



Unione europea



REGIONE CAMPANIA



FSE  
POR CAMPANIA  
2014 - 2020



COESIONE  
ITALIA 21-27  
CAMPANIA



ACEN  
ASSOCIAZIONE COSTRUTTORI EDILI NAPOLI

edillab

CENTRO SPERIMENTALE  
DI SVILUPPO DELLE COMPETENZE  
NELL'AREA DELLE COSTRUZIONI

## Notizie dal web n. 21/2023

9 giugno 2023

Pnrr, dal 1° luglio appalti a rischio blocco. La formulazione letterale del nuovo codice rischia di costringere le stazioni appaltanti a rifare da capo tutto il lavoro amministrativo, rallentando ulteriormente il già accidentato percorso di attuazione degli interventi.

La questione nasce dall'art. 225, comma 8, del dlgs 36/2023, il quale dispone: "In relazione alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici, anche suddivisi in lotti, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal Pnrr e dal Pnc, nonché dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse, anche se non finanziate con dette risorse, si applicano, anche dopo il 1° luglio 2023, le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, al decreto- legge 24 febbraio 2023, n. 13, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Pnrr, dal Pnc nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030". Il dubbio è se si possa applicare, anche dopo il 1 luglio 2023 (data di entrata in vigore del nuovo Codice) per la fase di gara e di esecuzione del contratto per gli interventi Pnrr/Pnc, l'attuale normativa emergenziale e il dlgs 50/2016, o se, al contrario, si debba applicare l'art. 226, comma 5, del dlgs 36/2023, per il quale ogni richiamo in disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti al vecchio codice si intende riferito alle corrispondenti disposizioni di quello nuovo o, in mancanza, ai principi desumibili dal codice stesso. Questa seconda interpretazione comporterebbe notevoli complessità e dubbi interpretativi con riferimento alla necessità di individuare le norme del dlgs 36/2023 a cui applicare il dl 77/2021 e il dl 13/2023, che apportano deroghe al dlgs 50/2016, e genererebbe ritardi per la necessità di aggiornare tutti gli elaborati progettuali.

Essa, d'altra parte, comprometterebbe uno dei punti fissati nell'interlocuzione dell'Italia con l'Europa, che ha sì imposto una revisione profonda delle regole sugli appalti pubblici, ma ha acconsentito ad un'applicazione progressiva del nuovo regime. Da *Italia Oggi*.



**In questo numero**

Recovery, appalti a rischio

1

Il Tar sulla data di realizzazione di un immobile

2

Difficoltà nel PNRR per il 22% delle misure

3

Dal 1° luglio per il codice dei contratti l'imposta di bollo è a forfait

4

Per il Tar Abruzzo i pannelli solari sui tetti devono essere autorizzati in area vincolata se ben integrati

5

## Il Tar sulla data di realizzazione di un immobile

Per escludere un abuso edilizio, la data di realizzazione di un immobile deve essere dimostrata dal privato o dal Comune?

Su questo rimpallo di responsabilità è intervenuto il Tar Lazio con la sentenza 5219/2023.

I giudici hanno esaminato il caso dell'acquisto di un fondo agricolo, avvenuto nel 1973, su cui era già presente un edificio.

Sull'edificio originario, nel corso del 2012, sono stati realizzati altri interventi edilizi, come lo sbancamento del terreno, la realizzazione di un piano seminterrato, di un piano rialzato e di un portico.

Il Comune ha ordinato la demolizione del manufatto, considerato abusivo, ma il proprietario ha presentato ricorso basandosi su due argomenti:

- l'edificio originario ha destinazione agricola ed è stato realizzato prima dell'entrata in vigore della Legge 765/1967 (norma che ha esteso a tutte le zone l'obbligo della licenza edilizia, prima previsto solo per i centri urbani), quindi è legittimo;
- gli interventi realizzati sono riconducibili alla manutenzione straordinaria e al restauro e risanamento conservativo, non alterano la forma e il volume, quindi non richiedono alcun permesso.

### Chi deve dimostrare la data di realizzazione di un immobile

I giudici hanno sottolineato che non esiste un documento che provi in modo certo la data di realizzazione dell'immobile e che l'onere di provare l'epoca di costruzione ricade sul proprietario dell'immobile.

Secondo il Tar, l'onere della prova della data di realizzazione dell'immobile non ricade in alcun modo sul Comune, che non è tenuto ad effettuare accertamenti sull'epoca di realizzazione di un manufatto prima di adottare un provvedimento sanzionatorio.

I giudici hanno inoltre spiegato che non ci sono prove sul volume e la sagoma originari del manufatto, quindi non è possibile affermare che le opere realizzate siano riconducibili alla manutenzione straordinaria e al restauro e risanamento conservativo.

Il Tar ha quindi respinto il ricorso e confermato l'ordine di demolizione dell'immobile.

Da *Edilportale*.



## Difficoltà per il 22% delle misure del PNRR

Dopo otto giorni di attesa, è arrivata ieri in Parlamento la versione finale della Relazione semestrale sul Pnrr ([Sezione I](#) e [II](#)), la prima dell'era Meloni, arricchita dalle 437 pagine della seconda sezione in cui vengono passati in rassegna gli stati di attuazione di ogni misura, ministero per ministero. Rispetto alle prime versioni del testo, le modifiche riguardano i dettagli del censimento sugli interventi in difficoltà, mentre sul piano politico va segnalato il cambio di rotta piuttosto netto nel paragrafo destinato ai Comuni in cui adesso viene riconosciuto l'«intenso impegno» dei sindaci e il loro «contributo significativo ai risultati finora raggiunti», come anticipato sul Sole 24 Ore di ieri.

Nella radiografia definitiva, le misure che presentano almeno un elemento di debolezza si attestano a 118, cioè il 22% del totale di 527 obiettivi del Piano tra milestone e target da centrare entro giugno 2026. Gli ostacoli che secondo il Governo ingombrano la strada verso la realizzazione del programma sono di varia natura e sono riconducibili a due famiglie; quella delle «circostanze oggettive», che comprendono inflazione, carenza di materiali, squilibri tra domanda e offerta e impreparazione del tessuto produttivo, e quella burocratica, che spazia dalle difficoltà normative, amministrative e gestionali ai veri e propri errori nella gestione e nella rendicontazione.

I due filoni più in difficoltà, caratterizzati da tutti gli elementi di debolezza indicati nella Relazione, si confermano gli investimenti contro alluvioni e dissesto idrogeologico e quelli in fognatura e depurazione, ma tra gli interventi molto in affanno le tabelle governative elencano anche l'Alta velocità ferroviaria Brescia-Padova, i nuovi impianti eolici e fotovoltaici galleggianti, lo sviluppo del biometano, il 5G, i partenariati per la ricerca e l'innovazione "Horizon Europe" e, come noto, il piano di sviluppo di Cinecittà. Due elementi di debolezza su quattro caratterizzano invece l'idrogeno per il trasporto stradale (il target del 30 giugno che prevedeva la realizzazione di 40 stazioni di rifornimento è fermo a 35), lo sviluppo di metropolitane, tram e autobus, le ferrovie regionali, le connessioni diagonali ossia l'Alta capacità ferroviaria dall'Adriatico al Tirreno, l'elettrificazione delle ferrovie del Sud, i piani per la qualità dell'abitare nelle città e i nuovi impianti di gestione dei rifiuti.

Gli inciampi, come si vede, riguardano a tutto campo i progetti più caratterizzanti e attesi del Pnrr. A riprova della complessità dell'opera di rimodulazione in cui è impegnato il ministro Raffaele Fitto, che ieri ha avuto bilaterali con il titolare dell'Economia Giancarlo Giorgetti e il collega dell'Istruzione e del merito Giuseppe Valditara. Stamattina toccherà a Marina Calderone (Lavoro). Gli incontri proseguiranno serrati per definire le proposte di revisione in tempo utile per la visita a Roma dei tecnici della Commissione, in programma la prossima settimana. Nelle intenzioni dell'Esecutivo, sarà quello l'avvio ufficiale del negoziato sul nuovo Pnrr italiano. Uno degli snodi politicamente più delicati della revisione è quello della «frammentazione» in microinterventi che per il Governo continua a rappresentare un problema. Sul punto i sindaci tornano alla carica con il nuovo censimento dell'Ifel, secondo cui solo nel mese di aprile le gare bandite per il comparto sono aumentate del 18% (da 35.033 a 41.280). Inoltre, sottolinea il presidente dell'Ifel Alessandro Canelli, gli interventi più piccoli sono anche i più veloci: «Le opere tra 200mila e 500mila euro registrano un tempo medio di realizzazione di 1,7 anni, esattamente la metà dei tre anni e mezzo richiesti in media dalle opere tra 2 e 5 milioni». Da *NT+*.





## Dal 1° luglio per il codice dei contratti l'imposta di bollo è a forfait

Per i contratti che verranno stipulati, a decorrere dal 1° luglio 2023, in base al nuovo codice dei contratti pubblici (Dlgs 36/2023 - Ccp) le regole per l'assolvimento dell'imposta di bollo, rispetto agli altri contratti digitali o analogici soggetti all'imposta, sono totalmente nuove e notevolmente semplificate e introducono cambiamenti radicali circa obblighi e responsabilità, casistiche di esenzione, determinazione e modalità di assolvimento dell'imposta applicabile. Il perimetro delle nuove regole è tuttavia limitato e non si può ritenere applicabile ad altre fattispecie contrattuali non derivanti dal Ccp. L'imposta di bollo verrà pagata una tantum e sarà proporzionale al valore dell'appalto con una soglia di esenzione per i contratti di valore inferiore o eguale a 40mila euro e con assorbimento di tutti gli obblighi collegati agli allegati del contratto stesso, ad eccezione delle note e fatture che restano vincolate agli obblighi ordinari di applicazione del bollo. L'articolo 3 dell'allegato I.4 al Ccp prevede l'introduzione con provvedimento del direttore dell'agenzia delle Entrate della nuova modalità telematica di assolvimento dell'imposta di bollo sui contratti disciplinati dal codice per garantire il rispetto del percorso di piena digitalizzazione del procurement pubblico, al fine di ridurre gli oneri gestionali e di conservazione documentale.

Quindi dal punto di vista operativo occorrerà attendere l'emanazione del provvedimento in modo che si possa procedere all'assolvimento dell'imposta di bollo secondo le nuove regole. Infatti non sarà più utilizzabile il contrassegno telematico previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera a), del Dpr 642/1972). È ragionevole pensare che il provvedimento sarà già disponibile nel corso del mese di giugno per evitare che l'applicazione della nuova disciplina parta nell'incertezza degli operatori. Bisognerà infatti vedere come la nuova declinazione delle somme dovute dagli appaltatori si assocerà agli atti del procedimento di affidamento o di gara e alle fasi contrattuali successive anche in riferimento ai contratti nella forma pubblico amministrativa per i quali l'assolvimento virtuale si realizza forfettariamente con 45 euro in sede di registrazione (articolo 1, comma 1-bis1, numero 4, della tariffa parte prima allegata al Dpr 642/1972). Il provvedimento potrebbe anche definire meglio la tempistica dell'entrata in vigore. Infatti le novità sono efficaci dalle procedure affidate dal 1° luglio 2023 con abrogazione del codice attualmente vigente (Dlgs 50/2016).

Dal momento che l'appaltatore assolve l'imposta una tantum alla stipula del contratto e in proporzione al valore dello stesso e l'articolo 2 dell'allegato I.4 al Ccp prevede che il pagamento dell'imposta sulla fascia dello scaglione corrispondente al valore del contratto ha natura sostitutiva dell'imposta di bollo dovuta per tutti gli atti e documenti riguardanti la procedura di selezione e l'esecuzione dell'appalto, fatta eccezione per le fatture, note e simili per l'addebito del corrispettivo, dovranno essere definiti i comportamenti da tenere per le procedure che sono iniziate o iniziano prima della data di efficacia delle nuove regole. Infatti è presumibile che una procedura di gara che inizia nel corso del mese di giugno possa concludersi con l'aggiudicazione successivamente al 1° luglio 2023: in questo caso l'affidamento si realizza successivamente alla suddetta data di efficacia, ma nel frattempo l'aggiudicatario (oltre agli altri concorrenti) avrà pagato l'imposta sull'istanza di partecipazione e sulla documentazione prodotta provocando un fenomeno di doppia imposizione.

Quindi dovrà essere chiarito come effettivamente operi la dichiarata natura sostitutiva dell'imposta di bollo, non tanto per gli atti di esecuzione dell'appalto a decorrere dalla sottoscrizione del contratto o comunque dall'efficacia dell'affidamento, quanto per i documenti riguardanti la procedura di selezione. Allo stesso modo si dovrà chiarire come si debbano regolare coloro che intendono partecipare ad una procedura selettiva del Ccp e dovendo produrre documentazione in regola con l'imposta di bollo non possano nella fase iniziale sapere se potranno poi beneficiare dell'agevolazione non conoscendo ovviamente gli esiti della procedura di affidamento. Non si può escludere che la semplificazione e l'agevolazione, nella fase introduttiva del procedimento di gara o di affidamento diretto, trovi applicabilità sostanziale unicamente in riferimento ai contratti che sono di valore inferiore a 40mila euro che risultano di fatto esenti e che pertanto dovrebbero vedere di fatto esonerati dall'onere dell'assolvimento dell'imposta di bollo gli appaltatori o comunque gli aspiranti ad ottenere gli affidamenti in via generalizzata.

## Per il Tar Abruzzo i pannelli solari sul tetto se ben integrati devono essere autorizzati in area vincolata

Il fotovoltaico sul tetto è uno degli interventi che consente il risparmio energetico e la transizione energetica.

L'installazione dei pannelli sulle coperture degli edifici crea un impatto visivo, ma la normativa sta diventando sempre più tollerante, con l'introduzione di semplificazioni che puntano a incentivare la diffusione delle rinnovabili.

Anche i giudici, chiamati a dirimere controversie sull'impatto che il fotovoltaico sul tetto può causare al paesaggio, cercano di arginare le posizioni rigide delle Soprintendenze. È il caso del Tar Abruzzo che, con la sentenza 214/2023, ha spiegato che la tutela del paesaggio deve andare di pari passo con l'incremento della produzione di energia da fonti alternative. Il caso del fotovoltaico sul tetto, esaminato dal Tar, inizia con una richiesta di autorizzazione paesaggistica per lavori di manutenzione straordinaria di un edificio condominiale, situato in una zona a vincolo paesaggistico.

L'intervento comprende la realizzazione di 3 impianti fotovoltaici, ciascuno a servizio delle 3 unità abitative, da installare sulla falda unica rivolta verso Ovest che copre l'intero edificio. Gli impianti sarebbero in tutto composti da 60 pannelli fotovoltaici non riflettenti, allo stesso livello e dello stesso colore delle tegole.

La Soprintendenza dà parere positivo al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ma a condizione che non sia realizzato il fotovoltaico sul tetto.

Sulla base del parere della Soprintendenza, il Comune rilascia l'autorizzazione paesaggistica solo per una parte dei lavori di manutenzione straordinaria, escludendo l'installazione degli impianti fotovoltaici sul tetto.

Il condominio ha quindi presentato ricorso al Tar perché, senza il fotovoltaico sul tetto, l'intervento non potrebbe beneficiare del Superbonus. I giudici sottolineano che, secondo la Soprintendenza, i laterizi su cui verrebbe installato il fotovoltaico sul tetto, devono essere tutelati perché espressione dei caratteri tradizionali e visibili.

La Soprintendenza, ricorda il Tar, ha un ampio potere di discrezionalità tecnica che però, in alcuni casi, può essere contestata.

Il Tar ricorda che, per costante giurisprudenza, il diniego dell'autorizzazione paesaggistica deve essere giustificato: è quindi necessario indicare le ragioni per cui un manufatto non può inserirsi in un contesto e quali sono gli elementi da tutelare con cui contrasterebbe.

Il Tar aggiunge che gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili sono qualificati come opera di pubblica utilità. Questo significa che le motivazioni del diniego devono essere particolarmente stringenti.

L'installazione del fotovoltaico sul tetto, spiega il Tar, può essere vietata in modo assoluto solo nella "aree non idonee" individuate dalla Regione. Negli altri casi, la compatibilità dei pannelli fotovoltaici sul tetto deve essere esaminata caso per caso.

"Poiché il passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo di interesse nazionale - afferma il Tar - non è più possibile applicare ai pannelli fotovoltaici categorie estetiche tradizionali, le quali condurrebbero inevitabilmente alla qualificazione di questi elementi come intrusioni". Da *Edilportale*.



Ance Campania

Piazza Vittoria 10  
Napoli 80121

**TELEFONO:**

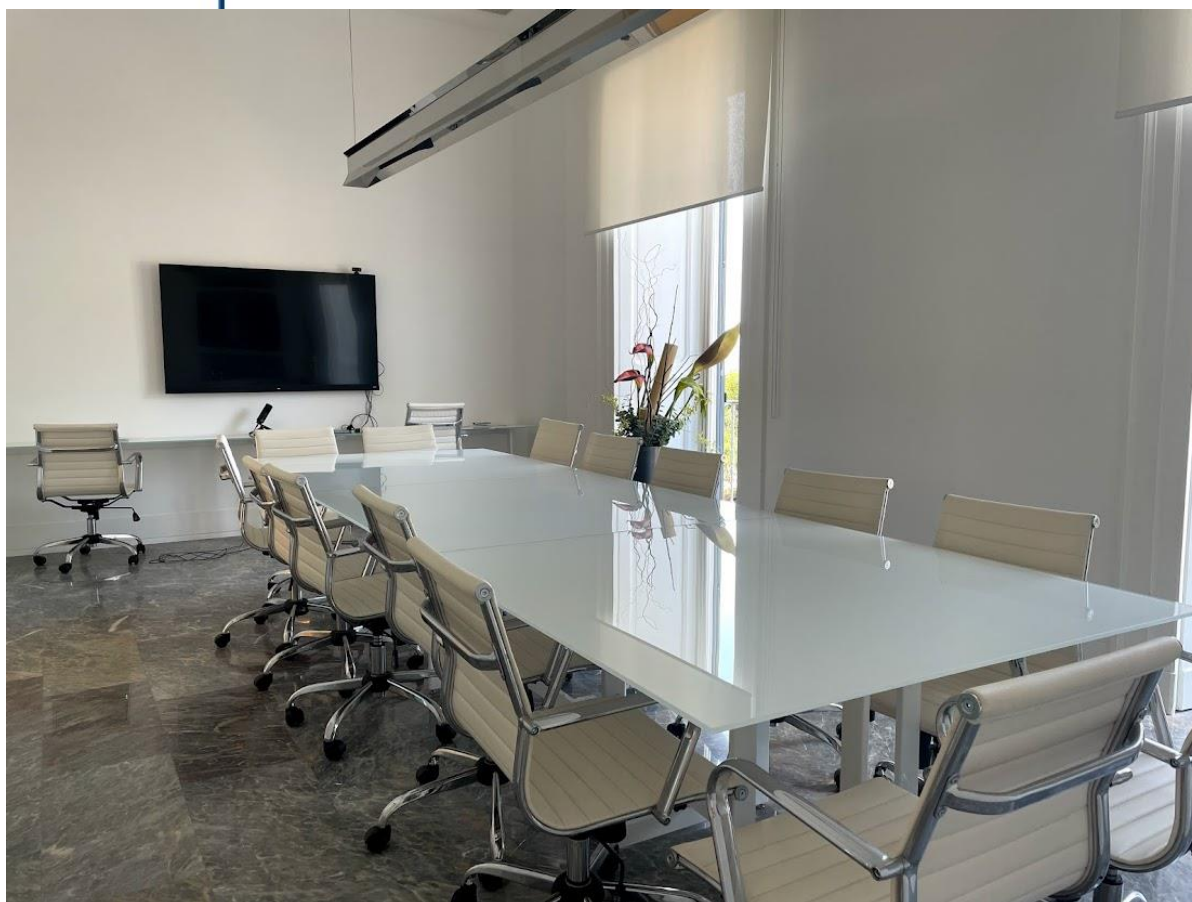
0817645851

**MAIL**

info@ancecampania.it

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

**ANCE** | CAMPANIA



*ANCE Campania – uffici*