

ANCE | CAMPANIA

NEWS TECNICA

Edizione n°19

15 MAGGIO 2026

Per la Cassazione non bastava aver pagato nel 2021 per il bonus facciate ma occorrono lavori iniziati ed attestati



Benché l'attenzione di tutti sia sempre stata rivolta sul Superbonus (anche in considerazione del monitoraggio attento dei numeri prodotti), la detrazione fiscale sulla quale si sono concentrate le maggiori criticità è sempre stata quella prevista per gli interventi sulle facciate esterne degli edifici (c.d. Bonus Facciate). Il bonus facciate – previsto dalla Legge n. 160/2019 – ha probabilmente rappresentato la detrazione edilizia con le maggiori criticità, non tanto per le finalità quanto per le modalità applicative che fino all'11 novembre 2021 non prevedevano neanche alcuna misura di controllo (asseverazione di congruità delle spese e visto di conformità) introdotte solo con il Decreto-Legge n. 157/2021 (Decreto anti-frode). Ma la problematica più rilevante si è manifestata quando il 1° gennaio 2022 l'aliquota del bonus facciate è diminuita dal 90% al 60%, generando a fine 2021 una corsa ai lavori per poter mantenere l'aliquota maggiorata. Nei bonus edilizi, infatti, vale il principio di cassa: la detrazione segue cioè il momento in cui i lavori sono stati fatturati e pagati. Diverso, però, è il regime nel caso in cui il bonus sia utilizzato mediante una delle opzioni alternative alla detrazione diretta di cui all'art. 121 del D.L. n. 34/2020 (Decreto Rilancio). In questo caso, cessione e sconto in fattura possono essere utilizzati per "stato avanzamento lavori", la cui definizione, però, non è contenuta né nella disciplina fiscale né in quella edilizia, ma soltanto nel quadro normativo relativo ai contratti pubblici (oggi nell'Allegato II.14, art. 12, comma 1, lettera d), del D.Lgs. n. 36/2023).

In realtà, però, la problematica era già stata affrontata dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 16/E/2021 che, relativamente all'utilizzo del bonus facciate mediante opzione alternativa (sconto in fattura e cessione del credito), aveva confermato il visto di conformità e l'asseverazione di congruità delle spese affermando "...considerata la ratio del Decreto anti-frodi di prevenire comportamenti fraudolenti nell'utilizzo di tali Bonus e ritenuto che, con riferimento a queste agevolazioni fiscali, il sostenimento di una spesa trova una giustificazione economica soltanto in relazione ad una esecuzione, ancorché parziale, di lavori, la nuova attestazione della congruità della spesa non può che riferirsi ad interventi che risultino almeno iniziati". Il tema era stato arricchito anche dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 42012/2022 che aveva confermato un principio netto sull'utilizzo del bonus facciate con opzione alternativa: la monetizzazione del credito si può effettuare solo su interventi effettivamente realizzati. Ma, quindi, per il bonus facciate era sufficiente pagare entro il 31 dicembre 2021 oppure i lavori dovevano risultare almeno iniziati? Lo sconto in fattura poteva essere utilizzato anche in presenza di opere soltanto programmate? E quale valore assume, sul piano fiscale e penale, un visto di conformità che attesta l'avvio del cantiere in assenza di lavorazioni realmente avviate?

A rispondere è nuovamente intervenuta la Corte di Cassazione con la sentenza n. 8573 del 4 marzo 2026, che consolida l'orientamento già emerso negli ultimi anni sul rapporto tra esecuzione dei lavori, sconto in fattura e circolazione dei crediti fiscali. La pronuncia

assume particolare rilievo perché collega direttamente il tema dell'effettività delle opere alla disciplina antifrode introdotta dal D.L. n. 157/2021 e attribuisce un peso centrale alla veridicità delle attestazioni prodotte per l'accesso al meccanismo della cessione del credito. La vicenda nasce da un procedimento penale relativo all'utilizzo del bonus facciate mediante sconto in fattura e successiva cessione del credito. Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trapani aveva applicato nei confronti dell'indagato la misura interdittiva del divieto temporaneo di esercitare attività d'impresa e di ricoprire incarichi direttivi di persone giuridiche o imprese, contestando una pluralità di reati tra cui la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche ai sensi dell'art. 640-bis c.p. Secondo l'impostazione accusatoria, l'indagato, quale titolare della società coinvolta negli interventi edilizi e in concorso con il professionista coindagato, avrebbe dichiarato falsamente negli attestati di congruità necessari per accedere allo sconto in fattura con cessione del credito relativo al bonus facciate che i lavori commissionati da due condomìni erano stati avviati entro il dicembre 2021, circostanza poi risultata non corrispondente alla situazione reale. Allo stesso soggetto veniva inoltre contestata l'emissione di fatture relative a lavori ritenuti non eseguiti e il successivo utilizzo dei crediti fiscali ottenuti mediante cessione o compensazione.

Il Tribunale di Palermo, investito dell'appello cautelare, aveva ridotto la durata della misura interdittiva da dodici a otto mesi. L'indagato aveva quindi proposto ricorso per cassazione sostenendo, tra le altre cose, che la normativa sul bonus facciate non richiedesse affatto l'avvio dei lavori ai fini dello sconto in fattura e della cessione del credito e che tale requisito derivasse esclusivamente dalla circolare n. 16/E del 29 novembre 2021 dell'Agenzia delle Entrate.

La difesa sosteneva inoltre che il beneficio fiscale fosse comunque spettante poiché le spese erano state sostenute entro il 31 dicembre 2021 secondo il criterio di cassa applicabile ai soggetti privati.

Per comprendere la decisione della Cassazione è necessario partire dal sistema normativo che, tra il 2020 e il 2021, ha disciplinato l'utilizzo dei bonus edilizi mediante le opzioni alternative alla detrazione diretta. Il bonus facciate era stato introdotto dall'art. 1, commi da 219 a 223 della Legge n. 160/2019, mentre l'art. 121 del D.L. n. 34/2020, ha successivamente previsto la possibilità di utilizzare le detrazioni edilizie mediante sconto in fattura o cessione del

credito. La stessa norma ha consentito l'utilizzo delle opzioni alternative anche per stato avanzamento lavori, senza però fornire una definizione fiscale o edilizia di SAL. Il quadro cambia con il D.L. n. 157/2021 che, modificando l'art. 121 del D.L. n. 34/2020, ha introdotto anche per il bonus facciate il visto di conformità attestante la sussistenza dei presupposti della detrazione e l'asseverazione di congruità delle spese, nell'ambito delle misure antifrode. In questo contesto, la circolare n. 16/E/2021 del Fisco, relativamente all'utilizzo del bonus facciate mediante sconto in fattura o cessione del credito, aveva chiarito che la spesa trova giustificazione economica soltanto in relazione a lavori almeno iniziati. Un orientamento già richiamato dalla Cassazione con la sentenza n. 42012/2022, nella quale era stato affermato che il sistema dei SAL e delle opzioni alternative presuppone lavorazioni realmente eseguite e non semplicemente programmate. È proprio all'interno di questo quadro normativo e interpretativo che si inserisce la sentenza n. 8573/2026, chiamata a chiarire se, ai fini dell'utilizzo del bonus facciate mediante sconto in fattura e cessione del credito, fosse sufficiente il semplice pagamento delle spese entro il 31 dicembre 2021 oppure se i lavori dovessero risultare almeno iniziati.

Secondo gli ermellini, il punto centrale della vicenda non riguardava i rapporti tra impresa e condomìni committenti, né le ragioni che avevano impedito l'avvio dei lavori entro il dicembre 2021, ma il fatto che l'Amministrazione finanziaria fosse stata tratta in inganno mediante documentazione contenente dichiarazioni ideologicamente false relative all'effettivo inizio delle opere. La Cassazione ha osservato che l'art. 121 del Decreto Rilancio, disciplinando lo sconto in fattura, fa riferimento ai fornitori che "hanno effettuato gli interventi". Una formulazione che conferma come il meccanismo possa riguardare soltanto lavori già eseguiti o comunque almeno avviati. Secondo la Corte, questa interpretazione trova ulteriore conferma nella disciplina degli stati di avanzamento lavori, che presuppone l'esistenza di opere almeno parzialmente realizzate. Da qui la conclusione secondo cui il visto di conformità richiesto dalla disciplina antifrode doveva attestare anche l'effettivo avvio dei lavori. La Cassazione affronta poi un ulteriore profilo evidenziando che, anche ipotizzando l'erroneità dell'interpretazione fornita dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 16/E/2021, l'indagato si era comunque uniformato a quella prassi amministrativa

dichiarando falsamente l'inizio dei lavori pur sapendo che, senza tale attestazione, non avrebbe potuto accedere allo sconto in fattura e alla successiva cedibilità del credito.

Secondo i giudici, il soggetto coinvolto avrebbe potuto contestare la richiesta dell'Amministrazione finanziaria oppure rifiutarsi di attestare circostanze non vere, accettando però il rischio di un eventuale contenzioso. Invece, sempre secondo la Corte, ha scelto di ottenere il beneficio fiscale mediante una falsa attestazione relativa all'avvio del cantiere. I giudici affrontano, infine, anche il tema del pagamento delle spese entro il 31 dicembre 2021. Viene chiarito che, nel caso esaminato, i condomini avevano sostenuto la spesa proprio mediante lo sconto in fattura che copriva il 90% del corrispettivo dei lavori. Di conseguenza, l'indebito accesso al meccanismo dello sconto mediante documentazione falsa rendeva indebita anche la detrazione fiscale collegata al bonus facciate.

Come già anticipato, il nuovo intervento della Cassazione non introduce un principio nuovo ma si inserisce in un orientamento già delineato con la sentenza n. 42012/2022, intervenuta sempre sul rapporto tra bonus edilizi, SAL e monetizzazione dei crediti fiscali. Anche in quel caso la vicenda riguardava fatture relative a lavori non eseguiti e la successiva circolazione dei crediti fiscali generati mediante sconto in fattura e cessione del credito. La Cassazione aveva chiarito che il sistema delle opzioni alternative previsto dall'art. 121 del D.L. n. 34/2020 non può trasformarsi in un meccanismo finanziario sganciato dall'attività edilizia reale e che il SAL non può riguardare lavorazioni soltanto programmate. Non a caso, la stessa sentenza aveva richiamato il D.M. 7 marzo 2018, n. 49 (vigente *ratione temporis*) sulla direzione lavori evidenziando che lo stato di

avanzamento riguarda opere effettivamente eseguite e contabilizzate. La pronuncia del 2026 si muove nello stesso solco interpretativo ma compie un passaggio ulteriore, perché attribuisce rilievo decisivo già all'effettivo avvio del cantiere e alla veridicità delle attestazioni prodotte per accedere allo sconto in fattura e alla cessione del credito. In questo senso, la sentenza n. 8573/2026 completa il percorso interpretativo già avviato dalla Cassazione nel 2022, applicando gli stessi principi al bonus facciate e alla disciplina antifrode introdotta dal D.L. n. 157/2021.

Bonus facciate e attestazioni tecniche: le conclusioni operative della Cassazione

In conclusione, la Cassazione ha rigettato il ricorso e consolidato un orientamento ormai molto rigoroso sul rapporto tra bonus edilizi, opzioni alternative ed effettiva esecuzione delle opere.

Secondo la Corte, nel caso di utilizzo del bonus facciate mediante sconto in fattura o cessione del credito, il semplice pagamento delle spese entro il 31 dicembre 2021 non è sufficiente quando il beneficio fiscale risulta fondato su attestazioni non corrispondenti alla situazione reale del cantiere.

La sentenza chiarisce infatti che il sistema previsto dall'art. 121 del D.L. n. 34/2020 non può operare in assenza di lavori almeno avviati e che il visto di conformità assume un ruolo centrale nella verifica dei presupposti necessari per la circolazione del credito fiscale.

La pronuncia assume quindi particolare rilievo per professionisti asseveratori, imprese e soggetti che hanno gestito operazioni di sconto in fattura e cessione del credito nel periodo finale del bonus facciate, soprattutto nei casi in cui l'avvio dei lavori sia stato attestato in presenza di cantieri non ancora effettivamente aperti. *da Lavoripubblici.it*

Per il TAR nelle offerte anomale nessun obbligo di contraddittorio per l'impresa



Due recenti pronunce di giudici amministrativi di primo grado affrontano problematiche relative alla verifica di anomalia delle offerte. Una prima sentenza, di contenuto più generale, ribadisce il principio secondo cui nella disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici il procedimento di verifica ha carattere monofasico, non essendo necessario che il contraddittorio con l'offerente si sviluppi in più fasi. La seconda sentenza è invece relativa a un aspetto specifico, inerente la quantificazione degli oneri di sicurezza aziendali e il loro rilievo nell'ambito della verifica di anomalia.

La struttura monofasica del procedimento

La prima pronuncia che viene in rilievo è del Tar Lombardia, Sez. I, 5 maggio 2026, n. 2179. Un concorrente aveva impugnato il provvedimento di esclusione della sua offerta da parte della stazione appaltante, che l'aveva ritenuta anomala a seguito del relativo procedimento di verifica. La stazione appaltante motivava l'esclusione in quanto le giustificazioni presentate dall'offerente non erano sufficienti a supportare il livello dei costi indicati nell'offerta. Di conseguenza, la stessa non appariva complessivamente né congrua né affidabile rispetto alla corretta esecuzione dell'appalto.

Il concorrente contestava il giudizio di anomalia della stazione appaltante. In particolare sollevava una censura di tipo metodologico: riteneva infatti che non fosse stato corretto il comportamento della stazione appaltante che, a seguito della richiesta di chiarimenti formulata nei confronti dell'offerente e delle risposte

dallo stesso fornite, non aveva attivato un'ulteriore interlocuzione procedimentale, pur non avendo ritenuto esaustive le risposte stesse.

Infatti la stazione appaltante, in luogo di instaurare un'ulteriore fase di contraddittorio con l'offerente, aveva scelto di operare unilateralmente con valutazioni autonome, acquisendo di propria iniziativa informazioni e dati esterni relativi a specifici elementi dell'offerta, quali preventivi di acquisto di mezzi, modalità di finanziamento, percentuali di ammortamento. In questo modo avrebbe effettuato autonome simulazioni economiche, sostituendo di fatto proprie valutazioni e a quelle che dovrebbero invece rientrare nell'esclusiva competenza e responsabilità dell'offerente.

Questa censura è stata respinta dal giudice amministrativo. Nella pronuncia viene richiamato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il procedimento di verifica di anomalia dell'offerta, sia nel regime normativo del Dlgs 36/2023 che in quello precedente del Dlgs 50/2016, deve ritenersi strutturalmente e naturalmente monofasico. Ciò significa che di norma lo stesso si struttura in un'unica richiesta di giustificazioni da parte della stazione appaltante e nella successiva valutazione dei chiarimenti e della documentazione presentati dall'offerente.

Ne consegue che la disciplina normativa non configura alcun obbligo generalizzato finalizzato all'instaurazione di un'ulteriore fase di confronto con l'offerente. Questa modalità era stata introdotta dall'articolo 88 del Dlgs 163/2006, e aveva trovato

piena legittimazione nella giurisprudenza formatasi nella vigenza di tale norma, che imponeva un modello bifasico o trifasico – cioè con obbligo di interlocuzioni successive con l'offerente – nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia.

Al contrario nel nuovo quadro normativo sempre la giurisprudenza ha evidenziato che la stazione appaltante non è obbligata, una volta ricevuti i chiarimenti richiesti, a far precedere l'esclusione da un ulteriore contraddittorio con l'offerente. Ciò in quanto il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta ha la sola finalità di operare una compiuta istruttoria sui contenuti della stessa al fine di accertare la sua effettiva congruità e sostenibilità per l'esecuzione delle prestazioni, ma non ha certamente l'obiettivo di risolvere il contrasto tra posizioni contrapposte.

Peraltro il carattere monofasico del procedimento che caratterizza la nuova disciplina appare coerente con il principio di non aggravamento del procedimento e con la finalità acceleratoria delle procedure di gara, propria in particolare del D.lgs. 36, ma anche con il riconoscimento della discrezionalità tecnica della stazione appaltante.

Sotto quest'ultimo profilo il Tar Lombardia ricorda che per giurisprudenza consolidata il giudizio di anomalia dell'offerta è connotato da un'ampia discrezionalità tecnica, come tale sottratta al sindacato del giudice amministrativo salvo che il suo esercizio non sia inficiato da irragionevolezza, illogicità, arbitrarietà e travisamento dei fatti.

Nel caso di specie questi elementi non si riscontrano. Infatti il giudizio espresso dalla stazione appaltante risponde a canoni di ragionevolezza e logicità, fondandosi sull'acquisizione di dati esterni che hanno consentito proprie valutazioni che devono ritenersi del tutto legittime. Né si può ritenere che attraverso questa modalità la stazione appaltante si sia sostituita all'offerente, restando invece nell'ambito dei poteri istruttori che connotano la sua discrezionalità in sede di verifica di anomalia dell'offerta.

Gli oneri di sicurezza aziendali

Più puntuale la questione affrontata nella seconda sentenza del Tar Sicilia, Sez. V, 4 maggio 2026, n. 1341. La fattispecie esaminata ha riguardato l'impugnazione da parte di un concorrente del provvedimento di aggiudicazione relativamente a una gara avente ad oggetto l'affidamento dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti.

Il ricorrente muoveva una serie di censure nei confronti dell'offerta dell'aggiudicataria, tra cui quella secondo cui un elemento di rilevante anomalia della stessa deriverebbe dal fatto che l'importo indicato a titolo di oneri della sicurezza risulterebbe palesemente incongruo, come testimoniato anche dalla circostanza che lo stesso sarebbe pari a circa un quinto di quello indicato da tutti gli altri concorrenti.

Il giudice amministrativo ha respinto questo specifico motivo di censura. Ha infatti in primo luogo ricordato che per consolidato orientamento giurisprudenziale la quantificazione degli oneri di sicurezza aziendali – che vanno distinti dagli oneri di sicurezza da interferenza – è rimessa all'esclusiva valutazione del concorrente, in quanto gli stessi variano fisiologicamente da operatore a operatore perché strettamente collegati all'organizzazione produttiva di ogni singolo concorrente.

In sostanza, mentre i così detti costi della sicurezza da interferenze sono strettamente legati al singolo intervento e vengono quindi quantificati dalla stazione appaltante in sede di progetto e sono indicati nell'ambito dell'importo a base di gara come importo non ribassabile, completamente diversa è la situazione in relazione ai costi di sicurezza aziendali. Questi ultimi non possono essere determinati rigidamente e unilateralmente dalla stazione appaltante, in quanto la loro concreta identificazione dipende dall'organizzazione produttiva di ogni singolo concorrente, che evidentemente non può che variare a seconda delle specifiche caratteristiche della stessa.

In sostanza, mentre i costi della sicurezza da interferenza dipendono dai contenuti del progetto, e quindi devono essere prioritariamente definiti dalla stazione appaltante che ha l'obbligo di scorporarli dall'importo complessivo a base di gara rendendoli non ribassabili, i costi della sicurezza aziendale sono una derivata della specifica organizzazione imprenditoriale, e quindi la loro concreta quantificazione varia fisiologicamente da concorrente a concorrente.

In questo contesto, la censura mossa dal ricorrente che a sostegno dell'incongruità degli oneri di sicurezza aziendali dell'aggiudicatario ha evidenziato come gli stessi fossero di molto inferiori a quelli di tutti gli altri concorrenti risulta destituita di fondamento. Ciò che infatti rileva per valutare l'effettiva congruità di tali costi non è un illogico raffronto con i costi evidenziati dagli altri

concorrenti, proprio perché ogni concorrente ha una specifica organizzazione produttiva non comparabile con quella degli altri. Va invece indagato, secondo gli ordinari meccanismi propri della verifica di anomalia, se gli oneri della sicurezza aziendali indicati dall'aggiudicatario in sede di offerta possano o meno essere ritenuti congrui in relazione alle giustificazioni fornite dall'aggiudicatario.

Sotto questo profilo il giudice amministrativo evidenzia come in sede di verifica di anomalia l'aggiudicatario, a seguito dei chiarimenti richiesti dalla stazione appaltante anche su questo specifico elemento, ha fornito puntuali elementi con cui ha dimostrato come riuscisse a contenere in misura significativa gli oneri di sicurezza aziendali grazie alla propria organizzazione produttiva di tipo centralizzato e alle economie di scala derivanti da altre commesse già in essere sul medesimo territorio.

Dal canto suo la stazione appaltante ha ritenuto esaustivi e convincenti i chiarimenti proposti dall'aggiudicatario. Tale valutazione, come noto, rientra nell'ambito della discrezionalità tecnica della stazione appaltante, come tale sottratta al controllo di legittimità del giudice amministrativo se non per evidenti profili di irragionevolezza, illogicità o palese travisamento dei fatti, insussistenti nel caso di specie. La logica conclusione è il rigetto della censura, in quanto non idonea a dimostrare l'effettiva non congruità degli oneri di sicurezza aziendale indicati dall'aggiudicatario nella sua offerta.

Qualche considerazione sul procedimento di verifica di anomalia

La struttura del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta ha subito una progressiva evoluzione normativa. Nel Dlgs 163/2006 si trovava una disciplina ispirata ad assicurare un significativo livello di garanzia per i concorrenti. L'articolo 88 infatti stabiliva che il procedimento si articolasse in una prima fase di richiesta di giustificazioni da parte della stazione appaltante e di riscontri da parte del

concorrente. Tuttavia, se a valle di questa fase la stazione appaltante non fosse stata soddisfatta delle giustificazioni prodotte dal concorrente, non poteva procedere direttamente all'esclusione, ma doveva instaurare un'ulteriore fase di contraddittorio con l'offerente.

Questa struttura bifasica era stata già superata dal Dlgs 50/2016, dove non vi era più traccia di questo secondo momento di confronto. L'impostazione è stata confermata dal Dlgs 36/2023, che all'articolo 110 si limita a prevedere che le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici appaia anormalmente bassa.

Successivamente la norma precisa che in presenza di un'offerta che appaia anormalmente bassa le stazioni appaltanti richiedono per iscritto all'operatore economico le spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti, assegnando a tal fine un termine non superiore a quindici giorni.

In sostanza il procedimento viene delineato nei suoi tratti essenziali e non impone alcuno specifico vincolo alla stazione appaltante, né tanto meno l'instaurazione di una seconda fase di contraddittorio. Ciò non significa che un successivo contraddittorio non possa essere attivato, ma che tale attivazione costituisce una scelta della stazione appaltante, da operare nell'esercizio della sua discrezionalità.

Questa impostazione risulta peraltro coerente con l'intero impianto del Dlgs 36. Essa rappresenta infatti un'attuazione specifica del principio del risultato, essendo ispirata all'esigenza di accelerazione e semplificazione delle procedure di gara, e ancor più del principio della fiducia, volto a favorire e valorizzare l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte da operare anche in sede di gara, in coordinamento con il principio del risultato.
Da NT+.

Il CdS risponde sul diniego di iscrizione da parte del Prefetto nelle white list



Può il diniego di iscrizione nella white list antimafia fondarsi su una pluralità di elementi che, singolarmente considerati, non dimostrano un collegamento diretto con la criminalità organizzata? La contestazione dei singoli fatti richiamati dalla Prefettura basta a superare il giudizio sul rischio di infiltrazione mafiosa? E fino a che punto il giudice amministrativo può intervenire sulla valutazione prefettizia?

A rispondere è il Consiglio di Stato con la sentenza n. 133 dell'8 gennaio 2026, che affronta una questione particolarmente rilevante per le imprese che operano nel mercato dei contratti pubblici. L'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa, infatti, non è un passaggio solo formale, ma incide sulla possibilità di operare in settori nei quali il legislatore ha previsto una verifica preventiva particolarmente rigorosa. I giudici di Palazzo Spada affrontano questo tema, confermando un principio ormai stabilizzato nella giurisprudenza amministrativa. La valutazione prefettizia non può essere scomposta in una serie di episodi letti separatamente, ma deve essere considerata come un giudizio complessivo sulla possibile permeabilità dell'impresa a tentativi di infiltrazione mafiosa. La controversia nasce dal diniego di iscrizione di una società nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa, adottato dal Commissariato del Governo competente. La società aveva impugnato il provvedimento davanti al giudice amministrativo di primo grado, che aveva respinto il ricorso. Da qui

l'appello al Consiglio di Stato, proposto con un unico motivo incentrato sul presunto travisamento dei fatti e sulla carenza, illogicità e manifesta irragionevolezza della motivazione della sentenza impugnata e del provvedimento amministrativo originariamente contestato. Secondo la ricostruzione richiamata dal giudice di primo grado, il diniego si fondava su tre elementi principali. Il primo riguardava il coinvolgimento sostanziale nella gestione societaria di un soggetto con precedenti penali, pur non formalmente amministratore della società. Il secondo riguardava l'assunzione di un soggetto condannato per reati mafiosi e legato da rapporti lavorativi ed extralavorativi al soggetto ritenuto gestore di fatto dell'impresa e alla sua famiglia. Il terzo riguardava rapporti commerciali e interpersonali con soggetti e società coinvolti in una operazione antimafia richiamata nella sentenza.

La società appellante ha contestato questa ricostruzione sostenendo che il soggetto indicato come amministratore di fatto non avrebbe avuto tale ruolo, che alcuni rapporti sarebbero stati risalenti o di breve durata e che i rapporti commerciali nel settore del porfido sarebbero stati spiegabili con il numero limitato di fornitori presenti sul mercato. Il cuore dell'appello stava quindi nel tentativo di attribuire ai singoli elementi valorizzati dall'amministrazione un significato diverso rispetto a quello posto a fondamento del giudizio prefettizio, contestando la possibilità di ricavare da tali elementi una valutazione negativa sul rischio di infiltrazione mafiosa. Per comprendere la decisione dei giudici di Palazzo Spada occorre partire dalla funzione della documentazione

antimafia e, in particolare, dal sistema delineato dal D.Lgs. n. 159/2011, che attribuisce all'autorità prefettizia il compito di valutare il rischio che un'attività economica possa risultare esposta a tentativi di infiltrazione mafiosa. Si tratta di una valutazione che opera su un piano diverso rispetto all'accertamento della responsabilità penale. L'obiettivo non è stabilire se l'imprenditore abbia commesso un reato, né sostituire la valutazione del giudice penale, ma verificare se dagli elementi raccolti emergano situazioni, rapporti o collegamenti ritenuti rilevanti ai fini della prevenzione antimafia. Nel settore dei contratti pubblici, il tema assume un rilievo particolare perché l'art. 94 del D.Lgs. n.36/2023 attribuisce rilevanza alle ragioni di decadenza, sospensione o divieto previste dall'art. 67 del D.Lgs. n. 159/2011 e al tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 84, comma 4, del medesimo decreto. In questo quadro, l'iscrizione nella white list si inserisce all'interno di un sistema di prevenzione volto a consentire una verifica anticipata sull'affidabilità dell'operatore economico rispetto al rischio di infiltrazione mafiosa. I giudici di secondo grado hanno ribadito che gli elementi valorizzati dal provvedimento prefettizio devono essere valutati in modo unitario e non atomistico, secondo il criterio inferenziale proprio della prova indiziaria. Un rapporto commerciale, un collegamento personale, un precedente rapporto lavorativo o un intreccio di interessi economici possono anche non essere decisivi se guardati separatamente, ma possono assumere un significato diverso quando vengono inseriti in una trama più ampia, nella quale più elementi, anche eterogenei, convergono nella stessa direzione. Il giudizio prefettizio ha natura prognostica e non richiede un livello di accertamento probatorio pieno. Non serve, quindi, la prova dell'infiltrazione mafiosa già avvenuta, ma una valutazione motivata e non manifestamente irragionevole circa il pericolo di permeabilità dell'impresa a tentativi di infiltrazione mafiosa. Il Consiglio di Stato ha, inoltre, confermato che il sindacato del giudice amministrativo non può trasformarsi in una nuova valutazione del merito amministrativo. Il giudice non deve sostituire la propria lettura a quella dell'amministrazione, né ricostruire da capo il quadro indiziario come se dovesse formulare esso stesso il giudizio prefettizio. Deve invece verificare se la motivazione regga sul piano logico e se la valutazione non sia manifestamente irragionevole. Nella sentenza viene, infine, chiarito che il giudice amministrativo non è

tenuto a rispondere analiticamente a ogni singola allegazione difensiva quando la valutazione amministrativa è, per sua natura, sintetica e complessiva. Ciò che rileva è la tenuta logica del ragionamento considerato nel suo insieme. Uno dei passaggi più rilevanti della sentenza riguarda la distinzione tra adesione volontaria dell'imprenditore e permeabilità dell'impresa. Il Consiglio di Stato richiama il proprio orientamento secondo cui il presupposto per l'esercizio del potere prefettizio non implica necessariamente l'intenzionale adesione dell'imprenditore al tentativo di infiltrazione mafiosa. Il pericolo di infiltrazione può emergere anche oltre la volontà del titolare dell'attività economica. Per questo l'esclusione della cosiddetta contiguità compiacente non basta, da sola, a escludere il pericolo di una contiguità soggiacente. Non è necessario dimostrare che l'impresa abbia volontariamente favorito la criminalità organizzata. Può essere sufficiente, nel quadro complessivo degli elementi raccolti, che l'impresa risulti permeabile a rapporti e collegamenti ritenuti sintomatici del pericolo di infiltrazione mafiosa. La massima pubblicata dalla Giustizia Amministrativa richiama proprio questo principio, chiarendo che il giudizio prefettizio in materia di iscrizione nella white list ha natura eminentemente prognostica e si fonda su una valutazione unitaria degli elementi indiziari raccolti, mentre il sindacato del giudice amministrativo resta limitato alla coerenza logica e alla non manifesta irragionevolezza della motivazione. Nel caso esaminato, i giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che il diniego di iscrizione nella white list fosse fondato su una pluralità di elementi tra loro convergenti. Tra questi, i rapporti commerciali con società coinvolte nell'operazione antimafia richiamata nella sentenza, i rapporti lavorativi e personali con soggetti già interessati da vicende giudiziarie e l'assunzione di un soggetto condannato per reati mafiosi, con il quale erano emersi precedenti legami amicali e imprenditoriali. Il Consiglio di Stato ha inoltre attribuito rilievo alla gestione di fatto dell'impresa da parte di un soggetto formalmente estraneo agli assetti societari, evidenziando come il valore indiziario degli elementi raccolti dovesse essere valutato nel loro insieme e non attraverso una lettura frammentata dei singoli episodi. Nemmeno l'autorizzazione del giudice penale allo svolgimento dell'attività lavorativa presso l'impresa è stata ritenuta sufficiente a superare il quadro indiziario valorizzato dall'autorità prefettizia, perché la relativa valutazione operava su un piano diverso rispetto a

quello della prevenzione antimafia. La sentenza ribadisce anche un altro principio ormai consolidato nella giurisprudenza amministrativa. Quando viene impugnato un diniego di iscrizione nella white list, il giudice amministrativo non può sostituire la propria valutazione a quella dell'autorità prefettizia. Il controllo del giudice resta limitato alla verifica della coerenza logica della motivazione e dell'assenza di manifesta irragionevolezza nella valutazione degli elementi raccolti. Nel caso esaminato, i giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che il giudice di primo grado avesse correttamente verificato la tenuta logica del provvedimento prefettizio, escludendo la necessità di un livello di accertamento probatorio ulteriore rispetto a quello richiesto nel sistema della prevenzione antimafia. In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello e confermato la legittimità

del diniego di iscrizione nella white list. Secondo i giudici di Palazzo Spada, il giudizio prefettizio in materia antimafia deve fondarsi su una valutazione complessiva degli elementi raccolti e non può essere frammentato in una lettura isolata dei singoli episodi. Nel caso esaminato, i rapporti commerciali, i collegamenti personali e lavorativi, l'assunzione di un soggetto condannato per reati mafiosi e il ruolo svolto dal gestore di fatto dell'impresa sono stati ritenuti elementi idonei, se valutati unitariamente, a sostenere il giudizio sul pericolo di infiltrazione mafiosa. Il sindacato del giudice amministrativo, invece, resta limitato alla verifica della coerenza logica della motivazione e dell'assenza di manifesta irragionevolezza nella valutazione compiuta dall'autorità prefettizia. *Da Lavoripubblici.*

La Legge n.71/26 assegna più poteri ai Commissari nelle opere strategiche



Commissari straordinari per ANAS e RFI, riutilizzo del fresato d'asfalto nei cantieri stradali, semplificazioni per i gasdotti di interesse strategico nazionale e autorizzazioni più rapide per alcuni investimenti della Missione 6 del PNRR, sono alcune delle misure contenute nella legge di conversione del Decreto Infrastrutture.

La Legge n. 71/2026, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 106 del 9 maggio 2026 e in vigore dal 10 maggio, introduce anche disposizioni sull'affidamento della concessione A22 Brennero-Modena, sulla proroga dei termini per la messa in sicurezza dei ponti e sul finanziamento aggiuntivo per la Diga foranea di Genova.

Confermate le misure sul Ponte sullo Stretto e sul Gran Sasso.

Commissari ANAS e RFI: subentri, nuovi incarichi e opere interessate

Con la Legge 71/2026 viene confermato e ampliato il modello commissariale, già presente nel DL 32/2026 (Decreto Infrastrutture) per accelerare progettazione, affidamento, coordinamento ed esecuzione di opere stradali e ferroviarie.

Per ANAS, l'amministratore delegato subentra ai commissari straordinari già nominati per alcuni interventi sulla rete stradale nazionale. La Legge 71/2026 aggiunge anche la nomina dell'amministratore delegato di ANAS a commissario straordinario per ulteriori opere indicate nel nuovo Allegato 2-bis.

Per RFI, l'amministratore delegato subentra ai commissari già nominati per opere ferroviarie e viene nominato commissario straordinario per ulteriori interventi sulla rete nazionale, compresi quelli ferroviari complementari al collegamento stabile tra Sicilia e Calabria.

I commissari possono nominare subcommissari territoriali o tecnici e avvalersi delle strutture delle rispettive società, delle amministrazioni statali e degli enti territoriali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Gli incarichi cessano con l'effettiva entrata in esercizio delle opere.

I finanziamenti ammontano a 9 milioni di euro per il 2027 e 51 milioni per il 2028. Proroga fino al 31 dicembre 2028 del commissario straordinario per la sicurezza del sistema idrico del Gran Sasso. Lo stesso commissario subentra anche nelle attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi di messa in sicurezza antisismica e di ripristino della funzionalità del traforo del Gran Sasso.

Il provvedimento proroga inoltre fino al 31 dicembre 2028 il commissario per la messa in sicurezza antisismica e il ripristino della funzionalità delle autostrade A24 e A25. Per le gallerie delle tratte A24 e A25, incluso il traforo del Gran Sasso, sono previste risorse per gli adempimenti in materia di sicurezza e per ulteriori interventi di manutenzione straordinaria.

La legge di conversione introduce una disposizione specifica sull'affidamento della concessione dell'A22 Brennero-Modena.

L'invito a presentare l'offerta finale deve essere corredato dal progetto di fattibilità tecnico-economica posto a base di gara e dallo schema di convenzione predisposto dall'ente concedente. Lo schema deve essere sottoposto al CIPES, previo parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti e sentito il NARS.

La legge introduce inoltre una disposizione sulla messa in sicurezza dei ponti: il nuovo articolo 8-bis proroga dal 30 giugno 2026 al 30 settembre 2026 il termine previsto dall'articolo 7, comma 4-duodecies, del DL 202/2024.

Per la Diga foranea di Genova sono autorizzati ulteriori 63 milioni di euro per il 2027 e 100 milioni per il 2028, destinati al completamento dei lavori di fase A, al consolidamento dei fondali e alle attività previste dalla variante di progetto.

Il nuovo articolo 9-bis riguarda invece i gasdotti di importazione di gas dall'estero esistenti, qualificabili come infrastrutture di interesse strategico nazionale. Se gli interventi di sviluppo, potenziamento o modifica non comportano incrementi dell'impatto ambientale e i gasdotti hanno già dato luogo a misure di compensazione, si considera assolto ogni ulteriore obbligo in materia di compensazioni. *Da Edilportale.*

Per il Cresme nei primi mesi del 2026 ripartono le gare di sola esecuzione



Ripartono gli appalti di sola esecuzione, frenano i grandi interventi in project financing. La fotografia scattata dall'osservatorio Cresme Europa Servizi dopo i primi 4 mesi del 2026 mostra una crescita complessiva del mercato dei lavori pubblici: gli 8.535 bandi promossi dall'inizio dell'anno per 23,3 miliardi corrispondono a una crescita dell'11,3% per il numero degli avvisi e un calo del 26,6% per il valore rispetto al primo quadrimestre dell'anno scorso.

Il partenariato pubblico-privato, grande protagonista del settore nel 2025, ha prodotto 1.065 iniziative (+86%) ma di dimensioni minori (5,674 miliardi, -61,3%). Numeri positivi invece per le gare di soli lavori, che sono state 6.101 (+4,3%) per 10,721 miliardi (+69,7%), mentre gli appalti integrati totalizzano meno procedure (211, -26,2%) ma più ricche (3,248 miliardi, +25,9%).

Le amministrazioni comunali rimangono stabili nel numero di avvisi rispetto ai primi 4 mesi del 2025 (4.120, -1,8%) ma spingono sull'acceleratore dei valori con 4,108 miliardi mandati in gara, pari a un incremento del 56,3 per cento. Dati in crescita per i gestori di reti, infrastrutture e servizi pubblici locali che hanno indetto 745 opere pubbliche (+13,6%) per 1,946 miliardi (+3,1%) e per le ferrovie che hanno pubblicato 90 bandi (+190%) per 1,722 miliardi (+326%).

Il Lazio guida la graduatoria delle regioni con 612 avvisi (+3%) per 3 miliardi (+78%), segue la Lombardia con 1.127 bandi (+13,3%) per 2,7 miliardi (-2,9%). *Da NT+.*