatore (come invece la fattispecie codicistica) stante la possibilità di una sua previsione rimessa ad una valutazione e scelta della stazione appaltante nei limiti dei fondi a disposizione per l'intervento. Le due ipotesi, pertanto, sono nettamente distinte e la seconda (l'anticipazione facoltativa) non è più applicabile per le nuove procedure avviate post 31 dicembre 2022. La novità è che il nuovo codice, con l'articolo 125 prevede entrambe le fattispecie con una importante possibilità di "diluire" il pagamento dell'anticipazione, almeno per i contratti pluriennali, nelle diverse annualità in cui si struttura il cronoprogramma di spesa in modo da rendere maggiormente sostenibile l'esposizione finanziaria (si pensi a contratti pluriennali di rilevante importo) per le stazioni appaltanti. Motivazione, quest'ultima, che era alla base dell'intervento innestato con il comma 4-bis dell'articolo 159 del Codice del 2016.

### La novità del nuovo codice

Con l'articolo 125, comma 1, il legislatore generalizza la dinamica del pagamento, circa l'anticipazione obbligatoria, già prevista nell'articolo 159, comma 4-bis (applicabile, però in base a tale norma, esclusivamente ai contratti dei settori della difesa e della sicurezza che avessero durata superiore a tre anni). In questo modo, il nuovo impianto normativo fornisce quella certezza sulla possibilità di "rateizzare" (in realtà diluire) i pagamenti secondo il cronoprogramma di spesa previsto per le forniture e per i servizi evitando una esposizione – come nell'attualità – totalmente ricadente nel primo anno di contratto. È nota infatti la sostenuta impossibilità di rateizzare il pagamento dell'anticipazione obbligatoria come anche affermato dall'Anac con il parere n. 325/2022. La stessa autorità, evidenziando le possibili difficoltà della stazione appaltante, ha però – con lo stesso parere – ammesso la possibilità di una successiva pattuizione sulle modalità di pagamento non escludendo un accordo tra le parti «in ragione delle specificità del caso concreto, convenendo, ad esempio, la rateizzazione dell'anticipazione nel corso delle diverse annualità di durata del contratto». Ciò consentirebbe, sempre secondo il parere citato, «da un lato, alla stazione appaltante di ridurre l'impegno di spesa iniziale, e dall'altro, all'operatore economico, di contenere gli oneri relativi alla costituzione della garanzia fideiussoria e agli interessi legali dovuti sull'anticipazione». Gli estensori del nuovo codice hanno considerato, evidentemente, questa problematica prevedendo espressamente, in primo luogo, accanto all'anticipazione obbligatoria (pari, come ora, al 20% sul valore del contratto) da corrispondere entro 15 giorni « dall'effettivo inizio della prestazione anche nel caso di consegna dei lavori o di avvio dell'esecuzione in via d'urgenza», la possibilità dell'anticipazione facoltativa da prevedersi nei documenti di gara (anticipazione fino al 30%) con pagamento, nel caso di contratti pluriennali, calibrati sulle varie annualità (e non prevedendo, pertanto, un unico pagamento). da NT+.



## TAR su CILAS senza stato legittimo dell'immobile

La Cilas senza stato legittimo degli immobili è un titolo abilitativo semplificato, introdotto per velocizzare le pratiche degli interventi agevolati con il Superbonus.

Anche se nella Cilas manca lo stato legittimo dell'immobile, il Comune può sempre intervenire per sanzionare gli abusi edilizi. La spiegazione è stata fornita dal Tar Veneto con l'ordinanza 128/2023. I giudici con la stessa pronuncia hanno messo in dubbio uno dei capisaldi del Superbonus: la convivenza con gli abusi edilizi.

Il caso esaminato dal Tar riguarda un intervento agevolato con il Superbonus. L'interessato ha presentato una Cilas senza stato legittimo dell'immobile, come previsto dalla normativa che regola il Superbonus.

Il Servizio Edilizia Privata del Comune ha vietato l'esecuzione delle opere indicate nella Cilas.

Gli interessati hanno presentato ricorso al Tar chiedendo la sospensione del provvedimento di divieto emanato dal Comune.

Il Tar ha spiegato che l'attività assoggettata a Cila, di cui la Cila Superbonus costituisce una specifica variante, è libera e, a differenza di quanto accade per la Scia, non è sottoposta ad un controllo sistematico, da espletare con tempistiche perentorie.

Se per le opere soggette a Scia il Comune ha 30 giorni di tempo per vietare la prosecuzione dei lavori, con la Cila la situazione cambia. La Cila, si legge nell'ordinanza, è "un atto privato di mera comunicazione, a fronte del quale l'Amministrazione conserva il potere-dovere di esercitare, in ogni tempo, i poteri di vigilanza e sanzionatori" previsti dall'articolo 27 del Testo Unico dell'Edilizia (Dpr 380/2023). Il Tar ha sottolineato che l'eliminazione dell'obbligo di attestare lo stato legittimo dell'immobile appare finalizzata solo a semplificare la presentazione delle pratiche relative al Superbonus, ma non incide sul potere e dovere del Comune di reprimere gli abusi edilizi, che vanno sempre rimossi o sanati. I giudici hanno illustrato il principio generale in base al quale, affinché gli interventi edilizi possano essere lecitamente realizzati, è necessario non soltanto il possesso del relativo titolo edilizio (ove prescritto), ma anche che non interessino un immobile abusivo. Secondo il Tar, le opere aggiuntive realizzate su un immobile abusivo hanno l'effetto di "propagazione dell'illecito" perché aggravano le caratteristiche di abusività dell'immobile. Da *Edilportale*.

### CdS

#### come riconoscere un'opera precaria

Una struttura amovibile è sempre un'opera precaria? In realtà no e il fattore "tempo di utilizzo" incide sui permessi necessari per l'installazione. La spiegazione è arrivata dal Consiglio di Stato con la sentenza 3669/2023. I giudici si sono pronunciati sul caso di una casa mobile, installata su suolo agricolo. La casa mobile è dotata di allacciamento elettrico, scarico in vasca interrata e approvvigionamento idrico. Sul suolo circostante sono state eseguite altre opere minori, come la realizzazione di un barbecue fisso, l'installazione di elementi prefabbricati in calcestruzzo, due piazzole e due gazebo imbullonati su una base in calcestruzzo. Dato che gli interventi sono stati realizzati senza permessi, il Comune ha ordinato la rimozione delle opere, considerate abusive. Il responsabile degli interventi ha presentato ricorso, sottolineando che si tratta di un'opera precaria e amovibile, che non ha creato una volumetria rilevante. on la sentenza 3669/2023, i giudici hanno respinto il ricorso e spiegato come stabilire se si è in presenza di un'opera precaria. Il CdS ha illustrato che, in base al Testo Unico dell'Edilizia, rientra tra gli interventi di **nuova costruzione**, soggetti a permesso di costruire, "l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee". Secondo una consolidata giurisprudenza, cui il CdS si conforma, per opera precaria deve intendersi quella agevolmente rimovibile, funzionale a esaudire un'esigenza temporanea destinata a cessare dopo un tempo breve. I giudici hanno ricordato che non è un'opera precaria la struttura in grado di incidere stabilmente sullo stato dei luoghi, perché destinata a soddisfare un'esigenza prolungata nel tempo. Il CdS ha aggiunto che non è un'opera precaria nemmeno quella cui il costruttore ha assegnato soggettivamente una destinazione temporanea. La valutazione, infatti, deve essere condotta in modo oggettivo sulla base del reale utilizzo nel tempo cui l'opera è destinata. Da *Edilportale*.

## PNRR per comuni non capoluogo il MIT prevede limiti di competenza per le aggiudicazioni

Il servizio di supporto legale del Mit ha reso noti alcuni pareri di particolare importanza in relazione agli appalti Pnrr e la competenza dei Comuni non capoluogo di Provincia (parere n. 1736/2023) e indicazioni sull'applicazione, in relazione a questi appalti, dell'articolo 47 del DI 77/2021 che impone all'aggiudicatario obblighi assunzionali specifici (nella misura almeno del 30%) della forza lavoro necessaria per l'esecuzione del contratto (Pareri nn. 1719 e 1740/2023) I Comuni non capoluogo di Provincia - giusta modifica apportata all'articolo 1, comma 1, lettera a) del DI 32/2019 e integrazione ex articolo 10 del DI 176/2022 - possono aggiudicare contratti finanziati anche solo in parte dal Pnrr/Pnc, nell'ambito delle micro soglie entro cui il DI 76/2020 consente gli affidamenti diretti e quindi per importi inferiori ai 139mila euro per contratti di beni/servizi e importi inferiori ai 150mila euro in caso di lavori.

Nel caso di appalto di importo pari o superiore alle cifre predette, il Comune non capoluogo deve rivolgersi a stazioni appaltanti di enti sovracomunali (Unione dei comuni, Provincia, città metropolitana o comune capoluogo) oppure ricorrere ai soggetti aggregatori/centrali di committenza. Ciò premesso, con il parere n. 1736/2023, all'ufficio di supporto giuridico si chiede se, nel caso di procedura di affidamento a inviti, il Comune non capoluogo possa almeno espletare la prima indagine per reperire gli operatori economici per poi rivolgersi alla stazione appaltante dell'ente sovra comunale per l'esperimento della procedura vera e propria. Il supporto legale, esclude che questa modalità di conduzione della procedura possa ritenersi congrua rispetto ai limiti fissati dal legislatore.

Più nel dettaglio, nel parere richiamato si legge che questa "scissione" «non appare conforme alle previsioni del codice, pertanto anche le attività di selezione delle imprese da invitare dovrà essere rimessa alla Centrale di Committenza delegata».

Con i pareri n. 1719 e 1740, al servizio di supporto vengono posti dei quesiti circa la corretta applicazione dell'articolo 47 del DI 77/2021. La norma impone dei vincoli assunzionali - a carico dell'aggiudicatario - al fine di assicurare «l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne». Più nel dettaglio, sulla forza lavoro da assumere per l'esecuzione del contratto all'aggiudicatario può essere imposto l'obbligo di contrattualizzare «una quota pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali» secondo un target particolare (occupazione giovanile sia all'occupazione femminile). Si tratta, in realtà, non di un autentico vincolo visto che la stazione appaltante, motivando, può omettere detta richiesta o può fissare anche, in relazione alla tipologia di appalto e delle condizioni territoriali, una percentuale di assunzione inferiore. Il parere n. 1719/2023 risponde sui rapporti tra vincolo di assunzione ed affidamento diretto e se, nel caso di utilizzo di tale sistema di affidamento si possa omettere l'obbligo in parola visto che tecnicamente, l'articolo 47 contiene un «riferimento a gare vere e proprie» mentre "l'affidamento diretto non rappresenta una gara». Il ministero non trova conforme il riscontro precisando che i vincoli assunzionali si applicano a prescindere dalla tipologia del sistema di affidamento utilizzata. L'eventuale omissione esige da parte della stazione appaltante, che voglia discostarsi dall'inserimento del vincolo, di apprestare adeguata motivazione. È bene annotare che le linee guida 2021 della Presidenza del Consiglio prevedono espressamente la deroga a tale obbligo nel caso di affidamento diretto di micro importi.

Con il parere n. 1740/2023, si pone la questione del calcolo della percentuale (30%) nel caso di assunzioni in numero inferiore a 3. L'ufficio di supporto precisa che proprio le linee guida ministeriali evidenziano che i target da seguire «sono due (...) ovvero l'incremento dell'occupazione giovanile e l'incremento dell'occupazione femminile». In pratica non si adempie all'obbligo nel caso di assunzione di una unica "tipologia". Da NT+.



Ance Campania

Piazza Vittoria 10  
Napoli 80121

**TELEFONO:**

0817645851

**MAIL**

info@ancecampania.it

Siamo sul web  
[ancecampania.it](http://ancecampania.it)

**ANCE** | CAMPANIA



*ANCE Campania – uffici*