

7 NOVEMBRE 2025

www.ancecampania.it

ANCE CAMPANIA

# NEWS TECNICA N. 36



## sommario

Non occorre fornire gli estremi del documento per gli accessi agli atti

Le numerose definizioni di Piccole e Medie imprese a livello europeo

Il TAR Campania sull'equivalenza del CCNL nelle gare

Per la Cassazione le finestre abusive godono del diritto di veduta

Obbligo di polizza catastofale per le imprese di medie dimensioni

La PA regolerà i pagamenti soltanto a professionisti in regola con contributi e tasse

# ANCE | CAMPANIA



## Non occorre fornire gli estremi del documento per l'accesso agli atti

Chi esercita il diritto di accesso non è tenuto a fornire gli estremi del documento richiesto (data o numero di protocollo), essendo sufficiente che fornisca elementi idonei alla identificazione dello stesso. Una diversa soluzione sarebbe in contrasto con l'articolo 22, comma 2, della legge n. 241 del 1990 («L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza») nonché con il comma 6 del medesimo articolo secondo il quale il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la Pa ha l'obbligo di detenere i documenti ai quali si chiede di accedere. Lo ha stabilito il Tar Calabria- Catanzaro con [la sentenza n. 1623/2025](#).

L'antefatto

Il coerede di un compendio edilizio aveva chiesto all'Ufficio tecnico comunale l'ostensione dei titoli abilitativi relativi agli interventi edilizi eseguiti dal testatore. A seguito del mancato riscontro da parte del Comune, l'interessato aveva proposto ricorso al Tar ex articolo 116 del codice del processo amministrativo per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dall'ente locale. Mentre quest'ultimo non si era costituito in giudizio.

La sentenza

Il Collegio ha accolto il ricorso evidenziando che l'amministrazione comunale avrebbe dovuto rilasciare gli atti richiesti perché il ricorrente aveva fornito «elementi sufficienti per riscontrare l'eventuale documentazione e la relativa istanza di ostensione». Ciò non senza evocare l'orientamento secondo il quale l'amministrazione non può opporre generiche difficoltà di identificazione e reperimento del documento richiesto, laddove l'istante abbia fornito elementi di identificazione (Consiglio di Stato, Sezione II, sentenza 21 settembre 2023 n. 8447). Qualora la documentazione richiesta sia andata perduta o comunque non venga trovata, l'amministrazione è tenuta a indicare le concrete ragioni dell'impossibilità di reperire gli atti smarriti e deve provvedere al rilascio di «una attestazione [in] cui chiarirà: a) se i documenti richiesti non esistano ovvero siano andati smarriti o comunque non siano stati trovati; b) in questo secondo caso, quali ricerche siano state eseguite avendo riguardo alla modalità di conservazione degli atti richiesti e alle articolazioni organizzative incaricate» (Tar Campania-Napoli, sentenza 25 febbraio 2020 n. 859). da NT+.



## Le numerose definizioni di Piccole e Medie imprese a livello europeo

Federico Cornelli, Commissario Consob, in un articolo del Sole 24ore del 4 novembre solleva la questione della definizione di Pmi, che varia a seconda delle regole europee. In linea generale, la "misura base" individua come Pmi le imprese con meno di 250 occupati e fatturato annuo massimo di 50 milioni di euro oppure con totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro. Questa misura guida molte norme (es. CRR con lo SMEs Supporting Factor per la ponderazione del rischio di credito).

Tuttavia, diverse regole usano soglie più alte ("multipli" della misura base), creando una mappa disomogenea:

- la proposta Omnibus in corso di negoziato): alleggerimento delle regole di finanza sostenibile per aziende fino a 1.000 dipendenti, 200 mln € di fatturato, 172 mln € di attivo
- la proposta del Consiglio europeo nell'ambito del citato negoziato Omnibus IV, che innalza tali limiti ai soli fini della Mifid e del Regolamento Prospetto
- la raccomandazione della Commissione europea nell'ambito del pacchetto Omnibus IV che affianca, all'originaria categoria di PMI, quella della impresa Small Medium Cap (SMC), ossia società anche non quotate, con meno di 750 dipendenti, fatturato inferiore a 150 milioni o attivo di bilancio inferiore a 129 milioni di euro
- il Regolamento GBER, che stabilisce alcune condizioni per gli aiuti di Stato e attribuisce la qualifica di SMC per alcune tipologie di aiuti alle imprese con meno di 499 dipendenti, 100 milioni di fatturato e totale attivo fino a 86 milioni
- la Mifid 2, che, ai fini dell'unbundling sulla ricerca finanziaria definisce PMI imprese con capitalizzazione inferiore a un miliardo di euro (soglia questa destinata a cadere dal 2026 per effetto del Listing Act).

Il risultato: una società con 900 dipendenti risulta "piccola" per alcuni obblighi (finanza sostenibile, MiFID/Prospetto), ma "grande" rispetto alla misura base, alla SMC generale di Omnibus IV e al GBER. Sarebbe utile una maggiore omogeneizzazione tra le definizioni;

un possibile primo passo è alzare la soglia base PMI allineandola a quella più ampia del GBER, fermo restando l'impatto sul sistema di sostegni pubblici e sul controllo della spesa. da OREP.

# Il TAR Campania sull'equivalenza del CCNL nelle gare

Il Tar Campania, sez. IV, con la [sentenza n. 7073/2025](#), in tema di verifiche delle equivalenze (normative ed economiche) del contratto collettivo alternativo a quello richiesto nella legge di gara, precisa che il giudizio del Rup deve essere di tipo globale e complessivo. Secondo il ricorrente, la verifica sull'esistenza o meno delle «equivalenze» tra contratti (precisamente il Ccnl Pulizie Multiservizi, offerto dall'operatore poi risultato aggiudicatario rispetto al Ccnl Metalmeccanici Industria richiesto nella legge di gara) avrebbe dovuto essere maggiormente meditata constatata la significativa discrepanze tra i contratti. In particolare, le differenze riguardavano gli istituti normativi «relativamente a Rol, periodo di comporto e trattamento economico per il caso di malattie ed infortuni, lavoro supplementare, lavoro straordinario e relativa retribuzione, assistenza sanitaria integrativa, previdenza complementare, periodo di prova». Altre differenze venivano ravvisate circa l'aspetto economico sul costo medio del personale (ricavabile dal Dm n. 73 del 22 novembre 2024, per il settore metalmeccanica industria, di 24,17 euro e dal D.M. n. 74 del 25 settembre 2024 per il settore pulizia multiservizi di 19,97 euro). Con conseguenti pregiudizi di tipo economico e normativo in violazione, secondo il ricorrente, anche di quanto previsto nell'allora vigente bando tipo dell'Anac n. 1/2023 e della circolare dell'ispettorato nazionale del lavoro n. 2 del 28 luglio 2020, quest'ultima richiamata nella relazione tecnica che accompagna il bando tipo. **La sentenza** Il giudice, in premessa, fornisce l'interpretazione del micro sistema normativo che disciplina la questione delle tutele applicabili al personale impiegato nell'appalto. Il micro sistema normativo (in particolare l'art. 11 del codice), prevede, ricorda il giudice:

a) l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di indicare negli atti di gara il contratto collettivo applicabile al personale dipendente dell'appalto;

b) la facoltà, per l'operatore economico, di avvalersi di un diverso contratto collettivo producendo apposita dichiarazione di equivalenza – dal punto di vista delle tutele normative ed economiche – dello strumento proposto rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante;

c) un doveroso subprocedimento per la verifica, proprio per il caso di divergenza tra il Ccnl proposto dall'operatore e quello indicato negli atti di gara, dell'effettiva equivalenza dei due contratti, secondo i parametri del giudizio di anomalia dell'offerta ex art. 110 D.lgs. 36/2023 – ed oggi anche considerando quanto previsto nell'allegato I.01. Dall'elencazione dei compiti del Rup emerge l'aspetto inedito della verifica che costituisce «il più importante tratto di novità» rispetto alla disciplina previgente e agli orientamenti giurisprudenziali formati sotto il vigore codice del 2016. Per le pregresse disposizioni la stazione appaltante non poteva imporre l'applicazione di un contratto collettivo e la mancata applicazione del contratto collettivo individuato dall'amministrazione poteva rilevare «sul piano della valutazione dell'offerta presentata» (sostanzando, al più, un semplice indice di inaffidabilità dell'esecuzione del contratto d'appalto ed eventualmente un indice di anomalia dell'offerta). Con il nuovo codice, si spiega, il Rup può richiedere l'applicazione di uno specifico contratto e l'operatore economico ha la possibilità di proporre uno alternativo ma a precise condizioni. Questa autonomia, infatti, incontra quale contrappeso l'obbligo di certificare che il contratto alternativo assicuri equivalenti tutele economiche e normative (previste nel contratto richiesto con la legge di gara). Dichiarazione, sulle equivalenze che il Rup ha l'obbligo di verificare prima di procedere con l'aggiudicazione per evitare, evidentemente, che attraverso un diverso contratto si determini un «pregiudizio per il personale impiegato nella commessa pubblica». In sintesi, la prerogativa costituzionale e quindi il riconoscimento di «una maggiore flessibilità nella propria organizzazione aziendale, quale corollario della libertà di iniziativa economica privata scolpita all'art. 41 Cost.», non può spingersi fino a creare pregiudizi ai lavoratori occupati nell'esecuzione dell'appalto. **La verifica** Questa verifica, da parte del Rup, avviene con la dinamica tradizionale del contraddittorio prevista dall'art. 110 del codice - oggi da condurre alla luce di quanto indicato nell'allegato I.01 -, ovvero una valutazione, espressione di una discrezionalità tecnica, che il giudice può sindacare solo in presenza di macroscopiche violazioni e/o autentici arbitri ((T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, 18/04/2025, n. 689). In relazione al caso di specie, in sentenza, si rimarca che una mera elencazione oggettiva delle differenze tra i due contratti collettivi (quello richiesto dalla stazione appaltante e quello proposto), come fatto dal ricorrente, non è sufficiente per far emergere anomalie, visto che occorre dimostrare in che misura «le divergenze possano incidere» sulla valutazione complessiva». L'eterogeneità tra gli istituti (di contratti diversi) è un fatto logico, mentre l'aspetto centrale, è che occorre dimostrare una conseguente «minore» tutela normativa ed economica dei lavoratori e quindi un concreto e reale pregiudizio. In sostanza, il giudizio/valutazione (del Rup) pur partendo dalle fisiologiche differenze tra contratti deve valutare «globalmente l'incidenza sui lavoratori, in un'ottica di bilanciamento della libertà di iniziativa economica dell'impresa con la tutela del personale impiegato». E ciò è avvenuto nel caso di specie in cui la commissione (che può agire come supporto al Rup nel sub-procedimento di verifica), «partendo dai giustificativi pervenuti dall'aggiudicataria», ha raffrontato «le tabelle ministeriali, esaminando una serie di istituti elencati in apposita ed analitica tabella di sintesi (straordinario annuo; clausole elastiche part-time; ferie annuali; malattia; infortunio; maternità; periodo di comporto; periodo di preavviso; compensazione festività sopprese; durata periodo di prova; bilateralità; previdenza integrativa; sanità integrativa)» giungendo a certificare che «il trattamento economico dei lavoratori impiegati dal concorrente non risulta(va) eccessivamente inferiore a quello del Ccnl individuato» dalla stazione appaltante apparendo «congruente con il trattamento riservato agli operatori del Ccnl metalmeccanico-industria, seppur di livello più basso». Sull'equivalenza normativa è emerso che il contratto collettivo alternativo/proposto dall'aggiudicatario risultasse «complessivamente più tutelante per i lavoratori, grazie a un trattamento più favorevole in ambiti come ferie, maternità, infortunio e straordinari. Tuttavia il Ccnl multiservizi e pulizie offre vantaggi specifici, come una maggiore durata del periodo di comporto e un trattamento economico più vantaggioso per la malattia ordinaria».

Un giudizio, pertanto, «completo ed esaustivo nonché coerente con quanto emerso dai giustificativi prodotti dalla ricorrente e relativi allegati (in punto di trattamento economico), nonché dalle tabelle e dall'analisi dei Ccnl (in punto di tutele normative)» ed in linea con i parametri declinati nel pregresso bando tipo dell'Anac e della circolare citata. da NT+.





## Per la Cassazione le finestre abusive godono del diritto di veduta

Il diritto di veduta deve essere garantito anche alle finestre abusive. Perché esiste una netta separazione e distinzione tra ciò che è disciplinato dal diritto amministrativo-urbanistico e ciò che attiene ai rapporti tra privati. Sono i due principi alla base dell'ordinanza della Corte di Cassazione n. 26144/2025.

La controversia che fa da sfondo all'ordinanza in esame, insorge tra la proprietaria di un edificio ed il Comune proprietario dell'immobile limitrofo. Ebbene, la privata cittadina aveva chiesto la condanna del Comune ad arretrare un fabbricato che era stato realizzato ad una distanza inferiore a quella imposta dall'articolo 907 del Codice civile (3 metri) rispetto ad una sua finestra che prospettava sul vicino immobile comunale. Sia il giudice di primo grado che la Corte d'appello, avevano respinto la domanda della ricorrente; in particolare, secondo la Corte d'appello, erano 2 i motivi che rendevano inaccoglibile il ricorso:

- la finestra della ricorrente non era regolare dal punto di vista urbanistico, in quanto non risultavano rilasciate le opportune autorizzazioni per l'apertura;
- la ricorrente non aveva avanzato domanda di accertamento del diritto di servitù di veduta e, in assenza di titoli specifici (come l'usucapione) di acquisto della servitù in parola, la mera esistenza di aperture non è ragione sufficiente per pretendere l'osservanza delle distanze previste dall'articolo 907 del Codice civile.

Per nulla persuasa circa la bontà della decisione del giudice di seconde cure, la soccombente si determina a spiegare formale ricorso in Cassazione, che viene basato sui seguenti motivi:

- si sottolinea come non si sia mai fatta valere la lesione di una servitù di veduta, ma soltanto il mancato rispetto dell'articolo 907 del Codice civile in riferimento alla distanza della costruzione del Comune dalla finestra aperta nell'esercizio del diritto di proprietà;
- è del tutto inappropriato il richiamo all'irregolarità urbanistica della finestra, trattandosi di una controversia attinente ai rapporti di vicinato e non di carattere amministrativo.

La decisione della Cassazione

I giudici di Piazza Cavour emettono un provvedimento che si basa su 2 pilastri fondamentali del diritto civile italiano in materia di proprietà e rapporti di vicinato: la natura del diritto alla veduta, e l'irrilevanza della disciplina urbanistica nelle controversie private. La Corte d'appello aveva respinto la domanda perché la ricorrente non aveva provato, né chiesto di accertare, l'acquisto della servitù di veduta. La Cassazione ritiene che il giudice dell'appello abbia commesso un grossolano errore, in quanto l'obbligo del vicino di non costruire a meno di 3 metri, opera sia che le vedute siano state aperte in virtù dell'esistenza di una servitù, sia che vengano realizzate quale estrinsecazione del diritto di proprietà. Il solo presupposto logico-giuridico per l'applicazione dell'articolo 907 del Codice civile, è l'antioriorità del diritto alla veduta rispetto all'inizio della nuova costruzione del vicino.

Il secondo errore riscontrato nella sentenza impugnata, riguarda la natura della controversia. La Corte d'appello aveva preso atto della documentazione del Comune secondo cui la finestra non era regolare dal punto di vista urbanistico, ed aveva utilizzato l'irregolarità come motivo per negare la tutela richiesta. La Cassazione ribadisce un principio consolidato in materia di rapporti di vicinato: gli atti amministrativi relativi all'attività edilizia, riguardano i rapporti tra privato e pubblica amministrazione, e non incidono in alcun modo sui rapporti di vicinato, che sono regolati dal diritto privato. In buona sostanza, nel conflitto tra due privati (nel caso di specie: la proprietaria della finestra ed il proprietario della nuova costruzione), le norme che contano sono solo ed esclusivamente quelle del Codice civile; l'irregolarità della finestra dal punto di vista amministrativo, può comportare una sanzione o un ordine di demolizione da parte del Comune, ma non può, da sola, negare alla proprietaria il diritto all'osservanza della distanza di 3 metri da parte del vicino.

In conclusione, anche una finestra abusiva conserva il diritto di veduta. Gli ermellini accolgono dunque il ricorso, cassano la sentenza, e rimandano la causa alla Corte d'appello in diversa composizione, affinché il giudice di rinvio applichi correttamente i principi stabiliti con l'ordinanza. da NT+.



# La PA liquiderà i compensi soltanto ai professionisti in regola con contributi e tasse

Il pagamento di compensi per attività professionale da parte delle amministrazioni pubbliche è subordinato al regolare adempimento degli obblighi fiscali e contributivi da parte dei liberi professionisti.

Per dimostrare la regolarità fiscale e contributiva, il libero professionista dovrà produrre la relativa documentazione, unitamente alla presentazione della fattura per le prestazioni rese.

È quanto prevede una norma inserita dal Governo nella Legge di Bilancio 2026 che, se confermata dal Parlamento, entrerà in vigore il 1° gennaio prossimo.

La novità è contenuta nell'articolo 129, comma 10: "Il regolare adempimento degli obblighi fiscali e contributivi da parte dei liberi professionisti che rendono prestazioni nei confronti delle amministrazioni pubbliche è condizione per il pagamento di compensi per attività professionale da parte delle medesime amministrazioni.

A tal fine il libero professionista produce la predetta documentazione comprovante la regolarità fiscale e contributiva unitamente alla presentazione della fattura per le prestazioni rese".

PA: compensi ai professionisti solo con regolarità fiscale

Immedie le proteste dei liberi professionisti contro una norma che - sostengono - blocca i compensi ai professionisti.

Confprofessioni ne ha chiesto con fermezza l'abrogazione: "Si introduce una misura irrazionale e discriminatoria nei confronti dei liberi professionisti, in un contesto in cui spesso la stessa PA continua a non riconoscere compensi equi ai liberi professionisti, violando i principi della legge 49" - ha osservato il vicepresidente Andrea Dili. Secondo Confprofessioni, inoltre, la norma contrasta con gli obiettivi di semplificazione e accelerazione dei pagamenti nella pubblica amministrazione.

Secondo il Consiglio Nazionale dei Commercialisti, la misura "rischia di produrre effetti distorsivi e di introdurre ulteriori complicazioni burocratiche, in quanto non sono previsti né una soglia minima dei debiti del professionista oltre la quale opererebbe il 'blocco' dei pagamenti a suo favore da parte delle pubbliche amministrazioni, né un limite da applicare al compenso da sottoporre al medesimo 'blocco'. Inoltre, "si richiede la documentazione di dati già in possesso della pubblica amministrazione", e "il nostro ordinamento già prevede istituti volti a sospendere i pagamenti da parte della pubblica amministrazione verso soggetti che non sono in regola con i versamenti fiscali".

Anche per il Consiglio Nazionale Forense (CNF), si tratterebbe di una norma vessatoria e discriminatoria nei confronti dei liberi professionisti e di un meccanismo che, anche in presenza di irregolarità minime o meramente formali - come il mancato versamento della tassa di circolazione autoveicoli, di un contributo previdenziale o di una semplice contravvenzione - potrebbe comportare il blocco dei pagamenti dovuti.

"Chiediamo al governo la soppressione di questa norma, che così formulata peraltro introdurrebbe infatti fattori di ingiusta discriminazione - spiega Francesco Greco, presidente del CNF - tra professionisti e dipendenti pubblici: questi ultimi, infatti, se inadempienti ai propri obblighi fiscali, anche di importo rilevante, mantengono il diritto, ovvio e corretto, alla retribuzione; al contrario l'avvocato - per un inadempimento anche di insignificante importo - perde il diritto al compenso". da *Edilportale*.

